

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE JUSTICIA, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL PÁRRAFO PRIMERO DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, les fueron turnadas dos Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforman el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, 45 numeral 6 incisos f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, 56, 60 y 88, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente Dictamen, basándose en los siguientes:

ANTECEDENTES

Primero. En sesión celebrada por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión en fecha 2 de octubre de 2008, los diputados Emilio Gamboa Patrón, César Camacho, Juan Francisco Rivera Bedoya y Jorge Mario Lescieur Talavera; y los senadores Manlio Fabio Beltrones Rivera, Jesús Murillo Karam, Pedro Joaquín Coldwell, Fernando Jorge Castro Trenti, Fernando Baeza Meléndez y Francisco Labastida Ochoa; todos del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Mesa Directiva en esa misma fecha, acordó que se turnara a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia.

Segundo. En sesión celebrada por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión en fecha 9 de octubre de 2008, el titular del Poder Ejecutivo Federal, Felipe Calderón Hinojosa, presentó la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Mesa Directiva en esa misma fecha, acordó que se turnara a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia.

Tercero. En sesión ordinaria de la Comisión de Justicia celebrada el 1º de diciembre de 2008, el presente dictamen fue aprobado por unanimidad de los presentes.

Cuarto. En sesión ordinaria de la Comisión de Puntos Constitucionales celebrada el 4 de diciembre de 2008, el presente dictamen fue aprobado por unanimidad de los presentes. Asimismo, la mayoría aprobó suscribir un adéndum a fin de incorporar en los considerandos de este dictamen algunos párrafos adicionales, a fin de dar claridad al sentido de la reforma que se propone.

CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS

A. Iniciativa presentada por los diputados Emilio Gamboa Patrón, César Camacho, Juan Francisco Rivera Bedoya y Jorge Mario Lescieur Talavera; y los senadores Manlio Fabio Beltrones Rivera, Jesús Murillo Karam, Pedro Joaquín Coldwell, Fernando Jorge Castro Trenti, Fernando Baeza Meléndez y Francisco Labastida Ochoa; todos del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional

Señalan los promoventes que el delito de secuestro es de las conductas más reprochables en nuestra sociedad, pues no sólo afecta uno de los bienes jurídicos más importantes para el ser humano, sino que genera el mayor estado de inseguridad en el país.

La diversidad legislativa en materia de secuestro, la falta de investigación y de coordinación entre las corporaciones encargadas de su prevención y de procuración de justicia, la desatención a las víctimas de secuestro, así como la inexistente política criminal, son sin duda algunos de los factores que han impedido que nuestras autoridades puedan combatir de manera frontal este ilícito.

Por ello, expresan que la federalización de este delito obedece a la necesidad no sólo de unificar el tipo penal y su sanción, sino de coordinar a las autoridades encargadas en la investigación del delito y establecer criterios uniformes de política criminal.

Asimismo, manifiestan que la reciente reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública estableció que el problema de la delincuencia organizada debía ser atendido de manera coordinada y uniforme por la Federación; así como que el ilícito de secuestro es uno de los delitos que pueden ser investigados por la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, pero no todos serán conocidos por la Federación, pues se tendrán que reunir los presupuestos que exige la ley para que se configure el delito de delincuencia organizada.

Por eso, consideran indispensable que se asegure que todos los delitos de secuestro se investiguen de manera coordinada y que existan criterios uniformes en la prevención y combate, por lo que proponen la federalización del delito de secuestro.

Se exceptúan los casos del llamado "secuestro exprés" o secuestros con el objeto de ejecutar los delitos de robo o extorsión, los cuales deberán seguir siendo atendidos por las entidades federativas y por la Federación, en su caso.

B. Iniciativa presentada por el titular del Poder Ejecutivo Federal

Refiere el autor que en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad se pactó el compromiso de presentar y dictaminar una iniciativa de Ley General del Secuestro, así como su pleno convencimiento sobre que la colaboración de los poderes, en todos los ámbitos, es fundamental para cumplir los compromisos que, de cara a la sociedad, se hicieron en dicho Acuerdo.

Señala que la propuesta consiste en facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de secuestro y establecer, en forma homogénea, disposiciones relativas a la prevención, investigación, persecución y sanción de este delito, de observancia general para todas las autoridades del país.

El objeto de una ley general es distribuir las competencias sobre un mismo tema entre los distintos órdenes de gobierno y poderes, de forma que se reparten obligaciones y deberes a la federación, las entidades federativas y los municipios, para atender integralmente un fenómeno o una materia constitucional. No obstante, el delito de secuestro seguirá siendo de competencia local, investigado, perseguido y sancionado por autoridades de dicho orden. Sin embargo, se autorizaría al Congreso de la Unión a distribuir las competencias y regular las acciones en materia de prevención, investigación, persecución y sanción de dicho delito.

Así, el objetivo sería hacer frente a un delito que daña a la sociedad y que lesiona sustancialmente la tranquilidad de los mexicanos, al tiempo que permitiría superar viejos problemas en el combate a este fenómeno, tales como la diversidad de tipos penales y sus sanciones, figuras especiales (negociadores privados) y algunos conflictos de competencia.

Por otra parte, menciona que derivado de la reciente reforma constitucional al sistema de justicia penal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 18 de junio, se dio al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de legislar en materia de delincuencia organizada. Sin embargo, sostiene que muchos de los delitos de la delincuencia organizada son del fuero común, como sucede en el caso del secuestro, y que por su complejidad es necesario que las autoridades locales cuenten con las herramientas jurídicas especiales que la Constitución prevé para investigar, prevenir y sancionar la delincuencia organizada, como es el caso del arraigo, los casos en que las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas –en el sistema acusatorio– y la protección especial para las víctimas y los ofendidos por los delitos.

El proponente expresa que el espíritu de la citada reforma constitucional no fue limitar a las autoridades locales en el uso de las herramientas especiales de investigación y persecución de la delincuencia organizada, sino sólo en cuanto a su legislación. Se sostiene que la intención fue que la ley relacionada con la delincuencia organizada fuese una ley general, es decir, que distribuyese la competencia de las autoridades de los distintos poderes y órganos de gobierno para hacer un combate integral y potenciar la respuesta del Estado mexicano a este fenómeno, que ataca a la población civil, su tranquilidad, nuestras instituciones y la estabilidad social, económica y política de la nación. Por ello, se considera que la reforma constitucional que define la delincuencia organizada y a sus delitos determinantes es correcta en su génesis e intenciones; sin embargo, se sugiere que en forma complementaria, se permita que las autoridades locales investiguen, persigan y sancionen a la delincuencia organizada, sin que ello obste para que cuando la federación así lo decida, o los delitos determinantes sean federales, este orden de gobierno investigue y persiga ante los tribunales federales este delito.

Así las cosas, se propone que sea también una ley general la que distribuya las competencias de los poderes y de todos los órdenes de gobierno en la prevención, investigación, sanción y ejecución de penas en materia de delincuencia organizada.

CONSIDERACIONES

En razón de su contenido, las iniciativas enunciadas en el capítulo de antecedentes, serán dictaminadas de manera conjunta, por coincidir en cuanto a su contenido.

Primera. El gobierno mexicano tiene la obligación de garantizar la seguridad de las personas y contribuir a la creación de una política de seguridad de Estado con todos los instrumentos que tenga a su disposición, es por ello que las iniciativas en estudio encuentran sustento, pues existen diversas causas por las cuales la legislación mexicana debe adecuarse a la realidad social que vive el país.

En el plano internacional, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico de Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo), fueron los primeros instrumentos que regularon el llamado "derecho penal del enemigo".

La Convención de Palermo, firmada por 147 países y ratificada por 93, entre ellos México, aspira a prevenir y combatir las redes mundiales de delincuencia organizada, tráfico de personas y armas y prostitución internacional, mediante un conjunto de instrumentos y técnicas legales penales tendientes a la colaboración internacional.

La estrategia de acción de dicha Convención tiene dos objetivos principales:

1. Armonizar las legislaciones penales para tipificar delitos comunes, en forma tal que se compatibilicen las acciones represivas.
2. Desarrollar esquemas de colaboración entre los gobiernos para el intercambio de pruebas, operaciones conjuntas y extradiciones, entre otros.

Como se advierte de lo anterior, la legislación mexicana debe irse armonizando de forma tal que el combate a la delincuencia sea congruente con las nuevas formas, instrumentos y técnicas para combatirla.

Segunda. De las iniciativas en análisis, se advierten dos propuestas con un mismo propósito pero distintas en su planteamiento; la primera de ellas, tendiente a facultar de manera exclusiva al Congreso de la Unión a fin de federalizar el delito de secuestro. La segunda, consiste en preservar la coexistencia de competencias en la materia, pero facultando al Congreso de la Unión a expedir una ley general contra el secuestro, que distribuya de manera clara las competencias y regular las acciones en materia de prevención, investigación, persecución y sanción de dicho delito.

La iniciativa del Ejecutivo aborda un tema adicional, que es el relativo a facultar al Congreso de la Unión a expedir también una ley general contra la delincuencia organizada. En este sentido, es importante señalar que en la reciente reforma constitucional al sistema de justicia penal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 2008, se modificó la fracción XXI del artículo 73, para dar al Congreso la facultad exclusiva de legislar en materia de delincuencia organizada, pretendiendo, entre otros aspectos, evitar que las legislaturas locales pudieran definir y modificar la definición del delito de delincuencia organizada y de sus delitos determinantes, y en consecuencia impedir que se abusara de este concepto y se utilizaran herramientas de investigación y juzgamiento más severas, por la naturaleza del propio fenómeno.

No obstante, se coincide con el Ejecutivo en que muchos de los delitos determinantes de la delincuencia organizada son del fuero común, y que por su complejidad es necesario que las autoridades locales cuenten con las herramientas jurídicas especiales que la Constitución prevé para investigar, prevenir y sancionar la delincuencia organizada, como es el caso del arraigo, las formas de prueba anticipada en el sistema acusatorio, y la protección especial para las víctimas y los ofendidos por los delitos, por lo que si bien la citada reforma es correcta en su intención, lo deseable es perfeccionar el marco constitucional a fin de que sea expedida una ley general que permita que tanto las autoridades locales como las federales investiguen, persigan y sancionen la delincuencia organizada y sus delitos determinantes, pero con un marco normativo uniforme, que permita homogenizar los tipos penales y penas acordes a las conductas desplegadas y tener las herramientas para su investigación, persecución y ejecución de penas.

Tercera. Las Comisiones Unidas que hoy dictaminan estiman de la mayor relevancia que todos los recursos del Estado se sumen en la lucha contra la delincuencia organizada y sus diversas manifestaciones, así como contra el secuestro, pues hasta el momento, las instituciones de procuración de justicia han sido rebasadas para dar solución al lacerante problema de ambos ilícitos, lo que evidencia la necesidad de colaboración de las autoridades para poder disminuir a su mínima expresión estas actividades delictivas.

Por esta razón, se justifica la intervención de los tres órdenes de gobierno y la participación activa de la sociedad en su solución, mediante una política integral que permita conformar un marco legal unificado y contar con procedimientos ágiles y expeditos para una eficaz interrelación de los actores involucrados en la investigación, persecución, procesamiento y sanción de estos delitos.

La adición de referencia otorga al Congreso de la Unión la facultad que lo autoriza a delegar en las autoridades locales competencia para conocer de delincuencia organizada y secuestro. No desvirtúa la estructura de nuestro sistema federal ni el principio de distribución de competencias, y sí consolida la vigencia de ese sistema sobre la base de la cooperación y el auxilio recíproco.

Por lo cual, en la presente iniciativa se pretende darle facultades al Congreso de la Unión para que expida una ley de carácter general en materia de delincuencia organizada y de secuestro, en las que se unifique el tipo penal y la sanción correspondiente, se establezcan

las bases generales de una política criminal para combatir ambos ilícitos y los instrumentos o herramientas que podrán utilizar tanto la Federación como las entidades federativas, sin perjuicio de que dichas leyes pudieran incluir más disposiciones tendientes al mismo objetivo.

Asimismo, y a efecto de que la presente reforma tenga un buen fin, se deberán en su momento modificar las leyes sustantivas y adjetivas, por lo que los órganos legislativos locales tendrán que uniformar sus respectivas legislaciones para hacerlas acordes a las leyes generales que sean expedidas; lo mismo deberá hacer este Congreso de la Unión, en la materia federal.

Así las cosas, la presente reforma coadyuvaría de gran forma para que en ley se establezcan los ejes, lineamientos y las formas generales mediante las cuales se pretende abatir a la delincuencia organizada y al delito de secuestro.

Cuarta. Por otra parte, es fundamental señalar que la importancia de que ambas sean leyes generales, radica en que éstas tienen una génesis distinta a la de las leyes ordinarias, pues tienen su origen directo en un mandato constitucional que obliga al Congreso de la Unión a expedirlas, cuyo ámbito de aplicación no se circunscribe al ámbito federal, sino que trasciende a todos los demás; es decir, inciden en todos los órdenes jurídicos que integran al Estado Mexicano.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde 1999, ha distinguido la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional, reiterando que cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.

El año pasado, mediante un criterio jurisprudencial, la Suprema Corte interpretó que las leyes generales son aquellas respecto de las cuales el Poder Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional, y que dichas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en un mandato constitucional que lo obliga a expedirlas, para que sean aplicadas tanto por las autoridades federales, como locales y del Distrito Federal.

Asimismo, derivado del debate suscitado en el Máximo Tribunal en el mes de febrero de 2007, donde el tema central fue la interpretación del artículo 133 constitucional, que finalmente concluyó otorgando a los tratados internacionales una jerarquía infraconstitucional y suprallegal, lo cual no es motivo de estudio en el tema que nos ocupa; sin embargo, destaca que en dicho debate también se sentaron dos criterios jurisprudenciales en el sentido de que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales, que estén de acuerdo con ella, constituyen la ley suprema de la unión a que se refiere el citado numeral 133,

dilucidando que conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, lo cual sí es relevante para el estudio que se realiza en el presente dictamen.

Los criterios jurisprudenciales aludidos son los siguientes:

a) Tesis P./J.95/99 de la Novena Época, con número de registro 193262, emitida por el Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Materia Constitucional, de Septiembre de 1999, visible a fojas 709, que a la letra dice:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS. Del contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes."

b) Tesis P. VII/2007 de la Novena Época, con número de registro 172739, emitida por el Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Materia Constitucional, de Abril de 2007, visible en la página 5, que reza lo siguiente:

"LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales."

c) Tesis P. VIII/2007 de la Novena Época, con número de registro 172667, emitida por el Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Materia Constitucional, de Abril de 2007, visible en la foja 6, que es del tenor literal que sigue:

"SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de "supremacía constitucional" implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la "Ley Suprema de la Unión", esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales."

d) Tesis P. IX/2007 de la Novena Época, con número de registro 172650, emitida por el Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Materia Constitucional, de Abril de 2007, página 6, que a la letra dice:

"TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional."

Quinta. Una vez vertidos los argumentos jurídicos que anteceden, estas Comisiones Unidas coinciden en que facultar al Congreso a expedir leyes generales en materia de secuestro y

de delincuencia organizada, contribuirá a contar con un marco jurídico sólido, uniforme, integral y eficiente, que permitirá un mejor desempeño y una actuación más eficaz por parte de las instituciones de procuración e impartición de justicia en el combate a tales fenómenos delictivos que tanto aquejan a nuestra sociedad.

Finalmente, debe decirse que en esta tarea, es primordial la acción coordinada y decidida de todos los Poderes de la Unión, así como de las entidades federativas. Por cuanto hace al Poder Legislativo, nuestro único propósito con esta reforma es contribuir con lo anterior, cumpliendo con nuestra función primordial, que es la de legislar, asumiendo con plena responsabilidad los retos que exigen la seguridad pública y la justicia en nuestro país en estos días.

Por lo anteriormente expuesto, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, sometemos a la consideración de esta Asamblea, el siguiente proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PÁRRAFO PRIMERO DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ÚNICO. Se reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX. ...

XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como **para expedir las leyes generales en materia de delincuencia organizada y de secuestro, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.**

...

...

XXII. a XXX. ...

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Las legislaciones en materia de delincuencia organizada y de secuestro de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza

las facultades conferidas en el artículo 73, fracción XXI, de esta Constitución. Los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación general. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de estas últimas.

La Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Raymundo Cárdenas Hernández (rúbrica), presidente; José Gildardo Guerrero Torres (rúbrica), Dora Alicia Martínez Valero (rúbrica, pendiente la propuesta de redacción de la exposición de motivos en adendum), Mónica Fernández Balboa (rúbrica), Carlos Armando Biebrich Torres, José Jesús Reyna García (rúbrica), Patricia Castillo Romero (rúbrica), Silvano Garay Ulloa (rúbrica), secretarios; Juan Nicasio Guerra Ochoa (rúbrica), Francisco Elizondo Garrido (rúbrica), Andrés Lozano Lozano (rúbrica), Arely Madrid Tovilla, Lizbeth Evelia Medina Rodríguez (rúbrica), Victorio Rubén Montalvo Rojas (rúbrica), María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Rosario Ignacia Ortiz Magallón (rúbrica), Víctor Samuel Palma César (rúbrica), Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo (rúbrica), Felipe Borrego Estrada (rúbrica), Lariza Montiel Luis (rúbrica), Raúl Cervantes Andrade (rúbrica), Alfredo Adolfo Ríos Camarena (rúbrica), Leticia Díaz de León Torres (rúbrica), Jaime Espejel Lazcano (rúbrica), Fidel Antuña Batista, Cruz Pérez Cuéllar, Juan Francisco Rivera Bedoya (rúbrica), Juan José Rodríguez Prats (rúbrica), Salvador Ruiz Sánchez (rúbrica), Yadhira Yvette Tamayo Herrera (rúbrica).

La Comisión de Justicia

Diputados: César Camacho Quiroz (rúbrica), presidente; Felipe Borrego Estrada (rúbrica), Carlos Alberto Navarro Sugich (rúbrica), Miguel Ángel Arellano Pulido, Jorge Mario Lescieur Talavera (rúbrica), Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda (rúbrica), Verónica Velasco Rodríguez, secretarios; Mónica Arriola, Alliet Mariana Bautista Bravo, Luis Enrique Benítez Ojeda (rúbrica), Liliana Carbajal Méndez (rúbrica), Raúl Cervantes Andrade (rúbrica), Claudia Lilia Cruz Santiago, Jesús de León Tello, José Manuel del Río Virgen, Antonio de Jesús Díaz Athié (rúbrica), Arturo Flores Grande (rúbrica), Silvano Garay Ulloa, Violeta del Pilar Lagunes Viveros (rúbrica), Andrés Lozano Lozano, Omeheira López Reyna (rúbrica), Victorio Rubén Montalvo Rojas, Jesús Ricardo Morales Manzo, Mario Eduardo Moreno Álvarez (rúbrica), Silvia Oliva Fragoso, Édgar Armando Olvera Higuera (rúbrica), María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Luis Gustavo Parra Noriega (rúbrica), Alfredo Adolfo Ríos Camarena (rúbrica), Yadhira Yvette Tamayo Herrera (rúbrica).

Diputado César Duarte Jáquez
Presidente de la Mesa Directiva de la Honorable Cámara de Diputados
Presente

De conformidad con lo acordado por los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales, en reunión del 04 de diciembre del año en curso, sometemos a su consideración la siguiente propuesta, con el objeto de modificar los considerandos del Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, agregando los párrafos siguientes:

a) En la página 9, se adiciona un cuarto párrafo al Considerando Tercero, recorriéndose en su orden los actuales:

En este sentido, es importante destacar que la reforma que hoy se propone no rompe con el Pacto Federal, toda vez que la mayoría de las legislaturas de los estados, en todo caso, deberán aprobar la misma para que se convierta en texto vigente, pues forman parte del Poder Constituyente Permanente, de conformidad con el artículo 135 de la Constitución,

a) En la página 10, se adicionan dos párrafos finales en el Considerando Tercero:

Para estas Comisiones dictaminadoras resulta de la mayor importancia destacar que el propósito del presente dictamen es dotar al Congreso de la Unión de las facultades suficientes para establecer un marco normativo que permita atacar de manera coordinada y eficiente en toda la República el flagelo que representan la delincuencia organizada y el delito de secuestro, sin vulnerar la libertad de expresión de personas y grupos en el legítimo reclamo de sus derechos, en los términos del artículo 60. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es decir, no se pretende criminalizar la lucha social ni confundir algunos excesos en el ejercicio de la misma, sin que ello implique la probable responsabilidad sobre actos imputables como delitos.

En cuanto a delincuencia organizada, retomamos un argumento expresado en los considerandos del dictamen relativo a la reforma constitucional al sistema de justicia penal, aprobado en esta Cámara de Diputados el 12 de diciembre de 2007, que a la letra dice:

"Las disposiciones excepcionales que se establecen para delincuencia organizada, están dirigidas exclusivamente al combate de este tipo de criminalidad, y de ninguna manera podrán utilizarse para otras conductas, lo que impedirá a la autoridad competente el ejercicio abusivo de las facultades conferidas, en contra de luchadores sociales o a aquellas personas que se opongan o critiquen a un régimen determinado."

Visto bueno de la Comisión de Justicia: Diputado César Camacho Quiroz (rúbrica)

La Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Raymundo Cárdenas Hernández, presidente; José Gildardo Guerrero Torres (rúbrica), Dora Alicia Martínez Valero (rúbrica), Mónica Fernández Balboa (rúbrica), Carlos Armando Biebrich Torres, José Jesús Reyna García (rúbrica), Patricia Castillo Romero, Silvano Garay Ulloa (rúbrica), secretarios; Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo (rúbrica), Felipe Borrego Estrada, Lariza Montiel Luis (rúbrica), Raúl Cervantes Andrade (rúbrica), Alfredo Adolfo Ríos Camarena (rúbrica), Leticia Díaz de León Torres (rúbrica), Jaime Espejel Lazcano, Fidel Antuña Batista (rúbrica), Juan Nicasio Guerra Ochoa (rúbrica), Francisco Elizondo Garrido (rúbrica), Andrés Lozano Lozano (rúbrica), Arely Madrid Tovilla, Lizbeth Evelia Medina Rodríguez (rúbrica), Victorio Rubén Montalvo Rojas (rúbrica), María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Rosario Ignacia Ortiz Magallón (rúbrica), Víctor Samuel Palma César (rúbrica), Cruz Pérez Cuéllar (rúbrica), Juan Francisco Rivera Bedoya (rúbrica), Juan José Rodríguez Prats (rúbrica), Salvador Ruiz Sánchez (rúbrica), Yadhira Yvette Tamayo Herrera (rúbrica).

DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO AL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, le fue turnada para su estudio y dictamen la Minuta Proyecto de Decreto por el que se que adiciona párrafo al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 70, 71, 72, y 135 y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, 45 numeral 6, incisos f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 55, 56, 57, 60, 87 y 88, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a la consideración de los integrantes de esta honorable asamblea el presente

Dictamen

I. Antecedentes del proceso legislativo

a) El 5 de diciembre del año 2008 el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión turnó para su estudio y dictamen Minuta enviada por el Senado de la República, con proyecto de decreto que adiciona un párrafo segundo al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Con fecha 9 de diciembre del año 2008, en sesión plenaria de la Comisión de Puntos Constitucionales, existiendo el quórum reglamentario, fue aprobado el presente dictamen, por unanimidad de los presentes, por lo que se pone a consideración de esta Cámara de Diputados, para su discusión y resolución constitucional.

II. Valoración de la Minuta

La Minuta enviada por el Senado a esta Cámara, en su calidad de origen, tiene por objeto desarrollar en el máximo nivel de nuestra normatividad el derecho a la protección de los datos personales.

Los argumentos que expone la Minuta en cuestión, plantean lo siguiente:

"Con esta reforma quedarían establecidos derechos internacionalmente reconocidos con los que debe contar el gobernado para verdaderamente dotarlo de un poder de disposición sobre sus datos personales.

"Por lo que resulta necesario reconocer un derecho a la protección de los datos personales y que este reconocimiento se incorpore en el texto constitucional, pues

de esta manera se generaría una certeza indiscutible del derecho, le brindaría seguridad y estabilidad.

"El derecho fundamental de la protección de datos personales comprende otros derechos que corresponden a los gobernados, como acceder a los mismos y, en su caso, obtener su rectificación, cancelación u oposición en los términos que fijen las leyes.

"El derecho de oposición (...) tiene como objeto de facultar a los ciudadanos a manifestar su conformidad en torno al tratamiento de datos que han sido obtenidos de fuentes accesibles al público para fines de publicidad.

"Otra de las razones que justifica la existencia del derecho de oposición es (*que*) se emplea como una herramienta para combatir determinaciones basadas únicamente en un tratamiento automatizado de datos destinado a evaluar ciertos aspectos relativos a la personalidad, como el rendimiento laboral, fiabilidad, conducta, entre otros.

"Estas comisiones unidas la consideran adecuada, ya que la protección de datos personales puede estar sujeta a excepciones bajo ciertos supuestos y condiciones, esto es sólo en los casos en los que por su trascendencia este derecho se encuentre en contraposición con otros derechos y amerite una ponderación de la autoridad teniendo presente el bien común, como es el caso de la seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de tercero. Puesto que la categoría de un derecho fundamental no puede ser un derecho superior a cualesquier otro o bien a intereses sociales o públicos.

"Conviene recordar que al adquirir el derecho a la protección de datos personales el carácter de un derecho fundamental, resulta indispensable que las excepciones a la aplicación de los principios que rigen la materia sean establecidas al mismo nivel jerárquico, es decir, en la Ley Fundamental, a efecto de que en virtud del principio de supremacía constitucional, previsto en el artículo 133 de la Carta Magna, se asegure desde el máximo nivel normativo cuáles son los límites a los que se pueden someter los citados principios, así como los parámetros en función de los que deberá desarrollarse cualquier instrumento normativo. En el caso que nos ocupa queda claro además que existe una reserva de ley en la materia, es decir, que el desarrollo de los supuestos de excepción establecidos en la Constitución deberán ser desarrollados únicamente en instrumentos de rango legislativo.

"... ante este creciente avance tecnológico ha sido necesario dar respuesta a los nuevos retos que debe enfrentar la libertad de las personas como consecuencia de los cambios que la tecnología ha ido introduciendo. México debe así adecuar su marco constitucional para otorgar a toda persona una protección adecuada contra el posible mal uso de su información."

III. Consideraciones de la Comisión

En esta Comisión coincidimos esencialmente con la propuesta para adicionar un párrafo segundo al artículo 16 de la Constitución, en los términos propuestos por la colegisladora Cámara de Senadores.

Coincidimos, en virtud de los razonamientos expuestos en el dictamen correspondiente, los cuales tienen como objeto la protección de los datos personales y los correlativos derechos al acceso, rectificación, cancelación u oposición en torno al manejo de los mismos por parte de cualquier entidad o persona, pública o privada, que tenga acceso o disponga de los datos personales de los individuos.

Asimismo, estamos de acuerdo en los términos del dictamen por razón de que esta Cámara aprobó en sesión de 20 de septiembre de 2007, la protección de los datos personales.

Esto es así, ya que como lo menciona la minuta en estudio, a esta Cámara se le remitió una minuta sobre el mismo tema, la cual fue aprobada con la citada fecha, pero como consecuencia de una revisión constitucional, sistemática, lingüística y de técnica legislativa, con el ánimo de enriquecer dicha reforma, se propuso una nueva redacción, la cual se consideró más concisa y ordenada y se presentó en una nueva iniciativa presentada por los senadores Santiago Creel Miranda, Alejandro González Alcocer, Pablo Gómez y Pedro Joaquín Coldwell y que hoy es objeto de este dictamen.

Por ello, las razones en que se coincide con la reforma constitucional propuesta por la legisladora son esencialmente las mismas que se vertieron en el dictamen anterior y que a la letra dice:

En la evolución de los derechos fundamentales pueden distinguirse, cuando menos, cuatro fases. Estos derechos nacen, en primer término como propuestas de los filósofos iusnaturalistas; John Locke sostenía que el hombre tiene como tal, derechos por naturaleza que nadie, ni siquiera el Estado, le puede sustraer y que ni él mismo puede enajenar. Los derechos humanos representan, dentro de esta concepción, derechos innatos, inalienables e imprescriptibles. De este modo los pensadores de la Ilustración fundaron sus críticas al *ancien régime*, sobre la base de la existencia de estos derechos, que era preciso reconocer. Para estas teorías filosóficas la libertad y la igualdad de los hombres no son un dato de hecho sino un ideal a perseguir, no una existencia, sino un valor, no un ser, sino un deber.

La segunda fase de esta evolución se produce precisamente cuando los derechos a la vida, a la libertad y a la igualdad son reconocidos por las declaraciones de derechos de Inglaterra, de 1689, y de los Estados que formaron las colonias inglesas en América, de 1776 a 1784, así como por la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

La tercera fase se inicia con la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada en 1948, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, constituyéndose en el primer sistema de principios y valores esenciales aceptados y reconocidos por la mayor parte de los hombres, a través de sus gobiernos.

La última fase es la de la especificación de los derechos humanos que consiste en el paso gradual hacia una posterior determinación de los derechos, en razón de las características propias de sus titulares o de los propios derechos. En esta etapa se ubica los derechos del niño, de la mujer, de los consumidores, entre otros; se trata de una fase en desarrollo que busca responder a las exigencias de las sociedades contemporáneas.

Producto de la evolución antes mencionada nace, entre otros, el derecho a la protección de datos personales.

En esta Comisión resaltamos la relevancia de emitir un dictamen en el que se reconozca, al máximo nivel de nuestra pirámide normativa, la existencia de un nuevo derecho distinto y fundamental a la protección de datos personales, dentro del catálogo de garantías. Lo anterior, en razón de la evolución normativa experimentada en nuestro país, a partir de la regulación de la protección de datos personales en posesión del Estado regulada por la fracción II del artículo 6o. constitucional. La intención de reformar el artículo 16 para incluir la protección de los datos personales, es un camino que desde hace algún tiempo inició el legislador mexicano al tenor de los siguientes hechos:

Un primer paso, con alcances limitados en esta materia, se dio con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en la cual por primera vez en México se reconoció la existencia de este derecho, en el contexto del acceso a la información pública.

Derivado del reconocimiento legal, que para efectos de acceso a la información se planteó, dio inicio un interesante desarrollo del derecho a la protección de datos en el ámbito administrativo, por primera vez en la historia de este país los particulares gozaban del derecho a acceder y rectificar los datos personales que obraran en los sistemas de datos personales del Estado.

El segundo y fundamental paso, al que ya hicimos alusión, se presentó con la aprobación de la reforma al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que también por primera ocasión un texto constitucional hace referencia expresa al derecho a la protección de datos, en este caso, como un límite al derecho de acceso a la información.

Por ello, la propuesta que se presenta ante esta Cámara revisora, tiene como propósito consolidar el derecho a la protección de datos en nuestro país, extendiendo su ámbito de aplicación a todos los niveles y sectores, apuntalando, por una parte, la estructura edificada a través del artículo 6o. fracción II de la Constitución Federal y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para los sistemas de datos personales en posesión de los entes públicos federales y, por la otra, reconociendo la existencia del mismo respecto de los datos personales en poder de particulares.

Este nuevo derecho, consiste en la protección a la persona, en relación con la utilización que se dé a su información personal, tanto por entes públicos como privados.

En términos de lo anterior, la estructura propuesta serviría de punto de partida para cualquier regulación que se emita en torno al derecho a la protección de datos, tanto en el ámbito público como en el privado, considerando que hasta ahora no se cuenta con una disposición a nivel constitucional en la que se establezcan el contenido y los alcances de este derecho, en cuanto a los principios, derechos y excepciones por los que se debe regir todo tratamiento de datos personales.

En cuanto al apartado de excepciones, al que se hace referencia en el texto que se dictamina, conviene destacar que el mismo encuentra su justificación en dos razones específicas, la primera, tiene como objeto dar certidumbre al gobernado respecto de los casos en los que será posible tratar sus datos sin que medie su consentimiento, con la protección constitucional. La segunda, tiene como finalidad dejar claro que este derecho encuentra límites frente a otros, en los que previa valoración de las circunstancias particulares, el derecho a la protección de datos puede ceder frente a los mismos, como sucede en el caso del derecho de acceso a la información pública gubernamental, en el que por razones de interés público determinados datos personales se encuentran exceptuados de la aplicación de algunos de los principios y derechos que sustentan la protección de datos.

En ese sentido, la iniciativa que se dictamina permitiría concluir el trabajo iniciado con la reciente reforma al artículo 6o. de la CPEUM, ya que se reconoce el derecho de acceso a la información pública y por su parte el artículo 16 establecerá el derecho a la protección de datos personales, que, aunque mencionado en la fracción II del 6o. se estaría dotando finalmente de contenido a este derecho fundamental.

Por otra parte, en el mundo se reconoce la necesidad de proteger la privacidad del individuo en lo que se refiere a la protección de sus datos personales en la medida en la que se desarrolla, a partir de 1960, la informática. De manera que el derecho debe responder a los retos que comporta el uso vertiginoso de las tecnologías de la información. Producto de la evolución antes mencionada nace, entre otros, el derecho a la protección de datos personales. De acuerdo con la doctrina, es posible distinguir tres fases a través de las cuales el derecho a la protección de datos alcanzó el desarrollo actual.

La primera generación de normas que regularon este derecho se contiene en la Resolución 509 de la Asamblea del Consejo de Europa sobre derechos humanos y nuevos logros científicos y técnicos.

La segunda generación se caracteriza por la materialización del derecho de referencia en leyes nacionales, en ese sentido, en 1977 era aprobada la Ley de Protección de Datos de la entonces República Federal Alemana, en 1978 corresponde el turno a Francia mediante la publicación de la Ley de Informática, Ficheros y Libertades, aún vigente. Otros países entre los que se emitió regulación en la materia son Dinamarca con las leyes sobre ficheros públicos y privados (1978), Austria con la Ley de Protección de Datos (1978) y Luxemburgo con la Ley sobre la utilización de datos en tratamientos informáticos (1979).

Durante los años ochenta hacen su aparición los instrumentos normativos que conforman la tercera generación, caracterizados por la aparición de un catálogo de derechos de los

ciudadanos para hacer efectiva la protección de sus datos, así como por la irrupción de las exigencias de las medidas de seguridad por parte de los responsables de los sistemas de datos personales. Es en esta década cuando desde el Consejo de Europa se dio un respaldo definitivo a la protección de los datos personales frente a la potencial agresividad de las tecnologías, siendo decisivo para ello la promulgación del convenio No. 108 para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal.

Sin duda, es necesaria una protección jurídica de los datos personales, ya que el tratamiento por mecanismos electrónicos y computarizados que se ha incorporado de manera creciente a la vida social y comercial, ha conformado una cuantiosa red de datos que, sin alcanzar a ser protegidos por la ley, son susceptibles de ser usados ilícita, indebida o en el mejor de los casos inconvenientemente para quienes afectan. Si a ello se le suma el importante papel que las bases de datos desempeñan en el mundo tecnificado y globalizado de hoy, permanecen pocos cuestionamientos al derecho que puedan tener las personas a protegerse frente a la intromisión de los demás en esferas correspondientes a su intimidad.

Según la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el concepto de Datos Personales engloba a toda aquella información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad (artículo 3, fracción II). Este es el concepto operativo que sirve de base para las instituciones públicas a nivel federal que son sujetos obligados y que tienen como materia de trabajo a los datos personales.

En esa tesitura, la minuta que envía el Senado para la protección de datos personales, es una continuación al reconocimiento constitucional de varios derechos en la esfera de las libertades individuales, que si bien pueden llegar a guardar una relación estrecha entre sí, se trata derechos distintos, a saber: el derecho a la información y el derecho a la intimidad y el derecho a la protección de los datos personales.

En ese sentido, el derecho a la protección de datos personales presenta caracteres propios que le dotan de una naturaleza autónoma, de tal forma que su contenido esencial lo distingue de otros derechos fundamentales, específicamente, del derecho a la intimidad, en el que éste último tiende a caracterizarse como el derecho a ser dejado solo y evitar injerencias en la vida privada mientras que el derecho a la protección de datos atribuye a la persona un poder de disposición y control sobre los datos que le conciernen, partiendo del reconocimiento de que tales datos van a ser objeto de tratamiento por responsables públicos y privados. Los cambios tecnológicos de las últimas décadas justifican, en gran medida la necesidad de legislar al respecto, es necesario reconocer que el desarrollo de la informática y de manera más aguda cuando se desarrolla la Internet que se introduce un cambio cualitativo en la forma de organizar y transferir las bases de datos. Es indispensable proteger el valor económico que esto agrega a cualquier economía moderna, en armonía

con la protección de los datos personales que garantiza al individuo seguridad jurídica en el manejo de los mismos.

En sintonía con lo anterior, consideramos necesaria la reforma propuesta por el Senado, con relación a la protección de los datos personales, pues sería una continuación del trabajo legislativo a favor del derecho de privacidad en el que los datos personales son una forma de su expresión.

Con la aprobación de esta Minuta, el ciudadano tendría el derecho de exigir la protección de sus datos personales, a través de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, denominados por la doctrina en el ámbito internacional, como derechos Arco (acrónimo derivado de los derechos citados).

De este modo, el titular de los datos personales podría, a diferencia de lo que ocurre hoy en día, decidir sobre el uso de los datos que le conciernan e incluso ejercer derechos como los de oposición en aquellos casos en los que se traten datos personales obtenidos sin necesidad de contar con el consentimiento previo del titular de los datos, y de cancelación cuando el tratamiento no se ajuste a lo dispuesto en ley, en particular, en el supuesto que los datos personales resulten inexactos, o incompletos, en cuyo caso se procedería a la cancelación, término que es sinónimo de la destrucción o supresión de los datos que se ubiquen en las hipótesis descritas.

Siguiendo con el tema de la reforma, el derecho de oposición al que se hace alusión, no es otra cosa que la facultad de impedir que determinados datos personales, cuya titularidad le corresponde, sean tratados para fines de publicidad o marketing, con lo que se estaría dando la posibilidad de generar listados a través de los cuales los proveedores de bienes o servicios, tendrían certidumbre de las personas interesadas en conocer sus bienes o servicios a través de los distintos medios publicitarios.

Con esta reforma se está reconociendo al gobernado el derecho a disponer de manera libre, informada y específica sobre el tratamiento de los datos personales que le conciernan, sobre la base del consentimiento el cual activa diversas modalidades de tratamiento, así como cursos de acción. En ese sentido, existen diversas formas en las que el consentimiento puede ser otorgado, situación cuya determinación dependerá de distintos factores como la naturaleza de los datos, la fuente de la que se obtuvieron, la finalidad del tratamiento, entre otros. Así, cabe distinguir entre consentimiento presunto, tácito, expreso y expreso y por escrito (sin que el consentimiento por escrito tenga que plasmarse en papel). En cualquiera de los casos señalados, la cuestión se centra en la prueba de la obtención del consentimiento. Es decir, tanto en el consentimiento tácito, principalmente, como en el expreso que no sea escrito, hay que implementar procedimientos estandarizados para la obtención de dicho consentimiento para que luego se pueda probar que se cuenta con el mismo. Dicha prueba recae en quien solicita el consentimiento para el tratamiento de datos de carácter personal, es decir, el responsable del archivo. Por tanto, deberá hacerse uso de vías que permitan acreditar que se solicitó del interesado una manifestación en contra para oponerse al tratamiento de sus datos, de manera que su omisión pueda ser entendida como

consentimiento al tratamiento, dando un plazo prudencial para que el interesado o titular del dato pueda conocer que su omisión implica la aceptación del tratamiento.

A manera de ejemplo basta con citar el caso del tratamiento de datos personales con fines de publicidad o *marketing*, en los que habiéndose recabado el dato de una fuente de acceso público, se entiende consentido el tratamiento con dichos fines, hasta en tanto el titular del mismo no manifieste su oposición. Al observar lo anterior, se logra un equilibrio que favorece el crecimiento económico que permite un flujo dinámico de información y por ende, que facilita las transacciones comerciales en diversos segmentos de mercado.

El principio del consentimiento se vería complementado por los principios de información, calidad, seguridad y confidencialidad, a través de los cuales es posible al titular de los datos personales:

- a) Conocer el tratamiento que se dará a sus datos personales;
- b) Garantizar que dicho tratamiento será adecuado, pertinente y no excesivo en relación con la finalidad para la que se obtuvieron los datos;
- c) Que se adoptarán las medidas técnicas y organizativas que garanticen la seguridad de los datos personales, y
- d) Que el manejo de los datos personales se hará con el sigilo y cuidado requeridos en cada caso atendiendo a la naturaleza de los mismos.

Por otro lado, se obliga a establecer excepciones en la Ley respecto a los principios que rijan el tratamiento de los datos personales; ello en razón de la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, o en la protección de derechos de terceros. Esto es, sólo en los casos en los que, por su trascendencia, este derecho se encuentre en contraposición con otros derechos y amerite una ponderación de la autoridad estatal, teniendo presente el bien común.

En ese sentido, se admite que la observancia de los principios de protección de datos personales puede estar sujeta a excepciones bajo ciertos supuestos y condiciones, tal es el caso de los asuntos relacionados con la salud, tanto del propio titular de los datos, como de de algún sector de la población relacionados con casos de salubridad general. En el primer caso, el principio del consentimiento al que se aludió en párrafos anteriores, no será necesario cuando esté en el interés terapéutico del propio paciente como titular del dato de salud; en ese sentido, sólo en aquellos casos en que una condición de salud impida que el titular esté conciente, entonces el personal médico y/o los familiares podrán tratar sus datos de salud. Dichas situaciones serán desarrolladas por la ley de la materia la cual establecerá las modalidades del tratamiento y la manera de acreditar la necesidad de conocer dicha información. Ahora bien, en los casos relativos a la salud pública, tampoco será necesario el consentimiento del titular cuando el interés general de tratar dichos datos evite, prevenga o permita controlar emergencias sanitarias, como la propagación de enfermedades, el

establecimiento de cercos sanitarios entre otros, situaciones que serán desarrolladas bajo las condiciones y supuestos que la ley de la materia prevea, según ha quedado apuntado.

Por lo anteriormente expuesto y motivado de acuerdo con la Constitución, La Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, todos los ordenamientos de los Estados Unidos Mexicanos, esta Comisión somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, el siguiente:

Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo segundo al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único: Se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

- (...)
- (...)
- (...)
- (...)
- (...)
- (...)
- (...)
- (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...).

Artículo Transitorio

Artículo Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; a 9 de diciembre de 2008.

La Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Raymundo Cárdenas Hernández (rúbrica), presidente; José Gildardo Guerrero Torres (rúbrica), Dora Alicia Martínez Valero, Mónica Fernández Balboa (rúbrica), Carlos Armando Biebrich Torres, José Jesús Reyna García (rúbrica), Patricia Castillo Romero (rúbrica), Silvano Garay Ulloa, secretarios; Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo (rúbrica), Felipe Borrego Estrada, Lariza Montiel Luis (rúbrica), Raúl Cervantes Andrade, Alfredo Adolfo Ríos Camarena, Leticia Díaz de León Torres, Jaime Espejel Lazcano (rúbrica), Fidel Antuña Batista (rúbrica), Juan Nicasio Guerra Ochoa, Francisco Elizondo Garrido (rúbrica), Andrés Lozano Lozano (rúbrica), Arely Madrid Tovilla, Lizbeth Evelia Medina Rodríguez (rúbrica), Victorio Rubén Montalvo Rojas, María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Rosario Ignacia Ortiz Magallón, Víctor Samuel Palma César (rúbrica), Cruz Pérez Cuéllar, Juan Francisco Rivera Bedoya, Juan José Rodríguez Prats (rúbrica), Salvador Ruiz Sánchez (rúbrica), Yadhira Yvette Tamayo Herrera (rúbrica).

DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, QUE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO Y UN ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO AL DECRETO POR EL QUE SE DECLARAN REFORMADOS EL PÁRRAFO CUARTO Y ADICIONADOS EL QUINTO Y EL SEXTO, Y SE RECORRE EL ORDEN DE LOS ÚLTIMOS DOS DEL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 12 DE DICIEMBRE DE 2005

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados fue turnada para estudio y dictamen la minuta con proyecto de decreto que adiciona un segundo párrafo al artículo segundo transitorio y un tercero transitorio al decreto por el que se declara reformado el párrafo cuarto y adicionados el quinto y sexto, y se recorre el orden de los últimos dos del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2005.

De conformidad con los artículos 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 85, 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 56, 60, 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados el presente dictamen, al tenor de los siguientes

I. Antecedentes

1. En sesión celebrada por la Comisión Permanente el 21 de enero de 2009, los senadores Jesús Murillo Karam y Pedro Joaquín Coldwell, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un segundo párrafo al artículo segundo transitorio y un artículo tercero transitorio al decreto por el que se declaran reformado el párrafo cuarto y adicionados el quinto y sexto, y se recorre el orden de los últimos dos del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2005.

2. En esa fecha, la Mesa Directiva de la Comisión Permanente acordó turnarla a la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República, para estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

3. En sesión ordinaria celebrada el 4 de febrero de 2009 por la Cámara de Senadores, la Mesa Directiva amplió el turno para quedar como sigue: Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, y de Estudios Legislativos.

4. En sesión ordinaria de la Cámara de Senadores de fecha 17 de febrero de 2009 se sometió a valoración del Pleno el dictamen correspondiente, que fue aprobado y remitido en calidad de minuta, en esa fecha, a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

5. En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados de fecha 19 de febrero del presente, la Mesa Directiva dio cuenta con la minuta y determinó turnarla a la Comisión de Puntos Constitucionales.

6. En sesión de la Comisión de Puntos Constitucionales de fecha 11 de marzo se sometió a consideración de los integrantes el dictamen recaído a la minuta en estudio, el cual fue aprobado por la unanimidad de los presentes.

II. Contenido de la minuta

El objeto de la minuta en dictamen señala que ésta tiene relación con la reforma del artículo 18 constitucional por la que se estableció un sistema de justicia para adolescentes, la cual en su momento se discutió y aprobó tanto por la esta Cámara como por la de Senadores y, una vez consultadas las legislaturas de los estados, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2005.

Dicha reforma constitucional buscó redefinir los sistemas de justicia que se aplican a los menores de edad, sentando las bases, los lineamientos y los principios constitucionales que permiten el posterior desarrollo de una legislación específica en la materia, a escalas local y federal. Con ese decreto se instauró la justicia penal para adolescentes en la Carta Magna, estableciendo el derecho a un sistema de justicia especializado, y respetuoso de sus derechos y de las garantías fundamentales, particularmente el derecho al debido proceso legal, en cumplimiento de los compromisos internacionales de México en el ámbito de los derechos humanos.

Sin embargo, y pese a lo establecido en el cuarto párrafo del artículo 18 reformado, no se incluyó en el régimen transitorio la temporalidad para que operaran las reglas del sistema en el ámbito federal, por lo que, una vez implantada la reforma a escala local, se hace evidente la necesidad del establecimiento de leyes, instituciones y órganos específicos para el ámbito federal. Esta omisión es justamente la que da origen a la presente propuesta de adición de los artículos segundo y tercero transitorios del decreto por el cual se aprobó la instauración de un sistema de justicia para adolescentes en la Constitución.

En los artículos transitorios del decreto referido no fueron considerados algunos de los elementos necesarios para armonizar dos sistemas, con lo que se genera una posibilidad de impunidad por razones puramente formales y procesales.

En virtud de lo anterior, se considera de gran importancia determinar en el régimen transitorio el periodo en el cual debe expedirse la legislación secundaria en el ámbito federal; y, por otro lado, lograr la implantación del sistema integral en todos los sistemas locales, en beneficio de los menores ya procesados, sin que ésta provoque que se dejen de sancionar conductas realizadas durante la vigencia de la legislación anterior.

La reforma constitucional en materia de justicia para adolescentes se deriva del compromiso que México ha asumido a través de diversos instrumentos internacionales, entre los cuales deben mencionarse la Declaración Universal de los Derechos del Niño, las

Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Niños Privados de Libertad, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing), las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad) y la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

La citada reforma constitucional de 2005 tuvo como ejes y objetivos principales los que se enuncian a continuación:

- El establecimiento de un sistema de justicia para adolescentes aplicable a las personas a que se atribuya la realización de alguna conducta tipificada como delito en las leyes penales y tengan entre 12 años cumplidos y menos de 18 años de edad, estableciendo un catálogo de sanciones en un entorno de derechos.
- La pretensión de que los menores de entre 12 y 18 años a que se atribuya la realización de alguna conducta prevista como delito en la ley reciban el mismo trato legal en todo el país.
- La observancia de la garantía del debido proceso legal, visualizando al adolescente como sujeto pleno de derechos.
- La privación de libertad como sanción excepcional.
- La implantación de órganos especializados en materia de procuración e impartición de justicia para adolescentes.
- El empleo de medidas de orientación, protección y tratamiento personalizado como opciones a la privación de la libertad.
- La reintegración social y familiar del adolescente.

En consecuencia, la legisladora propone la adición de un segundo párrafo al artículo segundo transitorio y la incorporación de un tercero al decreto por el que se declaran reformado el párrafo cuarto y adicionados el quinto y sexto, y se recorre el orden de los últimos dos del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2005, en los siguientes términos:

Artículos Transitorios

Primero. ...

Segundo. ...

La federación contará con un año a partir de la entrada en vigor del presente decreto para crear las leyes, las instituciones y los órganos que se requieran para la implantación del sistema de justicia integral para adolescentes en materia federal.

Tercero. Los asuntos tramitados hasta el momento en que se implanten las leyes, las instituciones y los órganos a que se refiere el transitorio anterior se tramitarán conforme a la legislación con que se iniciaron. Los asuntos que se encuentren pendientes de resolución en el momento en que inicie la operación del nuevo sistema se enviarán a la autoridad que resulte competente para que continúe en el conocimiento de éstos hasta su conclusión.

III. Consideraciones de la comisión

La Comisión de Puntos Constitucionales recoge la preocupación que dio origen a la minuta de la Cámara de Senadores, pues la reforma que en su momento dio origen a la constitucionalización de la justicia para adolescentes en el país puede ver en riesgo sus propósitos, al dejar incompleto el esquema de justicia, pues efectivamente en el dictamen respectivo no se tomó en cuenta la temporalidad de su implantación en el ámbito federal.

Por eso consideramos correcta la adición de los artículos transitorios que propone la minuta. Por esa razón consideramos aprobar la minuta en dictamen en los términos propuestos por la colegisladora.

Compartimos el espíritu que anima la minuta en estudio, por lo que se refiere a la efectiva implantación de la reforma constitucional de 2005 por la que se adoptó un nuevo modelo a fin de crear un sistema integral de justicia para adolescentes, que implica crear una legislación especial, la formación de instituciones y autoridades especializadas en la procuración e impartición de justicia para personas a partir de los 12 años cumplidos y hasta 18 años.

La aplicación del decreto mencionado genera, a cargo de la federación, las entidades federativas y el Distrito Federal, la obligación de llevar a cabo diversos cambios para consolidar la implantación del referido sistema, desde la expedición de los instrumentos legislativos que desarrollen los principios y lineamientos establecidos en la Constitución hasta la creación de la infraestructura correspondiente que permita a los órganos, a las autoridades y a las instituciones operar adecuadamente.

En la exposición de motivos de la iniciativa materia del dictamen se subraya que el objetivo principal de la reforma constitucional de 2005 fue establecer en la Carta Magna un nuevo sistema que no solamente respetara y protegiera los derechos fundamentales de los menores y adolescentes que cometieran una conducta tipificada como delito sino que, también, respondiera a los graves problemas en materia de seguridad pública que enfrenta el país.

Esta comisión comparte la intención de la colegisladora de subsanar la omisión de los artículos transitorios del decreto de la reforma constitucional de 2005, toda vez que no fue previsto plazo alguno para que entraran en operación las reglas del sistema en el ámbito federal. Lo anterior se hace indispensable al haber sido ya instaurada la reforma a escala local y, en consecuencia, se hace evidente la necesidad de establecer leyes, instituciones y órganos específicos para el ámbito federal.

Se comparte el propósito de la minuta de mérito en el sentido de establecer ciertas reglas a fin de permitir la adecuada implantación del sistema integral de justicia para adolescentes tanto en el ámbito federal como en el local, sin que ello provoque que durante el tiempo en que se lleven a cabo todas las acciones y se establezcan los órganos y las instituciones para implantar dicha reforma, se dejen de sancionar conductas por aspectos formales.

Por ello se estima procedente adicionar un artículo tercero transitorio al decreto del 12 de diciembre de 2005 para establecer, por un lado, que los asuntos tramitados hasta el momento en que se implanten las leyes, las instituciones y los órganos especializados en justicia para adolescentes deben ser tramitados conforme a la legislación con que se iniciaron; y, por otro lado, prever que los asuntos que se encuentren pendientes de resolución en el momento en que inicie la operación del nuevo sistema deben ser enviados a la autoridad que resulte competente para que continúe en el conocimiento de ellos hasta su conclusión.

Por las razones expuestas, la Comisión de Puntos Constitucionales considera que la propuesta en estudio es necesaria, y somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto que adiciona un segundo párrafo al artículo segundo transitorio y un artículo tercero transitorio al decreto por el que se declaran reformado el párrafo cuarto y adicionados el quinto y sexto, y se recorre el orden de los últimos dos del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2005

Artículo Único. Se adicionan un segundo párrafo al artículo segundo transitorio y un artículo tercero transitorio al decreto por el que se declaran reformado el párrafo cuarto y adicionados el quinto y sexto, y se recorren en su orden los últimos dos del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2005, para quedar como sigue:

Transitorios

Primero. ...

Segundo. ...

La federación contará con un año a partir de la entrada en vigor del presente decreto para expedir las leyes y establecer las instituciones y los órganos que se requieran en el orden federal para la implantación del sistema de justicia integral para adolescentes.

Tercero. Los asuntos en trámite hasta el momento en que entren en vigor las leyes y se implanten las instituciones y los órganos a que se refiere el transitorio anterior se concluirán conforme a la legislación con que se iniciaron. Los asuntos que se encuentren pendientes de resolución en el momento en que inicie la operación del

nuevo sistema se remitirán a la autoridad que resulte competente para que continúe en el conocimiento de éstos hasta su conclusión.

Artículo Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, febrero de 2009.

La Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Raymundo Cárdenas Hernández (rúbrica), presidente; José Gildardo Guerrero Torres (rúbrica), Dora Alicia Martínez Valero (rúbrica), Mónica Fernández Balboa, Carlos Armando Biebrich Torres, José Jesús Reyna García (rúbrica), Patricia Castillo Romero (rúbrica), Silvano Garay Ulloa, secretarios; Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo, María del Consuelo Argüelles Arellano (rúbrica), Lariza Montiel Luis (rúbrica), Raúl Cervantes Andrade (rúbrica), Alfredo Adolfo Ríos Camarena (rúbrica), Leticia Díaz de León Torres, Jaime Espejel Lazcano (rúbrica), Fidel Antuña Batista (rúbrica), Juan Nicasio Guerra Ochoa (rúbrica), Francisco Elizondo Garrido, Andrés Lozano Lozano, Arely Madrid Tovilla (rúbrica), Lizbeth Evelia Medina Rodríguez (rúbrica), Victorio Rubén Montalvo Rojas (rúbrica), María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Rosario Ignacia Ortiz Magallón, Víctor Samuel Palma César (rúbrica), Cruz Pérez Cuéllar (rúbrica), Juan Francisco Rivera Bedoya, Juan José Rodríguez Prats (rúbrica), Salvador Ruiz Sánchez (rúbrica), Yadhira Yvette Tamayo Herrera (rúbrica).

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 75, 115, 116, 122, 123 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Honorable Asamblea:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de la Función Pública de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión les fue turnada, para su estudio y dictamen, minuta con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 75, 115, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 70, 71, 72, 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, 45 numeral 6, inciso f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, 56, 57, 60, 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a la consideración de los integrantes de esta honorable asamblea el presente dictamen.

I. Antecedentes del proceso legislativo

1. En sesión ordinaria celebrada el 20 de febrero de 2002, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el diputado Felipe Calderón Hinojosa, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 73, 75, 115, 116 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se considera en este dictamen por coincidir en la materia.
2. En sesión ordinaria celebrada el 21 de octubre de 2003, la Cámara de Diputados del Congreso del Estado de Jalisco, presentó ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción IV, inciso c), párrafo cuarto del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que por coincidir en la materia se incorpora a este dictamen.
3. En sesión ordinaria celebrada el 9 de diciembre de 2003, en la Cámara de Diputados el diputado Tomás Cruz Martínez, del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa que reforma y adiciona los artículos 64,75, 115, 116, 122 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se considera en este dictamen por coincidir en la materia.
4. En sesión ordinaria celebrada el 19 de octubre de 2004, en la Cámara de Diputados el diputado Emiliano Serrano Jiménez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa que reforma y adiciona los artículos 73 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear la Ley Federal de Salario Máximo Mensual para los Servidores Públicos

Federales, Estatales, Municipales y Organismos Autónomos, que se considera en este dictamen por coincidir en la materia.

5. En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 9 de noviembre de 2004, el Congreso del estado de Chihuahua presentó iniciativa que adiciona la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se considera en este dictamen por coincidir en la materia.

6. En sesión ordinaria celebrada el 13 de octubre de 2005, en la Cámara de Diputados el diputado Jorge Leonel Sandoval Figueroa, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó iniciativa que adiciona un párrafo al artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se considera en este dictamen por coincidir en la materia.

7. En sesión ordinaria celebrada el 10 de noviembre de 2005, en la Cámara de Diputados el diputado Iván García Solís, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa que reforma los artículos 41 y 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se considera en este dictamen por coincidir en la materia.

8. En sesión ordinaria celebrada de la Cámara de Diputados, el 29 de noviembre de 2005, el Congreso del estado de San Luis Potosí presentó iniciativa que reforma el primer párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se considera en este dictamen por coincidir en la materia.

9. En sesión ordinaria celebrada el 2 de enero de 2006, en la Cámara de Diputados el diputado Óscar González Yáñez, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, presentó iniciativa que reforma el párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se considera en este dictamen por coincidir en la materia.

10. En sesión ordinaria celebrada el 21 de febrero de 2006, en la Cámara de Diputados el diputado Emiliano Vladimir Ramos Hernández, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa que reforma el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11. En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 19 de septiembre de 2006, el diputado Raymundo Cárdenas Hernández, del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 73, 75, 90, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se considera en este dictamen por coincidir en la materia.

12. En sesión ordinaria celebrada el 26 de octubre de 2006, en la Cámara de Diputados la diputada Valentina Valia Batres Guadarrama, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa con proyecto de

decreto que reforma los artículos 64, 73, 94, 115, 122 y 127, y en el que se adicionan los artículos 75, 116 y 127 y se deroga el párrafo noveno del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se considera en este dictamen por coincidir en la materia.

13. En sesión celebrada el 13 de marzo de 2007, en la Cámara de Diputados, los diputados Carlos Alberto Torres Torres, Salvador Arredondo Ibarra y Mario Alberto Salazar Madera, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron una iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones: el artículo 75, fracción IV párrafo octavo del artículo 115 y el artículo 127; se adiciona una fracción VIII al artículo 116; un párrafo segundo al inciso B recorriéndose los demás en su orden, de la fracción V, de la Base Primera del Apartado C del artículo 122; y los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 127, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, iniciativa que se considera en este dictamen por coincidir en la materia.

14. En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, de fecha 15 de marzo de 2007, se recibió minuta que contiene proyecto de decreto que reforma los artículos 75, 115, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que remite la Cámara de Senadores y es turnada para su análisis y dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de la Función Pública de la Cámara de Diputados. Posteriormente en fecha 30 de marzo la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dispone ampliar el turno a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de la Función Pública con opinión de la Comisión de Gobernación.

15. En sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el 23 de octubre de 2008, la diputada Dora Alicia Martínez Valero, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó una iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de regulación de salarios de los servidores públicos, la cual fue turnada para su análisis y dictamen a la Comisión de Puntos Constitucionales, que se considera en el presente dictamen por coincidir con la materia.

16. El 17 de abril de 2007, la Comisión de Gobernación envió opinión sobre la minuta que contiene proyecto de decreto que reforma los artículos 75, 115, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que remite la Cámara de Senadores, la cual ha sido valorada por estas comisiones dictaminadoras.

17. En reunión de la Comisión de Puntos Constitucionales celebrada el día 18 de marzo se sometió a consideración de los integrantes de la misma el proyecto de decreto, y fue aprobado en lo general y en lo particular por unanimidad de los presentes.

18. En reunión de la Comisión de la Función Pública celebrada el día 24 de marzo del presente año, se sometió a consideración de los integrantes de la misma el

proyecto de decreto y fue refrendado por unanimidad el dictamen en lo general y con modificaciones en lo particular.

19. En reunión de la Comisión de Puntos Constitucionales, celebrada el día 26 de marzo del presente año, se sometió a consideración de los integrantes las modificaciones propuestas por la Comisión de la Función Pública y fueron aprobadas por unanimidad de votos de los presentes.

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de la Función Pública aprueban en lo general y en lo particular por unanimidad el decreto que reforma y adiciona los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Regulación de Salarios a Servidores Públicos.

II. Materia de la minuta

El tema de los sueldos y remuneraciones que perciben los servidores públicos ha sido motivo de discusiones múltiples, sobre todo en tiempos recientes. La percepción que respecto de aquéllos tiene la sociedad, es que son –en no pocas ocasiones– fijados arbitraria y excesivamente. Debido precisamente a que la discrecionalidad ha sido la nota definitoria en muchas ocasiones para fijar la asignación de sueldos en la administración pública, en los Poderes Legislativo y Judicial y en sus correlativos de las entidades federativas, es que se ha planteado la reforma que recoge esta minuta. Adicionalmente tal como lo indica el dictamen, se pretende conformar un justo equilibrio entre la realidad económica que viven los gobernados y el eficiente desempeño del cargo con la remuneración que reciben sus gobernantes.

La finalidad que pretende esta minuta es fijar constitucionalmente un tope acerca del sueldo máximo anual, teniendo como referente la remuneración del titular del Poder Ejecutivo federal, útil para todos los servidores públicos del país. Para tales efectos se propone reformar los artículos 75, 115, 123 y 127 constitucionales.

En el régimen transitorio se establece que las percepciones de los servidores públicos, deberán ser disminuidas en los Presupuestos de Egresos correspondientes al siguiente ejercicio fiscal (del año 2008). En consonancia, de ser aprobada la minuta en sus términos, los distintos órganos legislativos (federal, estatal y del Distrito Federal) deberán adecuar su legislación acorde a lo señalado por ésta, en un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor.

Para efectos de la minuta que se analiza, se entenderá como remuneración toda percepción en efectivo o en especie, incluidos aguinaldos, premios, bonos, dietas (para los representantes en cámaras legislativas), recompensas, gratificaciones, estímulos, comisiones, compensaciones, fondos de retiro o ahorro (siempre que no sean aportaciones hechas por el trabajador) y cualquier otra cosa que perciba los servidores públicos de la federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales,

fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos y cualquier otro ente público. Se exceptúa de ello los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales, así como los conceptos de jubilaciones y pensiones ya que éstas son un pago que se realiza hasta que termina la relación laboral, son un derecho que se gana con el trabajo, que está regulado con las leyes y que no es parte de la remuneración de un servidor público. (Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, que contienen proyecto de decreto que reforma los artículos 75, 115, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, página 9.)

Pero, debido a que también las jubilaciones y pensiones han sido designadas de modo arbitrario, discrecional y desmedido, y muchas veces se han otorgado sin cumplir los requisitos y la antigüedad para tales efectos, en la minuta se propone que dichos beneficios atiendan en todo momento a criterios de generalidad y se respeten los respectivos requisitos de antigüedad, edad, asimismo no podrán concederse al margen de la legislación, de un decreto de carácter legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.

Esta minuta regula, junto al salario máximo, también el régimen de liquidaciones para frenar los excesos cometidos cuando al finalizar sus encargos múltiples funcionarios han recibido liquidaciones desproporcionadas, sean de elección popular o sean de la administración pública. La propuesta de la minuta en comento de incorporar el régimen de liquidaciones, no interferirá en perjuicio de los casos en que la ley defina exactamente los procedimientos para la obtención legítima y legal tanto de liquidaciones, como pensiones y retiros. En el mismo tenor, se respetarán los laudos que resulten favorables a quienes los hayan interpuesto.

Vale la pena enfatizar la extensión que se hace al artículo 127 respecto a quienes aplicará la iniciativa, criterios que según se precisa, valdrán para cualquier función, empleo, cargo o comisión en el servicio público, incluyendo en ello a todo servidor público, funcionario, empleado y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, de la federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos y cualquier otro ente público.

Según lo propuesto en la reforma para el artículo 127, que esta minuta refiere, la asignación de remuneraciones se hará equitativamente y de acuerdo al desempeño del cargo, atendiendo en ello a la fiscalización y la transparencia. En un sentido similar se establece según lo propuesto para el artículo 127, que el criterio de proporcionalidad guiará el establecimiento de las remuneraciones de los servidores públicos. Dicha proporcionalidad se hará no sólo respecto a las responsabilidades que se desarrollen en el cargo o empleo, sino también se pretende que ésta se haga en consonancia con los ingresos del erario a cuyo cargo corresponden, para que también se guarde proporcionalidad con los ingresos y capacidades de todos los órdenes de gobierno.

Asimismo, la remuneración de los servidores públicos debe responder a criterios del grado de responsabilidad y nivel jerárquico, de tal forma que se eviten disparidades inaceptables entre cargos de características similares, con fundamento en el legítimo derecho de que a trabajo igual corresponde salario igual, por lo que se estima conveniente establecer que a un subordinado no le podrá corresponder una remuneración igual o mayor que a la de su superior jerárquico. Ahora bien, en los casos en que algunos servidores públicos desarrollen varios empleos si podrán tener una remuneración superior a la de su superior jerárquico, siempre que ese excedente se origine precisamente de desempeñar esas funciones y siempre que la suma de dichas retribuciones no exceda la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República en el presupuesto del ejercicio fiscal que corresponda.

Debido a que la asignación de los montos de las remuneraciones de los servidores públicos en los Presupuestos de Egresos respectivos, será una normatividad que obligará a los tres niveles de gobierno (federación, entidades federativas y municipios), el contenido de la minuta refiere una modificación tanto al artículo 75 como al 115. En el primero se señala que en el Presupuesto de Egresos de cada año se señalará la retribución correspondiente a cada empleo público y en el segundo, que los ayuntamientos al aprobar sus Presupuestos de Egresos apuntarán las remuneraciones de los servidores públicos en sujeción al mencionado artículo 127.

La minuta se propone, entre otras cuestiones, la de contribuir a transparentar las percepciones a las que tengan acceso todos los servidores públicos, medida que sin duda nos acerca al establecimiento de mecanismos para la rendición de cuentas en lo tocante a cómo los salarios serán proporcionados; es decir, que no sólo los salarios sean públicos sino también los tabuladores que sirven de base para calcularlos, tal como lo refiere el contenido de la minuta en su artículo 127. Dicha medida es congruente con un tema muy debatido en los últimos años (y sobre el cual esta Cámara se pronunció recientemente), y es que la ciudadanía tenga acceso a información completa sobre las remuneraciones (en efectivo y en especie) a que tienen derecho los servidores públicos en todo el territorio nacional.

Es de enfatizar las modificaciones propuestas a los artículos 75, 115 y 123 que señalan, respectivamente, que las remuneraciones de los entes públicos deberán respetar lo señalado en el artículo 127 así como las leyes que en la materia expida el Congreso General (artículo 75), y que los ayuntamientos realizarán la asignación de las remuneraciones correspondientes a los servidores públicos sujetándose también al artículo 127 (artículo 115) y que se modifique en lo relativo a que los salarios de los servidores públicos no podrán ser disminuidos durante su encargo (artículo 123). Se propone además establecer que dichos órganos legislativos deberán expedir las leyes para sancionar penal y administrativamente el incumplimiento de lo establecido en el artículo 127 constitucional.

Finalmente la minuta plantea adicionar un párrafo final al artículo 127 en el sentido de que éste tendrá preeminencia sobre cualquier otra disposición que norme remuneraciones en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en cualquier otro ordenamiento.

III. Consideraciones

Esta comisión dictaminadora coincide con su colegisladora en la voluntad para establecer un marco constitucional en los artículos 75, 115, 123 y 127, respecto de los salarios que perciben los funcionarios públicos del país y retoma, a su vez, las iniciativas relacionadas con esta materia, presentadas ante la Cámara por los diputados y diputadas de diversas legislaturas, sin embargo con la finalidad de enriquecer la propuesta de reforma que se plantea en este dictamen, hace adiciones que permiten fortalecer la misma, a fin de dar certeza de que deberá existir un tope máximo a las remuneraciones de los servidores públicos, que no necesariamente significa que deban de llegar a ese tope máximo los servidores públicos, sino que es sólo un referente que permita hacer operativa la reforma a fin de que no existan simulaciones.

Una de las razones por las que se pretende reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de regulación de salarios a servidores públicos, se debe a la grave polarización de los ingresos entre la población. Mientras más de diez millones de trabajadores, 24 por ciento de la población ocupada, reciben salarios menores al mínimo o carecen de salario y, otros logran superar el nivel mínimo, porque desempeñan dos o más trabajos y en millones de hogares se ven obligados a mandar al trabajo a sus jubilados o a sus niños para completar los ingresos estrictamente indispensables para la subsistencia, una gran parte de los funcionarios altos y medios perciben un salario por arriba de los cien mil pesos mensuales.

Resulta indignante que una economía como la mexicana, que dista mucho de ser una de las primeras en el mundo, asigne salarios a sus empleados públicos de alto nivel, comparables, y en algunas ocasiones superiores con los salarios que en puestos similares ganan los funcionarios de las primeras economías del planeta. Debido a que los ingresos de estos altos funcionarios son superiores al resto de los trabajadores mexicanos, la disparidad en México sólo es proporcionalmente equiparable a la de países que tienen distribuciones de ingreso tan polarizadas como la mexicana tales como la brasileña, la peruana o la filipina. Este abismo salarial entre unos y otros con justa razón ofende e indigna a la ciudadanía mexicana, y por ello se constituye en el motor que hoy impulsa a esta comisión dictaminadora a aprobar el contenido de la minuta enviada por el Senado.

Si bien es cierto, el servicio prestado en su encargo o en su función por los servidores públicos es un empleo que debe gozar de un ingreso digno que le permita desempeñar su trabajo con eficacia y profesionalismo, también lo es la urgencia de una regulación más eficiente, pues la arbitrariedad y el abuso son eventos que recurrentemente han privado en torno a la asignación de salarios. Por todos son conocidos los sueldos excesivos y las liquidaciones ominosas otorgadas a ciertos funcionarios públicos al término de sus encargos. De ahí que se pretenda con esta reforma fijar un tope máximo a los salarios de todos los servidores públicos y que ninguno de ellos pueda asignarse un salario como producto de su apreciación personal, lo cual redundará en una mejora sustancial de la percepción que la ciudadanía tiene de su desempeño, sus decisiones y la justa proporcionalidad de su salario respecto a su función, su jerarquía y su responsabilidad.

El servicio público es, como su nombre lo indica, un trabajo que implica encargarse de la cosa pública, por tratarse de los asuntos que interesan al resto de la ciudadanía y de la

población en general. Permitir que el sueldo del presidente de la República sea referente o criterio salarial máximo para todos los funcionarios públicos, redignifica la teleología del servicio público, lo despoja de la desviación que ha sufrido al considerarse como una forma más de enriquecimiento al amparo del erario.

A la luz de los criterios antes señalados, no tienen razón de ser las percepciones excesivas y fijadas sin la base de ningún lineamiento legal, como lo son las ofensivas pensiones a algunos ex funcionarios al término de su encargo, otorgadas fuera de todo criterio general para la asignación de prestaciones como lo es la pensión.

En este sentido estas comisiones dictaminadoras, queremos resaltar y retomar lo expresado en la iniciativa presentado por el entonces diputado Felipe Calderón Hinojosa quien ahora como presidente envió otra iniciativa al Senado y que motivan ambas este dictamen al tenor de las siguientes consideraciones:

En la iniciativa presentada, el día 20 de febrero de 2002 en la Cámara de Diputados, señalaba claramente y en nombre del partido acción nacional lo siguiente:

"La democracia se sustenta en el principio de representación, cuya expresión más simple es la que define al servidor público como mandatario y a los ciudadanos como mandantes. En esa virtud, todo servidor público, sea por elección o designación, tiene la obligación de vincular sus decisiones al marco constitucional y legal que rige el ejercicio de la función que le ha sido confiada, amén de la responsabilidad de actuar con apego a la ley y con sensibilidad y prudencia para que se aprovechen de manera eficiente los recursos de un país con rezagos como el nuestro.

Acción Nacional reconoce la necesidad de contar con servidores públicos competentes, profesionales y honestos, que accedan a su cargo mediante el voto popular o mediante o un proceso de nombramiento basado en criterios de honestidad, capacidad, eficiencia y transparencia. Para ello es imposible prescindir de una adecuada remuneración de los funcionarios públicos dentro de las posibilidades presupuestales del gobierno y en orden a la realidad socioeconómica nacional.

En razón de ello, Acción Nacional considera pertinente revisar el marco constitucional que sustenta tales remuneraciones de los servidores públicos, incluidas las de los legisladores, en forma tal que permita crear un justo y verdadero equilibrio entre la realidad económica que viven los gobernados, y el eficiente desempeño del cargo con la remuneración que reciben sus gobernantes.

Consideramos que el servicio público debe ser remunerado de manera tal que el Estado se asegure de que en el desempeño de los cargos públicos se cuente con ciudadanos que por su preparación, capacidad y honestidad, puedan desempeñar con eficacia y profesionalismo las responsabilidades que les han sido confiadas, al

tiempo que, quien presta el servicio público, pueda obtener también un ingreso digno."

Señala también que: "Uno de los asuntos que mayormente indigna a la población está asociado con los ingresos extremadamente elevados y desproporcionados que con frecuencia los servidores públicos se asignan. El problema se agrava dado el enorme sacrificio que implica para los ciudadanos el cumplir con sus responsabilidades fiscales, por una parte, y por la otra, por la terrible situación económica en la que viven millones de mexicanos."

La iniciativa también contempla que "Las remuneraciones del presidente de la República de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los diputados y senadores al Congreso de la Unión y de los demás servidores públicos de elección popular, en los ámbitos federal, estatal, municipal, del Distrito Federal y sus delegaciones, serán determinadas anualmente en los presupuestos de egresos correspondientes y se sujetarán a los lineamientos que establecen esta Constitución y las leyes que expida el Congreso General. Ninguna remuneración será superior a la que perciba el presidente de la República. Ningún servidor público podrá percibir una remuneración mayor a la establecida para su superior jerárquico."

Tal cual lo señala en la iniciativa: "No puede ignorarse, además, el hecho de que la abrumadora mayoría de estos sueldos públicos, aún en los ámbitos locales y municipales, son sufragados cada día en mayor medida, con cargo a partidas que tienen su origen en fondos de la federación, recaudadas por mandato de este Congreso de la Unión. Se trata, en efecto, de un gasto que es aplicado localmente, pero que su origen está determinado por esta Soberanía, la cual es responsable de vigilar la adecuada aplicación de dichos recursos públicos y que no puede renunciar, de manera alguna, a propiciar su debida aplicación en todos los ámbitos. Se trata de consagrar, en una norma eficaz y claramente vinculatoria, el compromiso de que la sobriedad republicana será garantizada en la erogación de las percepciones de todo servidor público".

Ahora bien, en la iniciativa presentada por Felipe Calderón Hinojosa ahora como Presidente de México se desprenden además de la coincidencia con los argumentos anteriormente esgrimidos, los siguientes:

Primero. La alusión directa a Benito Juárez al tenor de la siguiente expresión: "El presidente Benito Juárez, al referirse a la función que desempeñan los servidores públicos señalaba que: "...bajo el sistema federativo no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas, ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrosa medianía que proporciona la retribución que la ley les señala". Hoy los mexicanos demandan a los servidores públicos el eficaz cumplimiento de los principios a los que aludía el Benemérito de las Américas."

Segundo. No escapa a nuestra atención lo previsto en el párrafo noveno del artículo 94 constitucional que dispone que la remuneración que perciban diversos funcionarios judiciales no podrá ser disminuida durante su encargo.

Sin embargo, es indudable que la *ratio legis* de dicho principio constitucional está referida a los poderes constituidos precisamente para evitar cualquier acto de presión que aquellos pudieran intentar en contra de la función jurisdiccional, en otras palabras, el precepto es un instrumento que pretende garantizar la autonomía del Poder Judicial.

No obstante, es indiscutible que si el órgano reformador de la Constitución dicta un mandato que autoriza, en su caso, la afectación de algunos funcionarios, ello no vulnera lo dispuesto en el citado artículo 94. Además, nuestro máximo tribunal ya ha definido con claridad que sólo el texto constitucional pudiera permitir, en caso de ser necesario, una aplicación retroactiva de la norma.

En este contexto, no obstante el perjuicio que se pueda ocasionar a intereses individuales, debe atenderse al bien superior de contar con un régimen de remuneraciones equitativo, igualitario y transparente, que dé certeza al ejercicio del gasto público, con el fin de evitar arbitrariedad y el abuso en la determinación de los ingresos.

Al efecto la tesis citada por el iniciante refiere lo siguiente:

Como se reconoció por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial visible con el número 302 en la página 282 del Tomo I del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, de rubro: "RETROACTIVIDAD DE LA LEY, PRECEPTOS CONSTITUCIONALES NO SON IMPUGNABLES POR...", el Poder Revisor de la Constitución puede imprimir a una reforma constitucional el ámbito temporal de validez que estime conveniente e, incluso, puede darle efectos retroactivos. En tal virtud, si de la interpretación de la reforma a un precepto constitucional, mediante la cual se restringe algún derecho de los gobernados, se advierte que fue voluntad de la expresión soberana fijarle un específico ámbito temporal de validez, las autoridades constituidas deben someterse a esa voluntad, con independencia de que ello implique afectar derechos adquiridos o, en el extremo contrario, respetar meras expectativas de derecho, que a juicio del referido poder, deben preservarse; todo ello, en aras de respetar el principio de supremacía constitucional.

Derivado de lo anterior, estas comisiones coincidimos en lo general con el contenido de la minuta, sin embargo consideramos necesarias algunas modificaciones al texto del decreto y artículos transitorios en razón de los siguientes argumentos:

Primero. Respecto de las remuneraciones, estas comisiones consideran necesario establecer en el texto de los artículos 75, 115, 116 y 122 a reformar la palabra retribuciones y no así la de remuneraciones en virtud de que aquellas son todas las que derivan del trabajo y que pueden ser de diferentes tipos según el artículo 5o. Constitucional, además que la obligación de la Cámara de Diputados en el texto vigente del artículo 75 así lo establece también.

En razón de lo anterior y al ser los términos remuneraciones o retribuciones utilizados indistintamente en el texto constitucional para efectos de esta reforma deberán entenderse como sinónimas, como lo considera el artículo 127 de la Constitución.

Respecto de la reforma planteada para el artículo 75 en el que se adiciona un segundo párrafo se estipula que la asignación de remuneraciones en el Presupuesto de Egresos deberá respetar las bases previstas para tales efectos en el artículo 127 constitucional, pero además, deberá respetar las leyes que en la materia correlativa expida el Congreso General. En ello se coincide en los términos propuestos, sin embargo consideramos adecuado que se adicione un tercer párrafo en el siguiente sentido:

Por su parte, tanto los poderes Legislativo federal, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del presupuesto de egresos de la federación, estarán obligados a incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, tabuladores desglosados en lo que respecta a las remuneraciones que perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables.

En atención a que el Banco de México no envía proyecto presupuestal para ser considerado en el PEF, la redacción propuesta no lo exime de incluir tabuladores dentro de su propio presupuesto ni de que las remuneraciones cumplan la normatividad establecida en el artículo 127 Constitucional.

En este sentido, el artículo 75 quedaría de la siguiente manera:

Artículo 75. ...

En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General.

Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del presupuesto de egresos de la federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables.

Segundo. La modificación propuesta al artículo 115 constitucional propone que, por su parte, para las remuneraciones que correspondan a los servidores públicos previstas en los Presupuestos de Egresos aprobados por los ayuntamientos (previa aprobación de ley de ingresos de los municipios hecha por las legislaturas de los Estados) deberá elaborarse un tabulador desglosado de las remuneraciones de sus funcionarios públicos municipales,

sujetándose ante todo a las disposiciones referidas en el artículo 127 de nuestra Carta Magna. En principio estamos de acuerdo con la propuesta del Senado, con la adición de la obligación de establecer tabuladores, que es el sentido general del artículo 75 y principio que deberán seguir los ayuntamientos en sus presupuestos.

Así, el artículo 115 quedaría de la siguiente manera:

Artículo 115. ...

I. a III. ...

IV. ...

a) ...

b) ...

c) ...

...

...

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, **y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.**

...

V. a X. ...

Tercero. En su facultad de hacer cambios a la propuesta de reforma que envía el Senado de la República, estas Comisiones, proponemos que la Cámara de Diputados incluya modificaciones a los artículos 116 y 122, con la finalidad de que también impacte la regulación salarial a los servidores públicos estatales al mismo tiempo que los correspondientes al Distrito Federal.

En lo particular, para el artículo 116 constitucional, se propone hacer explícita, una facultad importante que ha estado reservada para los estados, que consiste en que sus legislaturas aprueben anualmente el presupuesto de egresos correspondiente y en éste señale los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban sus servidores públicos.

Bajo este esquema, se proponen dos modificaciones en el mismo sentido con respeto a sus facultades, tanto para el artículo 116 como para el 122, en lo relativo al mandato a los Poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus constituciones locales –para el caso de los estados– y en su Estatuto de Gobierno –para el caso del Distrito Federal–, de incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban sus servidores públicos. Dichas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de sus respectivos presupuestos de egresos, establezcan las disposiciones de su marco jurídico aplicable.

Así pues los artículos 116 y 122 de la Constitución quedarían de la siguiente manera:

Artículo 116. ...

...

I. ...

II. ...

...

...

Corresponde a las legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente.

Los Poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus constituciones locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

III. a VII. ...

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A. ...

B. ...

C. ...

Base Primera ...

I. a IV. ...

V. ...

a) ...

b) ...

Los órganos del Distrito Federal Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en su Estatuto de Gobierno, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, establezcan las disposiciones del Estatuto de Gobierno y legales aplicables.

...

...

...

c) a o) ...

Base Segunda a Base Quinta ...

Cuarto. En la modificación al artículo 123 se coincide plenamente con lo propuesto, con la finalidad de armonizar los contenidos de las reformas de los artículos 75, 115, 116 y 122. Concretamente se refiere al apartado B que trata lo relativo a los trabajadores de los poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, y se adiciona en su fracción IV que la asignación de salarios en los presupuestos respectivos, se sujetarán a lo dispuesto por el artículo 127 constitucional, con la prevención importante de no disminuir su cuantía durante la vigencia de los mismos, sin embargo se modifica la sintaxis de la redacción a fin de dar claridad al precepto, quedando de la siguiente forma:

Artículo 123.

...

A. ...

B. ...

I. a III. ...

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, **sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.**

...

V. a XIV. ...

Quinto. En coincidencia con la colegisladora, consideramos pertinente que sea el texto del artículo 127 constitucional el que prevea bases generales para los efectos de esta reforma que apliquen para todos los servidores públicos y regule de manera preeminente en materia de remuneraciones de los mismos, como lo dice la minuta del Senado: "la reforma al artículo 127 constitucional (...) promueve el control y la transparencia, evitando el dispendio en la asignación discrecional de las remuneraciones a los servidores públicos, al tiempo que reconoce la proporcionalidad que debe existir entre las remuneraciones y las funciones y responsabilidades a los cargos". Sin dejar de atender de manera armónica todos los preceptos constitucionales.

Así pues, aun y cuando estas comisiones coincidimos con la propuesta en lo general, creemos necesario que la Cámara de Diputados proponga modificaciones al texto propuesto, en las siguientes fracciones:

En la fracción I, consiste en excluir del concepto de remuneraciones o retribuciones, las aportaciones a fondos de retiro o ahorro que puedan realizar los servidores públicos, en razón de que aquellas no integran el salario, sino que por su propia naturaleza forman parte del régimen de seguridad social a que tiene derecho todo trabajador según lo dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que las aportaciones permiten preservar, por un lado la dignidad y el ingreso de los servidores públicos en tanto se reincorporan, en su caso, al mercado laboral ante la eventual separación del servicio público por cualquier causa, y que en algunos casos la propia ley les impide desempeñar otro empleo, cargo o comisión en el servicio público, que no necesariamente es por razón de sanción, sino por seguridad de las instituciones del Estado y motivado por el conflicto de intereses que se pudiesen generar por éste. Por el otro lado, dichos fondos de ahorro fomentan el ahorro de los trabajadores mientras están en servicio en beneficio del sistema financiero y su patrimonio de manera transparente y justa.

La Comisión de la Función Pública estimó procedente incluir en la fracción II del artículo 127 del proyecto de Decreto la siguiente oración "en términos de la fracción anterior", por

lo cual se precisa en la fracción II de este artículo que ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor, en términos de la fracción I (que es la anterior), por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

En la fracción III consideramos necesario incluir en el régimen de excepción la posibilidad de recibir una remuneración mayor a la del superior jerárquico cuando la misma sea consecuencia de trabajos técnicos especializados o que formen parte de un sistema de carrera profesional garantizado por la ley.

En la fracción IV la modificación consiste en adicionar al texto propuesto, la cláusula de exclusión respecto de los servicios de seguridad que por razón del cargo desempeñado requieran algunos servidores públicos, ya que consideramos que la seguridad de los mismos no debe en ningún momento ser factor para que no se tomen las decisiones que se requieran enunciadas en ley y no influenciadas por presiones o amenazas a la vida e integridad personal.

Al tenor del siguiente texto: "**... Quedan excluidos los servicios de seguridad que los servidores públicos por razón del cargo desempeñado así lo requieran**".

Asimismo, la Comisión de la Función Pública propuso la adición a la fracción IV del artículo 127 Constitucional, para establecer en ésta que no se considerarán préstamos o créditos sin que estos, entre los demás conceptos que ya prevé la propuesta, se encuentren asignados por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, además de que también se precisa que estos conceptos no formarán parte de la remuneración, pues con esto los trabajadores tendrán la certeza de que estos conceptos no integrarán o formarán parte de sus remuneraciones, con lo cual se busca evitar conflictos y litigios innecesarios.

En la fracción VI se señala que, los diversos órganos legislativos -el federal, los estatales y el del Distrito Federal- promulgarán las leyes necesarias a efecto de concretar el contenido del artículo 127 constitucional propuesto, en las cuales, además se deberán prever sanciones, penales y administrativas para los órganos que incumplan, eludan o simulen el cumplimiento de las limitaciones y previsiones establecidas en este artículo. Y en ello se coincide totalmente con lo propuesto en la minuta. Sin embargo respecto de la propuesta que señala: "Este artículo tendrá preeminencia sobre cualquier otra disposición que norme remuneraciones a servidores públicos en esta Constitución o en cualquier otro ordenamiento" se discrepa, en razón de que una norma constitucional no puede estar por encima de otra norma constitucional y en su caso ninguna ley puede ser aplicable si contraviene lo dispuesto por la Constitución, por lo que consideramos necesario eliminarlo del texto del artículo, sin dejar de señalar que la intención del Poder Revisor de la Constitución (Constituyente Permanente) es que lo dispuesto por el artículo 127 se aplique una vez sea norma vigente, no obstante las disposiciones que pudieran existir en la Constitución y que en la interpretación de la misma los órganos encargados de aplicarla consideren sea contraria a otra norma del mismo carácter. Ello para efectos de hacer posible lo que la Suprema Corte de Justicia de la Unión reconoció en la tesis jurisprudencial visible

con el número 302 en la página 282 del Tomo I del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, y que a la letra dice: "RETROACTIVIDAD DE LA LEY, PRECEPTOS CONSTITUCIONALES NO SON IMPUGNABLES POR.", el Poder Revisor de la Constitución puede imprimir a una reforma constitucional el ámbito temporal de validez que estime conveniente e, incluso, puede darle efectos retroactivos. En tal virtud, si de la interpretación de la reforma a un precepto constitucional, mediante la cual se restringe algún derecho de los gobernados, se advierte que fue voluntad de la expresión soberana fijarle un específico ámbito temporal de validez, las autoridades constituidas deben someterse a esa voluntad, con independencia de que ello implique afectar derechos adquiridos o, en el extremo contrario, respetar meras expectativas de derecho, que a juicio del referido poder, deben preservarse; todo ello, en aras de respetar el principio de supremacía constitucional.

Lo anterior forma parte de la preocupación mostrada por algunos legisladores en el entendido de lo dispuesto por el párrafo noveno del artículo 94 respecto a que la remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito, los consejeros de la Judicatura Federal, y los magistrados electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo. En este sentido podríamos pensar que existen dos normas constitucionales que se contraponen, sin embargo y en relación a la tesis de jurisprudencia citada en el párrafo anterior consideramos que la presente reforma constitucional no afecta lo dispuesto por dicho artículo 94 y sí en cambio obliga a los servidores públicos del Poder Judicial a recibir una retribución por sus servicios acorde a lo que establecerá la misma Constitución en el artículo 127. En este sentido consideramos que dicha obligación la asuman los órganos administrativos encargados de ajustar los salarios de sus servidores públicos del Poder Judicial federal, los poderes judiciales de los estados, de los organismos constitucionales autónomos, y aquellos a los que la ley otorgue autonomía, así como los órganos autónomos de los estados.

En este sentido y para efectos de que se cumpla dicha norma, creemos que la intención de la colegisladora de establecer la preeminencia de lo dispuesto en el artículo 127 (motivo de esta reforma) sobre cualquiera otra, no está de más resaltarla en la exposición de motivos, así como la obligación de aplicarla y respetarla por todos los servidores públicos.

De esta manera el artículo 127 quedaría de la siguiente forma:

Artículo 127. Los servidores públicos de la federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico. Salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que los servidores públicos por razón del cargo desempeñado así lo requieran.

V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

VI. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.

Sexto. Estas comisiones queremos esclarecer que cuando en los artículos reformados en este Decreto, se refiera a servidores públicos, y en los cuales aplique normas para ellos, siempre se deberá entender por éstos de manera amplia a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, y en los mismos términos a los respectivos de los Estados de la República.

Séptimo. Del Régimen transitorio:

Este se compone de cinco artículos. **En el transitorio primero**, se coincide en sus términos. Se refiere la entrada en vigor de la reforma planteada, esto es: el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Así como la cláusula tácita de que cualquier disposición que contravenga el contenido de este decreto quedará sin efecto.

El transitorio segundo establece que las remuneraciones que al momento de la publicación del decreto excedan la establecida en el mismo, tendrán que disminuirse en los presupuestos de egresos correspondientes al siguiente ejercicio fiscal respecto de aquél en que haya entrado en vigor este decreto. Se coincide en sus términos.

En el transitorio tercero existe una modificación sustancial a la propuesta de la Colegisladora ya que la propuesta original respetaba las remuneraciones totales de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito, los consejeros de la Judicatura Federal, los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral y los magistrados y jueces de los Poderes Judiciales Estatales, durante el tiempo que dure el encargo. Al respecto, estas comisiones consideramos prudente hacer una modificación al inciso b) de este artículo transitorio, en el sentido de respetar dichas remuneraciones recibidas bajo los conceptos descritos en este inciso b) a los servidores públicos antes mencionados, siempre y cuando no rebasen el tope máximo establecido para el Presidente de la República (fracción II del artículo 127).

De esta manera se establece que cualesquiera otras remuneraciones en dinero o en especie, que perciban los funcionarios arriba señalados, que sean adicionales a la nominal tales como gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones, sólo se mantendrán si la remuneración total que los incluye no excede el monto máximo referido en la fracción II del artículo 127 constitucional. En este sentido, se excluyen las aportaciones a fondos para el retiro o ahorro; por lo que hace necesario eliminar también el inciso d) de la propuesta del Senado ya que se refiere a la obligación legislativa de regular dichas aportaciones.

En el mismo sentido se señala que las remuneraciones nominales junto a las adicionales podrán incrementarse respetando la fracción II arriba referida, es decir, sólo podrán incrementarse si no exceden el monto máximo en ella señalado, en lo cual se coincide con lo referido.

Así pues, el transitorio tercero quedaría de la siguiente manera:

Tercero. A partir del ejercicio fiscal del año siguiente a aquél en que haya entrado en vigor el presente decreto las percepciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito, los consejeros de la Judicatura Federal, los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral y los magistrados y jueces

de los Poderes Judiciales Estatales, que actualmente estén en funciones, se sujetarán a lo siguiente:

- a) Las retribuciones nominales señaladas en los presupuestos vigentes superiores al monto máximo previsto en la base II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se mantendrán durante el tiempo que dure su encargo.
- b) Las remuneraciones adicionales a las nominales, tales como gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones, y cualquier remuneración en dinero o especie, sólo se podrán mantener en la medida en que la remuneración total no exceda el máximo establecido en la base II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- c) Los incrementos a las retribuciones nominales o adicionales sólo podrán realizarse si la remuneración total no excede el monto máximo antes referido.

Respecto al transitorio cuarto se coincide totalmente con la propuesta, en el sentido que pretende que el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, en un plazo de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor de esta reforma, expidan o adecuen la legislación, de conformidad con los términos del presente decreto. Ello con el ánimo de que tanto la Federación como las entidades federativas homologuen sus criterios respecto a los topes salariales de los funcionarios públicos, lo cual ayudará a corregir el hecho de que por el mismo empleo en diferente entidad, el trabajador sea remunerado con una gran diferencia en las cantidades salariales.

El artículo quinto transitorio establece que, para darle fuerza normativa a esta reforma, exige tanto al Congreso de la Unión, como a las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tipifiquen y sancionen penal y administrativamente las conductas de los servidores públicos cuya finalidad sea eludir lo dispuesto en el presente decreto, dentro de un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor. Se coincide con la propuesta en sus términos.

Por lo anteriormente expuesto y motivado de acuerdo con la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, de los Estados Unidos Mexicanos, estas Comisiones sometemos a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de

Decreto que reforma y adiciona los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman el párrafo cuarto del inciso c) de la fracción IV del artículo 115; el primer párrafo del inciso b) de la fracción V de la BASE PRIMERA del artículo 122; el primer párrafo de la fracción IV del apartado B del artículo 123; el artículo 127, y se adicionan los párrafos segundo y tercero al artículo 75; los párrafos cuarto y quinto a la

fracción II del artículo 116, recorriéndose en su orden los actuales cuarto y quinto; un párrafo segundo, recorriéndose en su orden los actuales segundo a quinto, al inciso b) de la fracción V de la BASE PRIMERA al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 75. ...

En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General.

Los Poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 115. ...

I. a III. ...

IV. ...

a) ...

b) ...

c) ...

...

...

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, **y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.**

...

V. a X. ...

Artículo 116. ...

...

I. ...

II. ...

...

...

Corresponde a las legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

Los poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus constituciones locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

...

...

III. a VII. ...

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A.

B. ...

C. ...

Base Primera ...

I. a IV. ...

V. ...

a) ...

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

Los órganos del Distrito Federal Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en su Estatuto de Gobierno, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Distrito Federal, establezcan las disposiciones del Estatuto de Gobierno y legales aplicables.

...

...

...

...

c) a o) ...

Base Segunda a Base Quinta ...

D. a H. ...

Artículo 123.

...

A. ...

B.

I. a III. ...

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

...

V. a XIV. ...

Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

VI. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Las disposiciones que contravengan el presente decreto quedarán sin efecto.

Segundo. Las remuneraciones que en el actual ejercicio sean superiores a la máxima establecida en el presente decreto, deberán ser ajustadas o disminuidas en los presupuestos de egresos correspondientes al ejercicio fiscal del año siguiente a aquél en que haya entrado en vigor el presente decreto.

Tercero. A partir del ejercicio fiscal del año siguiente a aquél en que haya entrado en vigor el presente decreto las percepciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito, los consejeros de la Judicatura Federal, los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral y los magistrados y jueces de los Poderes Judiciales Estatales, que actualmente estén en funciones, se sujetarán a lo siguiente:

- a) Las retribuciones nominales señaladas en los presupuestos vigentes superiores al monto máximo previsto en la base II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se mantendrán durante el tiempo que dure su encargo.
- b) Las remuneraciones adicionales a las nominales, tales como gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones, y cualquier remuneración en dinero o especie, sólo se podrán mantener en la medida en que la remuneración total no exceda el máximo establecido en la base II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- c) Los incrementos a las retribuciones nominales o adicionales sólo podrán realizarse si la remuneración total no excede el monto máximo antes referido.

Cuarto. El Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, deberán expedir o adecuar la legislación, de conformidad con los términos del presente decreto, dentro de un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor.

Quinto. El Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, deberán tipificar y sancionar penal y administrativamente las conductas de los servidores públicos cuya finalidad sea eludir lo dispuesto en el presente decreto, dentro de un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor.

Dado en la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los veintiséis días del mes de marzo año dos mil nueve.

La Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Raymundo Cárdenas Hernández (rúbrica), presidente; José Gildardo Guerrero Torres (rúbrica), Dora Alicia Martínez Valero, Mónica Fernández Balboa (rúbrica), Carlos Armando Biebrich Torres (rúbrica), José Jesús Reyna García (rúbrica), Patricia Castillo Romero (rúbrica), Silvano Garay Ulloa, secretarios; Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo, María del Consuelo Argüelles Arellano (rúbrica), Lariza Montiel Luis (rúbrica), Raúl Cervantes Andrade, Alfredo Adolfo Ríos Camarena, Leticia Díaz de León Torres (rúbrica), Jaime Espejel Lazcano (rúbrica), Fidel Antuña Batista (rúbrica), Juan Nicasio Guerra Ochoa (rúbrica), Francisco Elizondo Garrido, Andrés Lozano Lozano, Arely Madrid Tovilla, Lizbeth Evelia Medina Rodríguez (rúbrica), Victorio Rubén Montalvo Rojas, María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Rosario Ignacia Ortiz Magallón (rúbrica), Víctor Samuel Palma César, Cruz Pérez Cuéllar (rúbrica), Juan Francisco Rivera Bedoya, Juan José Rodríguez Prats, Salvador Ruiz Sánchez (rúbrica), Yadhira Yvette Tamayo Herrera (rúbrica).

La Comisión de la Función Pública

Diputados: Benjamín Ernesto González Roaro (rúbrica), presidente; Enrique Cárdenas del Avellano (rúbrica), Lariza Montiel Luis (rúbrica), Jesús Ricardo Morales Manzo (rúbrica), secretarios; Jesús Sergio Alcántara Núñez, Alma Edwviges Alcaraz Hernández (rúbrica), Carlos Altamirano Toledo, Jesús Arredondo Velázquez, Carlos Armando Biebrich Torres (rúbrica), María Eugenia Campos Galván (rúbrica), Andrés Carballo Bustamante, José de la Torre Sánchez (rúbrica), Joaquín Conrado de los Santos Molina (rúbrica), Mario Enrique del Toro, Adriana Díaz Contreras (rúbrica), Arturo Flores Grande (rúbrica), María del Carmen Fernández Ugarte (rúbrica), Apolonio Méndez Meneses (rúbrica), Carlos Orsoe Morales Vázquez, Alan Notholt Guerrero, Sagrario María del Rosario Ortiz Montoro (rúbrica), Marcos Salas Contreras (rúbrica), Ramón Valdez Chávez, Héctor Padilla Gutiérrez, Rafael Plácido Ramos (rúbrica), Víctor Gabriel López Varela.

DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

A la Comisión de Puntos Constitucionales de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados fue turnada, para su estudio, análisis y dictamen correspondiente, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 122 en su Apartado C, Base Cuarta, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene por finalidad derogar las regulaciones relativas a la justicia de paz en el Distrito Federal.

De conformidad con el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con los artículos 85, 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 56, 60, 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a consideración del Pleno de esta honorable Cámara de Diputados el presente

Dictamen

I. Antecedentes del proceso legislativo

a) En sesión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión celebrada el 2 de abril de 2009, diversos diputados integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales presentaron iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 122 en su Apartado C, Base Cuarta, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene por finalidad derogar las regulaciones relativas a la justicia de paz en el Distrito Federal, misma que fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente a la Comisión de Puntos Constitucionales.

b) En sesión ordinaria de la Comisión de Puntos Constitucionales, celebrada el 16 de abril año 2009, se sometió a discusión de los diputados integrantes de la misma el presente dictamen el cual fue aprobado por unanimidad de los presentes.

II. Análisis de la iniciativa

La iniciativa en comento refiere que en fecha 17 de febrero del año en curso el doctor Édgar Elías Azar, Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, presentó a la mesa directiva de la Comisión de Puntos Constitucionales un documento que planteaba los propósitos de la iniciativa que hoy se dictamina, el cual fue analizado por los integrantes de la misma, quienes acordaron presentarla en calidad de iniciativa ante esta soberanía en virtud de la facultad que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Refieren los iniciantes que el Distrito Federal, en tanto entidad federativa que integra la federación mexicana, observa su propio ritmo de desarrollo y crecimiento en los diversos aspectos de su vida institucional, política y social, por lo que se hallan argumentos suficientes para motivar, la propuesta de actualizar, hacer eficiente y adecuar a las nuevas necesidades capitalinas, la función judicial de la capital del país.

Hacen un análisis de cómo se organiza la función judicial en el Distrito Federal describiendo que se integra por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que funciona en Pleno de Magistrados y salas; los juzgados de primera instancia, distinguidos por diversos ámbitos materiales de competencia y los juzgados de paz, que conocen de asuntos judiciales de cuantía determinada y casos penales que contemplan consecuencias jurídicas de orden alternativo o de marcos de penalidad menores.

Refieren que la justicia de paz, en virtud de dichos ámbitos competenciales, es de carácter uniinstancial, por lo que las resoluciones judiciales correspondientes, no admiten impugnación ordinaria alguna, lo que en su momento pretendió agilizar la función judicial ante controversias jurídicas de cuantía o penalidad menor, circunstancia esta que si bien cumplió con un propósito específico durante la época, las características y organización actuales de la función judicial se han modificado y es necesario ahora, fortalecer la justicia de primera instancia y por otro extremo, desarrollar e impulsar la solución alternativa y extrajudicial de conflictos de intereses de determinadas características.

Que la lógica que encabeza esta propuesta, es buscar una estructura equivalente o adecuada a la similar que presenta el Poder Judicial de la Federación, que únicamente previene, en materia de justicia ordinaria, la existencia de juzgados y tribunales de apelación, tenidos en los tribunales unitarios de circuito, lo que lograría, en estos momentos una estructuración homogénea y sólida, para lograr un trabajo conjunto y coordinado en las diversas esferas competenciales de nuestra federación.

II. Consideraciones de la comisión

Esta comisión considera que efectivamente el artículo 122 de la Constitución Política mexicana, dedicado a establecer las bases de regulación del Distrito Federal, crea y organiza el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en tanto órgano de control y supervisión de la función judicial en la capital del país y, en ese sentido, al ordenar su integración, refiere la presencia de un juez de paz como consejero, al lado de otros servidores públicos de la judicatura y de los representantes del gobierno capitalino y de la Asamblea Legislativa de la misma entidad federativa.

Al respecto considera atinada la argumentación que hacen los promoventes en el sentido de que sólo esa circunstancia, obliga a toda la función judicial del Distrito Federal a comprender en su estructura la presencia de jueces de paz, que bajo las modalidades actuales de las demandas y necesidades de justicia de los capitalinos, ha perdido sentido y

eficacia y es preciso readecuar el aparato mismo de conmutación de conflictos y solución alternativa de los mismos, según se menciona y justifica en la iniciativa en dictamen.

Consideramos acertada la intención de readecuar las estructuras y métodos de eficacia, transparencia y honorabilidad de la función judicial, para hacerla concordar con la necesidades de administración de justicia actuales por lo que estimamos pertinente adicionar la fracción II de la Base Cuarta, en su Apartado C, del artículo 122 constitucional, a fin de brindarle fijeza a los propósitos de brindar al Distrito Federal una función judicial integrada por juzgadores de la más alta y mejor calidad disponible en nuestros medios jurisprudentes.

La integración profesional del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, es hoy un reclamo entre la comunidad jurídica de la capital del país, por lo cual consideramos acertado el establecer que en la integración del consejo mencionado sea el Pleno de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia quien determine quienes serán los dos jueces que formarán parte, por el periodo de cinco años, del Consejo de la Judicatura Federal, quienes serán considerados por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades en el ejercicio de la carrera judicial, eliminando con ello el factor de azar que actualmente se prevé en la disposición constitucional que aquí se propone reformar.

Coincidimos también con la necesidad de establecer en la disposición constitucional en comento, la facultad para el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal para determinar el número y especialización por materia de las salas del tribunal y juzgados que integran el Poder Judicial del Distrito Federal, de conformidad con lo que establezca el propio Consejo.

Bajo este tenor, la propuesta contenida en la iniciativa de mérito, al considerar la incorporación de los juzgados de paz con los de primera instancia, no implica la desaparición absoluta de estos juzgados, sino por el contrario su fortalecimiento, toda vez que se mantiene la manera en que se dirimirán los asuntos ante estas instancias. Por lo tanto, deberá entenderse que la intención de esta dictaminadora, es mantener y garantizar, de ser posible por las autoridades competentes, que los procedimientos que se ventilen ante estas instancias, mantendrán los mismos tiempos en los cuales se han emitido las resoluciones de las controversias dirimidas ante estos órganos de justicia.

Por las consideraciones expuestas, derivadas del análisis de la iniciativa en dictamen, esta Comisión de Puntos Constitucionales considera que es procedente la reforma constitucional propuesta y que coincide plenamente con las razones expuestas por los iniciantes, por lo cual somete a la consideración de esta soberanía el presente proyecto de

Decreto que reforma la fracción II de la Base Cuarta del Apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la fracción II de la Base Cuarta del Apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A. y B. ...

C. ...

Base Primera a Base Tercera. ...

Base Cuarta.

I. ...

II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será del Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado y dos jueces elegidos por mayoría de votos del Pleno de Magistrados; uno designado por el jefe del Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado y serán personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los elegidos por el Pleno de Magistrados deberán gozar, además, con reconocimiento por sus méritos profesionales en el ámbito judicial. Durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

El consejo designará a los jueces del Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial. También determinará el número y especialización por materia de las salas del tribunal y juzgados que

integran el Poder Judicial del Distrito Federal, de conformidad con lo que establezca el propio Consejo.

III. a VI. ...

Base Quinta. ...

D. a H. ...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 16 de Abril año 2009.

La Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Raymundo Cárdenas Hernández (rúbrica), presidente; José Gildardo Guerrero Torres (rúbrica), Dora Alicia Martínez Valero (rúbrica), Mónica Fernández Balboa (rúbrica), Carlos Armando Biebrich Torres (rúbrica), José Jesús Reyna García (rúbrica), Patricia Castillo Romero (rúbrica), Silvano Garay Ulloa (rúbrica), secretarios; Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo, María del Consuelo Argüelles Arellano (rúbrica), Lariza Montiel Luis (rúbrica), Raúl Cervantes Andrade, Alfredo Adolfo Ríos Camarena, Leticia Díaz de León Torres, Jaime Espejel Lazcano, Fidel Antuña Batista (rúbrica), Juan Nicasio Guerra Ochoa (rúbrica), Francisco Elizondo Garrido (rúbrica), Andrés Lozano Lozano (rúbrica), Arely Madrid Tovilla, Lizbeth Evelia Medina Rodríguez (rúbrica), Victorio Rubén Montalvo Rojas (rúbrica), María del Pilar Ortega Martínez, Rosario Ignacia Ortiz Magallón (rúbrica), Víctor Samuel Palma César, Cruz Pérez Cuéllar (rúbrica), Juan Francisco Rivera Bedoya (rúbrica), Juan José Rodríguez Prats (rúbrica), Salvador Ruiz Sánchez (rúbrica), Yadhira Yvette Tamayo Herrera (rúbrica).