

QUE REFORMA Y ADICIONA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA BEATRIZ COLLADO LARA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 27 DE AGOSTO DE 2008

La suscrita, diputada federal Beatriz Collado Lara, de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Pleno de la honorable asamblea la presente iniciativa que reforma y adiciona un párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

La riqueza de un pueblo radica en sus hombres y mujeres, pero el destino de una nación depende de su juventud, que es, sin duda, la etapa plena del ser humano. En sus manos tienen la realización de sus sueños, la vivencia de sus ideales. Son ellos constructores de esperanza.

El Consejo Nacional de Población (Conapo), con motivo del Día Internacional de la Juventud, indica que los jóvenes son un poco más de 20.2 millones en el año 2008.¹

El Conapo expone que los jóvenes de 15 a 24 años representan el 19.8 por ciento de la población económicamente activa (9.1 millones), considerando que ésta es de 45.9 millones.

La fuerza laboral joven está formada por varones que representan el 64.7 por ciento (5.9 millones) y las mujeres son 35.3 por ciento (3.2 millones).

El 31.5 por ciento de la población juvenil además de laborar tiene alguna otra actividad, por ejemplo estudia o realiza quehaceres domésticos.

El 15.9 por ciento de los jóvenes sólo trabaja, 34.3 por ciento sólo estudia y 18.3 por ciento se dedica a quehaceres domésticos o alguna otra actividad. La escolaridad de los jóvenes de 15 a 24 años es la siguiente: sólo el 6.3 por ciento no ha concluido la primaria y uno de cada tres declaró no haber terminado la secundaria.

Otra referencia importante nos la brinda el Instituto Nacional de la Juventud, que nos indica que actualmente son casi 34 millones los jóvenes en el país cuya edad de referencia está entre 12 y 29 años, el 43.7 por ciento estudia, el 28.8 sólo trabaja, el 5.3 por ciento estudia

y trabaja, el 22.1 por ciento no estudia ni trabaja, siendo la edad promedio en que se abandona los estudios la de 16.7 años.

De estos jóvenes que dejaron de estudiar, el 44.5 por ciento expreso que tuvo que ponerse a trabajar para afrontar las necesidades de la familia. El sueldo promedio que perciben en su primer trabajo es de mil 900 pesos mensuales.

En el ámbito de la salud, respecto de aquellos que trabajan, sólo el 70 por ciento tiene seguridad social, pero no sólo se enfrenta a este tipo de situaciones. Actualmente, la edad en que inician su actividad sexual es entre los 16 y 17 años, respectivamente, siendo a los 19 años, en promedio, cuando las mujeres quedan embarazadas, y ellos a la edad de 21 años cuando dejaron embarazada a alguien.

En el ámbito de lo familiar, este amplio número de jóvenes tiene confianza en su familia, así lo externaron en una escala de 0 a 9, dándole el número 9, siendo para ellos el primer lugar. Pero lo que resulta interesante es que en esta misma escala los jóvenes le dan un 7 a la confianza que tienen en los mexicanos en general.

Los jóvenes tienen como rasgo característico la unidad y el compañerismo, ya que el 40 por ciento prefiere reunirse con sus amigos para convivir y divertirse. El 38 por ciento participa en una asociación deportiva, el 13 por ciento en asociaciones religiosas y estudiantiles y el 7 en asociaciones culturales, siendo entre los 15 y 19 años en promedio cuando inician su participación en estos ámbitos. Como un punto de reflexión, sólo el 1.5 por ciento de estos jóvenes participa en política.

Pero si esto no fuera suficiente, el 44.9 por ciento de estos jóvenes mexicanos externaron que no les interesa la política, el 38 por ciento expreso que un poco, y tan solo el 13 por ciento dijo que mucho.

Si a todo lo anterior le sumamos el problema que enfrentan cuando una vez que salieron de sus carreras se encuentran con la dificultad de no ejercerla, de tener la frustración de tantos años invertidos en el estudio, para que su actividad laboral sea tan diferente a lo que implica su profesión.

Pero también existe un ámbito en donde nuestros jóvenes se han estancado, donde las drogas, cobran día a día más víctimas y donde los jóvenes, desgraciadamente, se refugian de sus frustraciones y desesperanzas.

Es importante destacar que el gobierno federal ha impulsado diversas acciones en atención a los jóvenes, como el Programa Nacional de Juventud, que cuenta con seis objetivos estratégicos para la población juvenil, que son:

Ciudadanía y participación social, donde se reconoce a las y los jóvenes como actores sociales y sujetos de derecho, por tanto, de su capacidad de participación en los asuntos que les afectan.

Acceso efectivo a la justicia, tiene por objeto impulsar una política para la prevención del delito entre y hacia la población juvenil.

Acceso y permanencia en la educación: con este objetivo se está dotando a las y los jóvenes de una educación que les permita desarrollar sus capacidades, competencias y conocimientos.

Trabajo decente, punto que tiene por objeto salvaguardar el derecho de las y los jóvenes al trabajo, mediante su integración laboral en condiciones de trabajo decente y una vinculación estrecha e incorporación de la juventud al mercado laboral y empleos bien remunerados.

Fomento de la salud: con este objetivo se pretende dotar a los jóvenes de una educación integral para el cuidado de la salud y prevención de enfermedades.

Vivienda adecuada: con este objetivo se impulsará el acceso de las y los jóvenes a una vivienda adecuada, a través de la promoción de sus necesidades en las políticas y programas de vivienda.

Compañeros legisladores: los jóvenes ocupan un lugar de gran importancia para este país, tienen voz e ideas, quieren opinar y trabajar. Debemos dejar de pensar en ellos, como un número más en las encuestas.

Basta de verlos como entes para votar y que por lo mismo, son atractivos para los partidos políticos. Sin duda, necesitamos impulsar políticas de orden transversal que nos permitan, brindarles a estos jóvenes, todas aquellas condiciones para salir adelante y se conviertan en constructores activos de este país.

La presente iniciativa, busca que, desde el marco constitucional, los jóvenes tengan todas aquellas condiciones que les permita el ejercicio pleno de sus derechos y puedan lograr sus metas. Que sea el Estado el impulsor de todas aquellas acciones que permitan a las y los jóvenes, las oportunidades que necesitan para salir adelante.

Sin duda, los jóvenes de esta generación y de las venideras serán hombres y mujeres, que harán de nuestra nación la casa grande de todos los mexicanos, porque son ellos los constructores de la esperanza y es en ella, porque creemos en un mejor mañana para todos.

Por las consideraciones antes expuestas y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa

Que reforma y adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo Único. Se reforma y Adiciona un párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley, ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

...

...

...

...

...

...

...

El Estado deberá adoptar las medidas y realizar las acciones necesarias que permitan el pleno ejercicio de los derechos de las y los jóvenes.

Transitorio

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

Nota

1. Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población, 12 de agosto Día Internacional de la Juventud, comunicado de prensa 23/08, México, 2008.

Sede de la Comisión Permanente, salón de sesiones del Senado de la República, a 27 de agosto de 2008.

Diputada Federal Beatriz Collado Lara (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 27 de 2008.)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 71 Y 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL CÁRDENAS FONSECA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

El suscrito, diputado Manuel Cárdenas Fonseca, del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza de la LX Legislatura de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman y adicionan los artículos 71 y 72, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de precisar el derecho de iniciativa y formación de leyes, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

Tal y como señalé en la anterior ocasión que presenté una iniciativa que reformase la Constitución a efecto de dotar al titular del Ejecutivo federal de un derecho preferente a iniciar leyes o decretos.

De conformidad con el texto normativo, compete al presidente de la república, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados. Estos tres actores de la escena política nacional, han utilizado su derecho constitucional atendiendo, las más de las veces, al interés de grupo, a la oportunidad, y, al impacto mediático, que al beneficio colectivo y en estricto sentido, al interés superior de la república.

La existencia de un sistema democrático, plural, incluyente y abierto hace necesario adoptar mecanismos de colaboración entre los Poderes de la Unión y entre las fuerzas políticas. México transitó desde 1997, a un escenario de gobierno dividido en el cual, el Ejecutivo federal no cuenta con la mayoría absoluta de su partido en las Cámaras del Congreso; por ende, se requiere adoptar los mecanismos que propicien una relación más fluida y eficiente entre los poderes que intervienen en el proceso de creación y perfeccionamiento del orden jurídico nacional.

El Congreso tiene todo el derecho de aprobar o rechazar las iniciativas del Ejecutivo, pero, desde nuestra perspectiva, lo que no debe hacer es dejar de analizar sus proyectos de ley o decreto y dejar correr el tiempo para ser dictaminadas o para que queden en la bendita institución de la congeladora legislativa.

En este sentido, tanto esta Cámara como su colegisladora, consideraron viable la propuesta antes mencionada pues, argumentaron que "es necesario realizar un rediseño del marco constitucional que rige el proceso legislativo, con objeto de impulsar mecanismos que permitan agilizar los proyectos de reforma que el presidente de la república presenta a la

consideración de las Cámaras, lo cual se puede lograr con la figura de 'iniciativa preferente'".

A la luz de lo anterior, es imprescindible reafirmar que el derecho de iniciativa del presidente de la república, a quien este proyecto dota de un esquema preferente para aquéllas iniciativas que, en atención a la aplicación de políticas públicas específicas y que no admiten dilación alguna, se le dará un trámite que requerirá la participación y connivencia de todos los actores políticos para llegar a ser dictaminada en plazos específicos.

Toda vez que no todas las iniciativas que presenta el Ejecutivo federal tienen el mismo peso específico y tienen la misma trascendencia para el mejoramiento de la acción pública y de la implementación de políticas públicas concretas que requieran del acuerdo, de la participación de todos los actores y de la suma de voluntades para continuar en el tránsito de la democracia.

El otorgar trámite legislativo expedito a las iniciativas presentadas por el presidente de la república no implica una subordinación del Poder Legislativo frente al Ejecutivo, sino un espacio de preferencia en la agenda legislativa para que se discutan los asuntos que por su naturaleza representen prioridad nacional.

La propuesta, respecto del Poder Ejecutivo es entonces, crear la figura del proceso legislativo preferente, que existe ya en algunos países de América Latina, que consiste en acotar los tiempos para la votación de una iniciativa presentada, en este caso, por el Ejecutivo, a partir del establecimiento de plazos específicos.

Toda vez que regular en la Constitución, a través de su implantación específica en el artículo 72, el procedimiento desde la recepción hasta la elaboración del dictamen en ambas Cámaras no ha sido considerado en los anteriores dictámenes y, dado que la Cámara de Senadores propone que éste sea regulado en la Ley del Congreso y los reglamentos respectivos, es que en esta iniciativa nuevamente propongo la reforma al proceso legislativo preceptuado en el artículo de referencia por las siguientes razones:

1. Hasta ahora, la Ley Orgánica ha regulado aspectos puramente organizativos, se ha ocupado de la estructura orgánica del Congreso General, por lo que con respecto a los procedimientos parlamentarios, no ha tenido ocasión de hacer valer su superioridad jerárquica. Lejos de ello, se ha mantenido la separación entre, por una parte, las normas que regulan la organización y, por otra, las normas que regulan los procedimientos.
2. La reforma integral al Poder Legislativo es una asignatura pendiente.
3. Existen cuestionamientos sobre la constitucionalidad de la reforma al artículo 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a la atribución de cada Cámara para expedir su reglamento.

Asimismo, si esta soberanía decide atender esta iniciativa y reformar la Carta Magna, dejar en la Ley del Congreso la atribución de establecer el procedimiento se convierte en un acto vicioso pues el artículo 72 constitucional señala el ser y hacer del proceso legislativo.

Por ello, se propone que, a partir del día en que la iniciativa es presentada por el Ejecutivo a la Cámara de origen, ésta cuente con un tiempo máximo de quince días naturales para su votación, y que, si concluido este tiempo la Cámara de origen aún no la hubiese votado, la iniciativa deberá ser sometida a consideración del Pleno en los mismos términos en que hubiese sido presentada por el presidente.

Luego de que se tenga por aprobada la iniciativa en la Cámara de origen, será enviada a la Cámara revisora a más tardar al siguiente día natural. La Cámara revisora enviará la iniciativa a comisión, pero tendrá que ser votada por su pleno en un término máximo de quince días naturales contados a partir del siguiente día en que hubiese sido recibida y de igual forma, si concluido ese tiempo la Cámara revisora aún no la hubiese votado, la iniciativa se someterá a consideración del Pleno en los mismos términos en que hubiese sido presentada por la Cámara de origen.

Si la Cámara revisora desechara en lo general o en lo particular la iniciativa, ésta tendría que volver a la Cámara de origen a más tardar al siguiente día natural de su votación con las observaciones correspondientes, y en un plazo máximo de siete días naturales tendrá que ser nuevamente examinada y votada por el pleno de la Cámara de origen, quien regresará a la Cámara revisora, a más tardar al siguiente día natural de su votación, la iniciativa en sus nuevos términos.

A la luz de lo anterior, la Cámara revisora tendrá que votar esta iniciativa en un plazo máximo de siete días naturales, para darle mayor certidumbre al proceso legislativo preferente, se propone que, para que la iniciativa sea rechazada en lo general o modificada en lo particular, se requiera del voto de las dos terceras partes, de la Cámara que corresponda, presentes al momento de la votación.

Toda vez que no se le podría dar el carácter de preferente a iniciativas de cualquier naturaleza, se pretende exceptuar del carácter de preferente las iniciativas que el Ejecutivo presente en materia presupuestal, al sistema electoral y de partidos, o modificaciones constitucionales.

Finalmente, y con el objeto de que el proceso legislativo preferente no se convierta en práctica común, se propone que el Ejecutivo solamente pueda presentar hasta dos iniciativas preferentes por cada periodo ordinario de sesiones, de este modo, sería el propio Ejecutivo quien evaluaría qué iniciativa habría de merecer, por su relevancia, el carácter de preferente.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona los artículos 71 y 72, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo primero. Se adiciona el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. ...;

II. ...;

III. ...

...

El día de la apertura de cada periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, el presidente de la república podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite legislativo preferente, las cuales deberán ser discutidas y votadas por ambas Cámaras a más tardar el último día de sesiones ordinarias del periodo que corresponda. En cada Cámara, si transcurrido el plazo establecido no se hubiere presentado el dictamen correspondiente, el presidente deberá inmediatamente someter a la consideración del Pleno la iniciativa del Ejecutivo federal.

Esta Constitución describirá el procedimiento subsiguiente. Para que la iniciativa con el carácter de preferente sea rechazada en lo general o modificada en lo particular, se requerirá del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara que corresponda, presentes al momento de la votación.

No podrán tener el carácter preferente las iniciativas en materia presupuestal, al sistema electoral y de partidos, ni modificaciones constitucionales".

Artículo segundo. Se reforma y adiciona el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 72. Los proyectos de ley o decreto presentados en el Congreso de la Unión se someterán a lo siguiente:

Base Primera. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Base segunda. El Ejecutivo federal podrá presentar iniciativas con el carácter de preferente, las cuales se sujetarán al siguiente procedimiento:

a) El Ejecutivo federal podrá presentar hasta dos iniciativas preferentes por cada periodo ordinario de sesiones.

b) La iniciativa preferente pasará desde luego a comisión, pero tendrá que ser votada por el pleno de la Cámara de origen en un término máximo de quince días naturales contados a partir del siguiente día en que haya sido recibida. Si concluido este tiempo la Cámara de origen aún no la hubiese votado, la iniciativa se someterá a consideración del Pleno en los mismos términos en que haya sido presentada por el Ejecutivo federal.

c) Luego de que se tenga por aprobada la iniciativa en la Cámara de origen, deberá ser enviada a la Cámara revisora a más tardar al siguiente día natural.

La Cámara revisora enviará la iniciativa a comisión, pero tendrá que ser votada por su pleno en un término máximo de quince días naturales contados a partir del siguiente día en que haya sido recibida. Si concluido este tiempo la Cámara revisora aún no la hubiese votado, la iniciativa se someterá a consideración del Pleno en los mismos términos en que haya sido presentada por la Cámara de origen.

d) Si la Cámara revisora desechara en lo general o en lo particular la iniciativa, ésta volverá a la Cámara de origen a más tardar al siguiente día natural de su votación con las observaciones correspondientes, y en un plazo máximo de siete días

naturales deberá ser nuevamente examinada y votada por el pleno de la Cámara de origen, quien regresará a la Cámara revisora, a más tardar al siguiente día natural de su votación, la iniciativa en sus nuevos términos. La Cámara revisora deberá votar esta iniciativa en un plazo máximo de siete días naturales.

e) Para que la iniciativa sea rechazada en lo general o modificada en lo particular, se requerirá del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara que corresponda, presentes al momento de la votación".

Transitorio

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

Dado en el Palacio legislativo de San Lázaro, _a los 2 días del mes de septiembre de 2008.

Diputado Manuel Cárdenas Fonseca (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 69 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 7 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL CÁRDENAS FONSECA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

El suscrito, Manuel Cárdenas Fonseca, diputado integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LX Legislatura de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de precisar la presentación del informe de gobierno que rinde el titular del Poder Ejecutivo, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

El Día del Presidente ha concluido. La reforma del artículo 69 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos dota al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión de un escenario diferente en la celebración de la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo ordinario de sesiones.

Ya no habrá más pasarela, tanto del Ejecutivo como de sus empleados; no recibiremos más a los integrantes del Poder Judicial ni a los gobernadores y, menos aún, a los invitados especiales. El Congreso y, en especial, la Cámara de Diputados se benefician con un ahorro en sus finanzas, pues el ritual representaba un gasto excesivo.

Se innova nuestro marco jurídico nacional con la figura de la pregunta por escrito. Las preguntas, y las interpelaciones, constituyen instrumentos de información de los parlamentos. A través suyo los miembros de las cámaras pueden obtener esclarecimiento sobre todo lo que hace o deja de hacer el gobierno y la administración.

Las preguntas parlamentarias nacieron en el Parlamento de Inglaterra durante el siglo XVIII. Durante la centuria siguiente se consolidaron como un instrumento típico del poder de vigilancia del Parlamento sobre el gobierno y desde allí se extendieron a otros muchos países, hasta el punto de devenir un rasgo típico de los sistemas parlamentarios.

Las preguntas permiten, como queda dicho, obtener información y explicación sobre las distintas cuestiones responsabilidad del gobierno. Ambas están asociadas al control del Parlamento sobre el gobierno. Son procedimientos característicos del sistema parlamentario y de claro valor democrático.

Por un lado, el hecho de saberse vigilado a través de procedimientos como las preguntas, previene no pocos abusos. Sometido a un régimen de transparencia, el Gobierno se sentirá menos propenso a adoptar ciertas decisiones que en otro caso se darían. Incluso, al airear ante la opinión pública los errores y deficiencias del gobierno se establece un medio de forzarle a la rectificación de decisiones ya tomadas.

Por otro lado, preguntas e interpelaciones permiten el ejercicio responsable del poder, auténtico puntal del estado de derecho. A través suyo los diputados de la oposición sacan a relucir los puntos débiles del gobierno y permiten a los ciudadanos conocer y formarse un juicio contrastado sobre la actuación de la mayoría. Todo ello con vistas a reiterarle o retirarle la confianza en las próximas elecciones.

Las preguntas deben formularse respecto a cuestiones concretas y determinadas, o que no tengan una destacada importancia política. Las preguntas nacieron como un procedimiento oral, el éxito cosechado, producto de su elevadísimo número, trajo consigo retrasos para su exposición. De ahí la búsqueda de nuevas vías de expresión que asegurasen la pronta satisfacción de la curiosidad de los parlamentarios sin merma del adecuado despacho de los restantes asuntos.

Entonces aparecen las preguntas de contestación escrita, particularmente idóneas para el tratamiento de cuestiones técnicas o complejas. Consisten en que la demanda de información y la contestación gubernamental, en vez de exponerse en los debates, se producen por escrito, mediante ciertos procedimientos de publicidad. Ya durante el siglo XX varios parlamentos crean boletines para la inserción y difusión de estas preguntas.

Es imperativo regular las preguntas por escrito, así como el desarrollo de la apertura de sesiones ordinarias con el objeto de evitar la viciosa práctica del acuerdo parlamentario que suplanta no sólo el reglamento y la ley sino, en ocasiones, hasta el texto constitucional.

La existencia de un sistema democrático, plural, incluyente y abierto hace necesario adoptar mecanismos de colaboración entre los Poderes de la Unión y entre las fuerzas políticas que propicien una relación más fluida y eficiente entre los poderes que intervienen en el proceso de creación y perfeccionamiento del orden jurídico nacional.

Por ello, esta iniciativa plantea no sólo regular los aspectos relativos a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones y la recepción del informe por escrito sobre el estado general que guarda la administración pública del país sino, además, lo relativo a la glosa del informe, las preguntas por escrito y, la eventual invitación al titular del Poder Ejecutivo para que comparezca ante el Pleno del Congreso en la apertura de segundo periodo de sesiones ordinarias, para rendir un diagnóstico del estado que guarda su administración.

Sobre este último aspecto, se considera pertinente que el Congreso invite al presidente de la república a la sesión de apertura del segundo periodo de sesiones dado que, el informe fue recibido, atendido en la glosa y se remitieron las preguntas por escrito, asimismo, y toda vez que el año fiscal concluye el 31 de diciembre, es suficiente para un mes para realizar

los ajustes de cifras que proporcionen elementos cuantitativos y cualitativos para un diagnóstico del estado que guarda su administración.

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona los artículos 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se adiciona un párrafo tercero al artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 69. ...

...

El Congreso invitará al presidente de la república a la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias para que comparezca ante el Pleno con objeto de que rinda un diagnóstico del estado que guarda su administración.

Artículo Segundo. Se reforma y adiciona el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 7.

1. El primero de septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, el presidente de la república **presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país, de conformidad con el artículo 69 de la Constitución. Este informe será recibido por el presidente del Congreso y un secretario de cada Cámara, quienes certificarán su recepción en las instalaciones de la Cámara de Diputados.**

2. ...

3. **Una vez concluidas las intervenciones de los legisladores, el presidente del Congreso declarará abierto el periodo de sesiones ordinarias y decretará la formal recepción del informe por escrito remitido por el presidente de la república, y ordenará el turno de los ejemplares correspondientes a las Cámaras de Diputados y de Senadores con objeto de que se aboquen a su análisis.**

4. **Cada una de las Cámaras podrá solicitar al presidente de la república ampliar la información mediante pregunta por escrito. Estas preguntas serán elaboradas por los grupos parlamentarios y remitidas al presidente de la Mesa Directiva de cada Cámara, quien deberá turnarlas de inmediato al presidente de la república.**

5. **El presidente de la república deberá contestar puntual y documentalmente las preguntas dentro de los veinte días siguientes a su publicación en las Gacetas de cada Cámara. No procederá prórroga alguna para su contestación. En caso de incumplimiento, el presidente de cada Cámara conminará al presidente de la república a contestar la pregunta en sesión ordinaria siguiente al vencimiento del plazo.**
6. Las Cámaras analizarán el informe presentado por el presidente de la república. El análisis se desarrollará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior. **Al efecto, citará a comparecer a los secretarios de Estado, al procurador general de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes rendirán informes bajo protesta de decir verdad.**
7. **Las versiones estenográficas de las sesiones serán remitidas al presidente de la república para su conocimiento.**
8. **El Congreso invitará al presidente de la república a la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias para que comparezca ante el Pleno con el objeto de que rinda un diagnóstico del estado que guarda su administración.**

Transitorio

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

Dado en el Palacio legislativo de San Lázaro, _a 2 de septiembre de 2008.

Diputado Manuel Cárdenas Fonseca (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ADRIANA DÍAZ CONTRERAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita, diputada federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento por lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada Adriana Díaz Contreras, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

En materia económica, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) deposita en el Estado la rectoría del desarrollo nacional y lo facultad para organizar un sistema de planeación democrático que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Entre los principales objetivos que constitucionalmente deberá alcanzar esta rectoría, se encuentra el de impulsar el desarrollo nacional de manera integral y sustentable; fortalecer la soberanía del Estado y el régimen democrático; fomentar el crecimiento económico, el empleo y la justa distribución del ingreso y la riqueza; a fin de permitir a los individuos, grupos y clases sociales tener un pleno ejercicio de la libertad y dignidad a través de la concurrencia socialmente responsable de los sectores público, privado y social.

En la CPEUM podemos encontrar la forma en que el Estado debe conducir nuestra economía y la función intervencionista que debe desempeñar. Por ejemplo, en los artículos 25 y 27, la Constitución obliga al Estado a apoyar, proteger e impulsar la organización y expansión de la actividad económica de los sectores social y privado de la economía.

En materia rural, la Constitución obliga al Estado a promover la generación de empleos, garantizar a la población campesina el bienestar, su participación e incorporación en el desarrollo y fomentar la actividad agropecuaria con obras de infraestructura, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.

Ahora bien, desde 1983, con las reformas estructurales puestas en marcha por el gobierno federal, dichos objetivos se han confiado en gran medida a las políticas de apertura comercial, suponiendo que las exportaciones constituirán el motor fundamental de la

economía, al generar paulatinamente empleos, mayores ingresos y una mejor calidad de vida en los sectores social y privado.

De este modo, para el sector externo de nuestra economía, la apertura comercial arrancó en 1984, sustituyendo los permisos previos de importación por aranceles; en 1986, se liberalizaron más del 85 por ciento de las fracciones arancelarias y, con la entrada al GATT, se comprometió a reducir al 30 por ciento el techo arancelario; en 1987, con el Pacto de Solidaridad Económica se redujeron al 20 por ciento, y para 1991, únicamente restringíamos el 9.2 por ciento de las importaciones mediante regulaciones no arancelarias, mientras que Estados Unidos de América lo hacía en el 44 por ciento de ellas.

La historia económica exterior tuvo otro salto cuantitativo a partir de 1994, al elevar su grado de integración económica con la celebración del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América y Canadá (en adelante TLCAN); con el tratado se estableció una zona de libre comercio que obligaba a eliminar progresivamente sus barreras arancelarias y cualquier traba aduanera y comercial.

Desde entonces, la carrera de la liberación comercial no se ha detenido. En 1995 entraron en vigor los acuerdos y la vigencia de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el derecho mexicano, y los tratados de libre comercio celebrados con Venezuela y Colombia (Grupo de los Tres); Costa Rica y Bolivia.

En 1998 entraron en vigor nuevos tratados de libre comercio, como el celebrado con Nicaragua, en el que únicamente falta un proceso de desgravación (2012), y Chile.

En 1999 se amplió el acuerdo de complementación económica con Uruguay. En 2000 entró en vigor el tratado de libre comercio con la Unión Europea y el celebrado con Israel.

En 2001, se celebró el tratado de libre comercio con El Salvador, Guatemala y Honduras (Triángulo del Norte). En 2002 se firman acuerdos de complementación económica con Brasil y el Mercosur; y con Cuba se firma un acuerdo de promoción al financiamiento.

En 2003 inicia su vigencia el tratado celebrado con los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio. En 2004 entra en vigor el tratado de libre comercio con Uruguay, y los acuerdos de complementación económica con Argentina, Brasil y Paraguay. En 2005 tocó el turno al acuerdo de asociación económica con Japón (con periodos de desgravación a 5 y 10 años).

Sin hacer referencia a otros acuerdos de alcance parcial, esta situación nos ha colocado como el país con más tratados comerciales celebrados. Desde el punto de vista jurídico, nos ha situado en un dilema al encontrarnos en un entramado jurídico que nos obliga a cumplir con el derecho multilateral; el derecho preferencial (emanado de los tratados de libre comercio y los acuerdos económicos), el derecho regional, y el no menos complicado derecho interno.

Lo anterior, sin mencionar que, en todos los casos, con la celebración de tratados y acuerdos comerciales se da inicio a un proceso de incorporación o internalización de sus normas y principios en el derecho interno, colocándonos en la disyuntiva, por un lado, de las tendencias internacionales que propugnan por la apertura total del comercio y su correlato a ultranza en el derecho interno y, por otro, la prioridad nacional de proteger y fomentar el sistema jurídico interno con normas acorde a nuestra realidad y necesidades particulares.

La liberalización comercial es defendida bajo el argumento de que nuestro país sabrá cómo aprovechar sus ventajas comparativas para especializarse y mejorar sus niveles de productividad y competitividad paulatinamente. En su momento, el ex presidente Vicente Fox consideraba que "la mejor forma de responder ante la reducción del dinamismo del mercado mundial y la economía de Estados Unidos de América –en 2001– ha sido con la diversificación de mercados, puesto que el objetivo fundamental de la política de comercio exterior ha sido contribuir al crecimiento con calidad que genere empleos y asegure el desarrollo incluyente, equilibrado y sustentable en beneficio de toda la población y regiones del país".¹

Sin embargo, diversos estudios han demostrado el agotamiento del TLCAN para impulsar las exportaciones y el flujo de inversión a nuestro país, así como el desaprovechamiento de la mayoría de tratados comerciales suscritos.

Ahora bien, sin el ánimo de realizar un balance de cada tratado y acuerdo comercial, la presente iniciativa tiene por objeto enfocarse en el actual sistema de aprobación de los tratados y acuerdos comerciales, dadas las implicaciones que éstos tienen, no sólo en la economía del país sino también en nuestro marco jurídico; máxime que la política comercial operada por el gobierno mantiene visos de continuidad, ya que actualmente existen negociaciones para celebrar acuerdos comerciales con Corea del Sur, Perú y Panamá.

El sistema de aprobación que conocemos data en esencia del siglo decimonónico. Desde el punto de vista constitucional, encontramos en la Carta Magna de 1857 que la aprobación de los tratados celebrados por el Ejecutivo era una facultad del Congreso. De manera expresa, en el artículo 126 se establecía que

Artículo 126. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la república, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

Esta disposición se encontraba debidamente armonizada en la fracción XIII del artículo 72, en donde se establecía que el Congreso tenía la facultad de "aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo".

Años más tarde, el artículo 126 constitucional mantuvo su integridad en el texto original de la Constitución de 1917, cambiando únicamente el numeral asignado.

Artículo 133. Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos y que se hicieren por el presidente de la república, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

Respecto al artículo 72 de la Constitución de 1857, es importante recordar que la Cámara de Senadores había sido suprimida en dicha Constitución, razón por la cual radicaba en el Congreso la facultad de "aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo". El Senado fue restablecido hasta 1874, fecha en que se constituye de nuevo el Congreso bicamaral.

Con las reformas y adiciones del 13 de noviembre de 1874, el artículo 72 de la Constitución de 1857 modificó las facultades del Congreso e incluyó un inciso A), para enunciar las facultades de la Cámara de Diputados, y un inciso B), para el caso del Senado. Fue en el inciso B), fracción I, donde se estableció la facultad de "aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo con las potencias extranjeras".

Ahora bien, en el texto original de la Constitución de 1917, la facultad del Senado para aprobar los tratados quedó recogida íntegramente en la fracción I del artículo 76. No obstante, existía una incongruencia ante la falta de armonización constitucional, ya que los artículos 76, fracción I, y 133 eran a todas luces contradictorios.

La armonización debida llegó hasta 1934 (DOF 18-01-1934), fecha en que se modifica el artículo 133, derivado de una reforma que refería más a un debate sobre la nacionalidad que al de las facultades del Senado para aprobar tratados.

El texto fue reformado en los siguientes términos:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con ésta, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

A partir de entonces, fue el artículo 76, fracción I, quien sufrió dos reformas más antes de alcanzar la redacción que actualmente conocemos:

1. La reforma de 1977 (DOF 06-12-1977), donde se establece que es facultad exclusiva del Senado

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal, con base en los informes anuales que el presidente de la república y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo federal suscriba.

2. La reforma de 2007 (DOF 12-02-2007), que adiciona un párrafo a la primera fracción para ampliar las facultades del Senado, "así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre éstos".

Ahora bien, el sistema de recepción del derecho internacional en el ámbito nacional se encuentra regulado en el artículo 133 de la CPEUM, ya que sólo podrá tener el rango de ley suprema de toda la unión, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la Constitución, lo cual reafirma su supremacía. Hasta el momento, los únicos órganos que se encargan del control de la constitucionalidad son el Ejecutivo, durante el procedimiento de celebración, y el legislativo, a través de la Cámara de Senadores, al momento de la aprobación.

Sin embargo, para poder determinar que un tratado se encuentra de acuerdo con la Constitución ex ante, también es importante contar con un control previo de la constitucionalidad netamente jurídico. Este control previo sería ejercido por el órgano jurisdiccional máximo de interpretación de la Constitución: la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Con ello, se intenta evitar declaraciones de inconstitucionalidad a posteriori de un tratado y evitar contravenir lo dispuesto en el artículo 27 de la Convención de Viena (disposición que prohíbe invocar el derecho interno para justificar el incumplimiento de los tratados).

El control que deberá ejercer la SCJN será previo, en donde sólo estarán legitimados tanto el gobierno federal como cualquiera de las Cámaras. Actualmente, ninguna regla de derecho internacional se opone al control de constitucionalidad de los tratados si, como es obligado admitir, el derecho internacional autoriza a los Estados a determinar en su Constitución los órganos que pueden concluirlos válidamente.

Con este sistema, se contará con sistema preventivo de aprobación, ya que permitiría, antes del perfeccionamiento de un tratado o convención internacional, determinar si es o no constitucional; derivado de ello, según sea el caso, se podrían señalar las reservas que podrían presentarse o, inclusive, realizar un canje de notas para no ratificarlo.

De este modo, los tratados podrán celebrarse y perfeccionarse bajo el principio de *pacta sunt servandae* de una forma jurídicamente plena, es decir, la buena fe será su patente por haber surgido en un proceso sin vicios de consentimiento.

Lo anterior es importante porque algunos tratados pueden contener el compromiso de expedir, reformar o derogar alguna ley, derivado del proceso de incorporación, de ahí la relevancia de la existencia de un control previo obligatorio para examinar los proyectos de

ley y tratados. Por otro lado, esta circunstancia es digna de analizarse con mayor detenimiento debido a que, a través de los tratados, el Ejecutivo ha podido legislar y derogar el marco jurídico que por facultad constitucional es competencia de los Congresos federales y locales.

Lo anterior justifica la necesidad de contar con un control jurídico preventivo y complementar su eficacia con un nuevo control político de aprobación, terminación, denuncia, suspensión, modificación, enmienda, retiro de reservas y declaraciones interpretativas de los tratados y convenciones internacionales, en donde el Congreso sea el responsable.

Históricamente, desde que las legislaturas locales perdieron la facultad de nombrar a los senadores, el Senado ha dejado de representar a las entidades federativas, además de que la elección de senadores, a través de los principios de votación mayoritaria, primera minoría y representación proporcional, tampoco justifican fehacientemente la representatividad de los Estados. Por esta razón, consideramos que debe ser el Congreso, integrado por ambas Cámaras, quien posea las facultades que hasta ahora detenta el Senado.

Cabe mencionar que en las constituciones de Estados Unidos de América, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, República Checa, etcétera, existe una regulación expresa sobre la aprobación de los tratados internacionales por ambas Cámaras.

En este proceso de aprobación, bajo el control político que desempeñaría el Congreso, la prevención o análisis ex ante también debe reformarse con el propósito de dotar a las entidades federativas la facultad de participación en la aprobación de los tratados, en razón de que estos serán ley suprema de toda la unión y las entidades federativas se encuentran obligadas a adoptar las disposiciones de los tratados y las leyes federales "a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados".

Por tal motivo, consideramos importante establecer expresamente la participación de las entidades federativas, en aras de que el control político de la constitucionalidad de los tratados sea incluyente e integral. Lo anterior no pone en entredicho la eficiencia del sistema federal sino que dota de facultades explícitas a los Estados para participar en un asunto que sin duda impacta inexorablemente en su ámbito competencial.

Con el nuevo control político propuesto, el Congreso de la Unión representaría de mejor manera la voluntad de la federación. Por un lado, al estar representadas en ambas Cámaras y, por otro, al dotar a las entidades federativas con el derecho de emitir su opinión previa ante ellas. Así, la aprobación, terminación, denuncia, suspensión, modificación, enmienda, retiro de reservas y declaraciones interpretativas de los tratados y convenciones internacionales obligará a las autoridades locales sin posibilidad de que puedan invocar ex post conflictos de competenciales.

Es esencial que el Congreso de la Unión ejerza la facultad de analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo y aprobar los tratados y convenciones diplomáticas, así como

su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas de éstos, para hacer de la política exterior un instrumento de acuerdos incluyentes y plurales que impulsen el desarrollo nacional, a efecto de coadyuvar con el Ejecutivo en la tarea de llevar los asuntos exteriores de manera acertada y permitir que sus decisiones reciban una mayor aceptación política y se dé una autentica colaboración de poderes para la promoción y defensa de los intereses nacionales.

No desconocemos lo establecido en la ley sobre la aprobación de tratados internacionales en materia económica; en el Capítulo IV, "De la Participación de los Poderes de las Entidades Federativas y de las Organizaciones Empresariales, Ciudadanas y Sindicales", en donde se establece en el artículo 12 que "el Senado de la República, a través de sus comisiones, escuchará y tomará en cuenta las propuestas que le hagan llegar o que presenten los gobiernos y los Congresos locales".

Sin embargo, el objetivo de la presente iniciativa, en relación con la participación de las entidades federativas dentro del proceso aprobatorio de tratados internacionales para que sus opiniones tengan fuerza vinculatoria, es considerado de una forma tal que no sólo pueda circunscribirse a la materia económica sino que su radio de acción pueda alcanzar otras materias de gran importancia, como la de derechos humanos, por ejemplo.

Además de que la facultad que se pretende otorgar a las entidades federativas revestirá una calidad jurídica distinta a la de una simple propuesta que puede o no ser enviada en el proceso de aprobación de tratados.

Cabe mencionar que en la práctica legislativa encontramos innumerables puntos de acuerdo o comunicaciones que son enviados por los Congresos locales o los gobiernos de los estados, respectivamente, y son turnados a las comisiones correspondientes del honorable Congreso de la Unión, para su atención y seguimiento legislativo, lo cual demuestra que el sistema federal no queda mermado ni es puesto en entredicho por la participación de las entidades federativas en los asuntos de la federación.

Otro elemento importante a considerar, y que justifica la necesidad de incluir a las entidades federativas en el sistema de aprobación de los tratados, lo constituye el actual proceso de desgravación arancelaria del Capítulo Agropecuario del TLCAN, ya que puso en evidencia el gran interés que han tenido los Congresos locales por participar en el escenario político nacional, dadas las implicaciones locales que tienen las decisiones federales.

Durante la presente legislatura, el Congreso de la Unión ha recibido diversos puntos de acuerdo de los Congresos locales, exhortando al Ejecutivo a que realice los procedimientos necesarios para promover la renegociación del Capítulo Agropecuario del TLCAN.

Las reformas constitucionales propuestas tienen como propósito confeccionar un sistema de aprobación y seguimiento de los tratados, no sólo político sino también jurídico; de tal suerte que los vaivenes partidarios y las correlaciones de fuerzas coyunturales que puedan

dibujarse en el mapa político del país sean contrarrestados por el poder judicial a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con lo anterior, serían los tres poderes quienes tomarían decisiones en materia de tratados y convenciones internacionales; se trata, en esencia, de garantizar el equilibrio de los poderes mediante el conocido sistema de frenos y contrapesos, esbozado por la filosofía política clásica.

En virtud de lo anteriormente expuesto, es que presento el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adicionan los artículos 73, con un inciso Ñ), a la fracción XXIX; 105, con una fracción IV, y 116, con una fracción VIII; se reforman los artículos 76, fracción, 89, fracción IX, y 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad

I. a XXIX-N. ...

XXIX-Ñ. Para analizar, revisar y evaluar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal, además de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la unión, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas de éstos, previa opinión favorable de la mayoría de las legislaturas de los estados.

XXX. ...

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado

I. (Se deroga.)

II. a X. ...

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

I. al IX. ...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas de los estados. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los

Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. a XX. ...

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. a III. ...

IV. Declarar, a solicitud del Ejecutivo o cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de los tratados y las convenciones diplomáticas que el Ejecutivo federal celebre, así como sobre sus modificaciones, enmiendas y las declaraciones interpretativas sobre éstos.

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y estos poderes no podrán reunirse, dos o más de estos, en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un sólo individuo.

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. a VII. ...

VIII. En los procesos de aprobación, modificación, enmienda y declaraciones interpretativas de los tratados y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo federal suscriba, las legislaturas de los estados deberán emitirán su opinión para su aprobación ante el Congreso de la Unión, para lo cual será necesario contar con la mayoría de las legislaturas.

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con ésta, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del Congreso y la mayoría de las legislaturas de los estados, serán ley suprema de toda la unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

Transitorios

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

Artículo Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Artículo Tercero. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales en un plazo máximo de 180 días naturales, contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Artículo Cuarto. El Congreso de la Unión deberá emitir, en un término de 60 días naturales, la ley reglamentaria de la fracción IV del artículo 105 del presente decreto, contados a partir del inicio de la vigencia de éste.

Artículo Quinto. Las legislaturas de los estados contarán con un término de 360 días naturales, a efecto de hacer las adecuaciones a sus Constituciones y de expedir las leyes reglamentarias correspondientes.

Nota

¹ Fox, Vicente, cuarto Informe de Gobierno, 2004. Página 367.

Palacio Legislativo de San Lázaro de la honorable Cámara de Diputados, a 9 de septiembre de 2008.

Diputada Adriana Díaz Contreras (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 161 Y 162 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A CARGO DEL DIPUTADO MARIO ENRIQUE DEL TORO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado federal del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 y la fracción I de la letra A del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de este honorable Pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al artículo 161 y 162 del Código Federal de Procedimientos Penales, en materia de prisión preventiva, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Algunos juristas han señalado que la prisión preventiva se justifica, entre otras, por las siguientes razones: Ser necesaria para formar el proceso escrito; para que el juez pueda interrogar al imputado por cualquier necesidad en la instrucción; para alcanzar la verdad; para que el imputado no pueda continuar con el delito; y para lograr la pena a fin de que el reo no se sustraiga a ella con la fuga; sin embargo, se aprecia una tendencia a coincidir en que la prisión preventiva constituye un verdadero abuso, al tratarse del injusto despojo de las libertades individuales antes de la condena, generando serios problemas económicos, tanto para el inculpado, como para sus familias y, más aún, para el Estado y la sociedad, sin lejanamente obtenerse los resultados de tratamiento de readaptación social.

Sus implicaciones negativas se consideran también el ámbito moral del inculpado, dándose frecuentemente el caso de inocentes de la comisión de un delito que se convierten en sus víctimas.

La prisión preventiva ha sido una verdadera pena anticipada, un suplicio en donde se gestan delitos que, lejos de disminuir la criminalidad, la aumentan progresivamente transformando al infractor primario en reincidente o habitual. Sus efectos negativos trascienden incluso al tiempo en que se somete al inculpado a ella, generando los efectos de propiciar la desintegración familiar, el rechazo social, el descrédito social, la pérdida de empleo y de capacidades productivas.

Así pues, la prisión preventiva en México es notoriamente indebida, exorbitada, injusta y costosa. Es indebida porque contradice los principios constitucionales y del derecho internacional; es exorbitada porque la autoridad la utiliza extensa e indiscriminadamente: 77 mil personas están privadas de su libertad esperando a que las investigaciones y sus procesos concluyan; además es injusta, porque todos los años a más de 40 mil personas

(uno de cada cuatro imputados), que inicialmente fueron señaladas por el Ministerio Público, son dejados en libertad al no comprobarse su responsabilidad.

La prisión preventiva tiene también altos costos humanos, sociales y económicos. Las condiciones de encarcelamiento en México son inhumanas. La saturación de las cárceles (Las cárceles mexicanas en promedio están al 125 por ciento de su capacidad y en casos extremos exceden el 270 por ciento de ocupación), provoca hacinamiento, autogobierno (son los grupos de reclusos los que imponen las reglas), violencia (tasas de homicidios hasta 10 veces superiores a las que enfrenta la población en libertad) e insalubridad; además, de los altos costos familiares y económicos que se derivan de la privación de la libertad. Actualmente en México las cárceles son bodegas de seres humanos donde la rehabilitación es impensable.

La sociedad paga por la prisión preventiva, tanto por tener que prescindir de las aportaciones sociales y económicas de miles de personas encarceladas, como por mantener con sus impuestos la infraestructura y la demanda de sustento de 184 mil personas recluidas. Sólo en alimentar y vestir a los reclusos (sin considerar los salarios de los empleados de las prisiones y el mantenimiento de la infraestructura) se emplean 14.7 millones de pesos diariamente. El número de reclusos sentenciados se podría disminuir si se consideraran sanciones alternativas (trabajo comunitario o social, penas pecuniarias) para delitos menores; en tanto que sólo los probables responsables, cuya libertad representara riesgo fundado para la víctima o la sociedad, deberían ser privados de su libertad.

El propósito con la prisión preventiva de tutelar al proceso y con éste al derecho, debe encontrar mecanismos racionales con otras medidas cautelares que hagan que su aplicación sea para casos verdaderamente excepcionales, en los que esté plenamente justificada la necesidad social de preservar el proceso y el cumplimiento efectivo de la pena.

Como medida cautelar, la prisión preventiva debe seguirse aplicando a los delitos dolosos que lesionan bienes jurídicos de alto valor en su consumación y no así, los casos de delitos culposos o en grado de tentativa. Supuestos que se encuentran ya en la clasificación de delitos graves que contempla el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, congruente también con los casos que establece la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

En el marco de las reformas al sistema penal mexicano, debemos priorizar aquellas que tiendan a reforzar los elementos del modelo acusatorio, se plantea la presente iniciativa, continuando con los trabajos que esta legislatura ha realizado, entre ellos, el 10 de diciembre de 2007, al aprobarse dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo dictamen consideró que respecto a la prisión preventiva se hacía necesario la modificación al artículo 18 constitucional, con el objeto de ajustar el término pena corporal a la actual regulación de la Carta Magna dado que ahora la Constitución sólo admite la pena privativa de la libertad.

Se reconoce en dicho dictamen que la las prisiones en México no han sido consideradas un rubro sustantivo o relevante tanto dentro de la agenda legislativa como de las políticas de asignación de recursos. Las prisiones son vistas como un gasto que siempre sería deseable poder economizar. Esta posición ha provocado que las prisiones se conviertan en lugares donde sistemáticamente se violan los derechos humanos de los reclusos. A pesar de que por mandato constitucional se precisa que los reclusos tienen derecho a la educación, al trabajo y a la capacitación para el mismo, en las prisiones no existen las condiciones necesarias para que los reclusos ejerzan ninguno de esos derechos.

Los internos de las prisiones tampoco tienen acceso al derecho a la salud. La precariedad económica existente en los servicios médicos provoca que, en ocasiones, los médicos no puedan siquiera atender lo elemental. Por lo anterior, se considera un acierto incluir el derecho a la salud de las personas privadas de su libertad, pues ello provocará que cada vez se respeten los derechos humanos de los reclusos en mayor medida".

Asimismo, el 6 de marzo de 2008 el Senado de la República, en su carácter de Cámara revisora, aprobó el proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia penal, enviándolo a los estados para los efectos del artículo 135 constitucional. Por lo que el 28 de mayo, la Comisión Permanente hizo la declaratoria respectiva, con la comunicación oficial de aprobación de 19 Congresos locales, y remitió el decreto al Ejecutivo para su publicación.

Es cierto que, mediante el nuevo sistema penal aprobado por el Congreso de la Unión se pretende hacer valer la presunción de inocencia, permitiendo a los imputados afrontar procesos penales desde su libertad, limitando la prisión preventiva de oficio a los actos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con armas de fuego o explosivos, contra la seguridad nacional, la salud y la trata de personas.

Para el resto de delitos sólo podrá aplicarse cuando otras medidas no garanticen la comparecencia del inculpado al juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de víctimas, testigos o la comunidad.

Es por ello que es menester ajustar la legislación secundaria para hacerla acorde con el nuevo marco normativo penal mexicano, haciendo de la prisión preventiva aplicable por verdadera necesidad a delitos cometidos por la delincuencia organizada, al concurso de delitos y a la reincidencia, supuestos tales en los que se estima no existe otras medida eficaz para preservar tanto al proceso, como a la ejecución de la sanción privativa de libertad. En los demás casos de comisión de delito, se propone la utilización de medidas cautelares distintas que no lesionen al gobernado como ha sido expuesto y que hoy día, el desarrollo tecnológico también lo permite y facilita.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 y la fracción I de la letra A del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la fracción II del artículo 55, del Reglamento para el

Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de este honorable Pleno la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforman los artículos 161 y 162 del Código Federal de Procedimientos Penales

Artículo Primero. Se reforma el párrafo primero del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 18. Sólo por delitos cometidos por delincuencia organizada, y los supuestos de concurso de delitos y de reincidencia, habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados...

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 161 y 162 del Código Federal de Procedimientos Penales, para quedar como sigue.

Artículo 161. Dentro de las setenta y dos horas siguientes al momento en que el inculpado quede a disposición del juez, se dictará el auto de formal prisión cuando de lo actuado aparezcan acreditados los siguientes requisitos:

- I. Que se haya tomado declaración preparatoria del inculpado, en la forma y con los requisitos que establece el capítulo anterior, o bien que conste en el expediente que aquél se rehusó a declarar;
- II. Que esté comprobado el cuerpo del delito y se encuentre en los supuestos que contempla la Ley Federal para el Combate a la Delincuencia Organizada, así como de concurso de delitos ideal o real y de reincidencia.
- III. Que en relación a la fracción anterior esté demostrada la probable responsabilidad del inculpado; y
- IV. Que no esté plenamente comprobada a favor del inculpado alguna circunstancia eximente de responsabilidad, o que extinga la acción penal.

...

Artículo 162. Cuando el delito cuya existencia se haya comprobado no se encuentre en los supuestos que contempla el artículo 161, se dictará auto con todos los requisitos del de formal prisión, sujetando a proceso a la persona contra quien aparezcan datos suficientes para presumir su responsabilidad, para el solo efecto de señalar el delito por el cual se ha de seguir el proceso.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor a los 180 días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se entenderán derogadas todas las demás disposiciones que se opongan al presente decreto.

Palacio Legislativo, a 9 de septiembre de 2008.

Diputado Mario Enrique del Toro (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LAS LEYES DE COORDINACIÓN FISCAL, FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, DE DESARROLLO SOCIAL, Y DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO ELIZONDO GARRIDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Francisco Elizondo Garrido, diputado a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 73, fracciones XXIV y XXIX-D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante el Pleno de esta asamblea la iniciativa que contiene proyecto de decreto mediante el cual se reforman el artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, para que los recursos del Ramo 33 y del Ramo 39 cumplan requisitos de fiscalización y evaluación con miras a tener un enfoque del Presupuesto basado en resultados.

Exposición de Motivos

Recientemente se aprobaron reformas al artículo 79 constitucional que permitirán elevar la calidad del gasto, su fiscalización a través del fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas y por primera vez se reconoce la posibilidad de tener presupuestos multianuales. A pesar de los avances que en atribuciones en materia de fiscalización de los recursos federalizados se le dio a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), aún quedó fuera de la reforma la evaluación de los resultados a la aplicación de dichos recursos. La presente reforma busca corregir ese vacío constitucional.

Constitucionalmente el artículo 74 establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados entre las que están la dictaminación de la Cuenta Pública y el artículo 79 que aclara cuáles son las atribuciones del órgano fiscalizador superior.

La norma constitucional sólo habla de fiscalizar los recursos; sin embargo, omitió hacer explícito el término "evaluar" y aún de forma más concreta "evaluar los resultados" de la ejecución de dichos fondos.

Por otro lado, la Ley de Coordinación Fiscal es el instrumento jurídico a partir del cual se establecen los mecanismos de recaudación y distribución de los recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno. En México la recaudación es delegada en términos generales a la federación y sólo algunos impuestos quedan a cargo de los gobiernos locales. A cambio de ello el gobierno federal les regresa a las entidades federativas y a los municipios, por dos vías (participaciones y aportaciones) los recursos recaudados por todos los niveles de gobierno a los que hace referencia la Ley de Coordinación Fiscal. Del mismo modo esta ley establece los casos en que la federación declina el cobro de ciertos impuestos y contribuciones.

La presente iniciativa busca añadir un elemento que quedó fuera de la reciente reforma constitucional en la materia publicada el 7 de mayo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación. Hasta el momento las atribuciones de fiscalización pertenecen a la ASF como parte de su autonomía se hallan limitadas a los temas que son de interés de la Cámara de Diputados. Como está en el artículo 74, fracción VI:

"La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;"

En otras palabras, es sólo bajo pedido del a Cámara de Diputados que se efectúa la fiscalización de los recursos federalizados.

Mientras que el artículo 79 sólo deja sentada la facultad de la auditoría para fiscalizar sólo los recursos federales.

"Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la federación, de la Cámara de Diputados tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero."

A pesar de lo anterior cada año en el informe de la ASF a la administración pública federal y en particular en el rubro enfocado a los recursos federalizados (Ramo33 y Ramo 39) la Auditoría reitera siempre las mismas observaciones en cuanto a transparencia, rendición de cuentas y evaluación financiera y de resultados.

Por esta razón la presente iniciativa no sólo se queda a nivel de reforma de ley, se establece la obligación de la Secretaría de Hacienda para emitir anualmente reglas de operación y va más allá de lo que se dispone en el artículo 9 y en el artículo 11 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2008. Sin embargo ésta es una disposición anual que aún no sube a nivel de ley para la distribución de estos recursos. Además la presente iniciativa le confiere atribuciones al órgano superior de fiscalización federal y al Centro de Estudios para las Finanzas Públicas para superar las limitantes legales en la revisión de la cuenta pública en términos de evaluación de los resultados.

La presente iniciativa de reforma constitucional busca enmarcar en el sistema de evaluación del desempeño a los recursos del Ramo 33 y del Ramo 39. Hay que recordar que uno de los objetivos que se persiguen es poder contar con reportes de resultados que le faciliten al Congreso en un futuro pasar de la fiscalización y de la evaluación de desempeño a la etapa del Presupuesto Basado en Resultados. Para ello es necesario en primer lugar contar con un sistema de evaluación de resultados homogéneo con el que emplea el poder ejecutivo con sus programas federales y dependencias a través de Consejo Nacional de Evaluación.

Por esa razón el proyecto de reforma actual dota al Centro de Estudios para las Finanzas Públicas de las atribuciones y facultades para extender el mismo sistema de evaluación a los recursos que la Federación transfiere cada año a los estados y municipios con criterios similares a los que se implementan actualmente el sistema de evaluación y desempeño de los programas federales del ejecutivo.

En materia de rendición de cuentas y años recientes se ha hecho énfasis en la importancia de la rendición de cuentas, pero no sólo en el aspecto contable y financiero de los resultados, sino en la efectividad y en la eficacia de los resultados sociales del gasto público.

El Ramo 28 y sus fondos a partir del recaudación federal participable representan cerca del 37 por ciento de los ingresos de las entidades. Estos fondos no van etiquetados y se contabilizan en las arcas estatales y municipales como "ingresos propios".

El Ramo 33 tiene ocho fondos, todos ellos con fines de fortalecimiento municipal y estatal, en el ámbito de las funciones de gobierno, sólo dos de ellos son enterados directamente a los municipios, los restantes se enteran a las entidades federativas, con la condición de que sea al menos el 20 por ciento de esos fondos (recaudación federal participable) lo que se transfiera a los municipios.

La importancia de los recursos federales transferidos es que constituyen la fuente fundamental de los ingresos fiscales totales de las entidades federativas, así como de los municipios. Los datos duros indican que de cada peso recibido, aproximadamente 90 centavos provienen de fuentes federales.

"El federalismo fiscal tiene la tarea de distribuir en forma equitativa la recaudación de impuestos federales y regionales, sin afectar los intereses individuales de los contribuyentes ni favorecer a un estado o región en perjuicio de otro; por el

contrario, debe evitar fomentar las desigualdades regionales derivadas de un sistema inequitativo de distribución, tanto de los ingresos como del gasto y las transferencias."¹

El sistema nacional de coordinación fiscal es un acuerdo fiscal entre la federación y los gobiernos locales para evitar la doble tributación y optimizar los ingresos fiscales de cada uno de ellos, así como facilitar la actividad económica en las entidades del país. Con base en este marco se calcula cada año la recaudación fiscal participable. A partir de estos fondos constituidos el acuerdo entre los gobiernos locales y el federal incluye al repartición de recursos que originalmente fueron cedidos por las entidades a la federación.

Los Fondos que constituyen el grueso de las aportaciones federales y que sí son fiscalizables son los siguientes:

Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social: Destino diferente a rezago social y pocos reportes.

Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal: Problema de apertura programática insuficiente.

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica: Comisiones con goce de sueldo sin justificar las comisiones

Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal: Se destina a gasto corriente y no a fortalecer a los Municipios.

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud: Creación de muchos puestos administrativos y pocos en consultorios.

Fondo de Aportaciones Múltiples.

Fondo de Aportaciones para la Educación Técnica de los Adultos.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

La Ley de Coordinación Fiscal sólo aclara de los mecanismos para la repartición de los fondos, pero no atiende al control de los resultados del uso de dichos recursos

No hay evaluaciones al Ramo 33, principalmente. No se cuenta con elementos para confirmar, modificar o reorientar la política pública basados en resultados del ejercicio del gasto asignado en años anteriores.

- Lo que no se mide no se puede mejorar.
- Hay que saber en qué se gasta, cómo y cuánto se gasta.
- Para poder exigir a quienes administran los recursos públicos.

Existen convenios de cooperación en los que ya se establece la evaluación de los resultados del gasto y que con base en ello se tienen "posibilidades de ser elegido como beneficiario en el próximo ejercicio presupuestario".

Lo que se busca

Incluir la evaluación de resultados de los recursos federalizados del Ramo 33 bajo el enfoque de presupuesto basado en resultados; para ello se otorgan atribuciones constitucionales al órgano.

Contenido del proyecto de reforma

I. Se añade un nuevo elemento a los criterios de distribución de los recursos federales participables del Ramo 28. Ese 10 por ciento asignado adicionalmente como criterio de distribución se pone en función de la rendición de cuentas y de resultados que se haga del gasto en el Ramo 28 y se le denomina en la fórmula del artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal C4.

II. La evaluación del Ramo 33 se hará programáticamente y por entidad federativa, así como municipal en los casos que aplique. Tal y como se hace con los programas del Ramo 20. Aunque también se pueden usar los indicadores propuestos por el Instituto Nacional para el Federalismo en coordinación con la Unidad Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y con el Centro de Estudios para las Finanzas Públicas, que evalúan los avances en el ejercicio federal del gasto en el Ramo 33.

III. Esta sección de la reforma genera mecanismos que incentivan a las entidades federativas para reportar anualmente un indicador de resultados y de calidad del gasto, no sólo de sus montos, sino de su eficacia y eficiencia, así como de las economías logradas. Los indicadores serán determinados por el Centro de Estudios para las Finanzas Públicas en coordinación con el órgano de fiscalización superior y es aplicable sólo a los fondos del Ramo 33. Con esta medida se busca que los municipios que dan mejores resultados en sus indicadores sean los primeros en la lista de espera cuando existan recursos excedentes o haya un incremento en la bolsa total del Recaudación Federal Participable.

El total de los componentes suma 110 por ciento, de esa manera el 100 por ciento que actualmente existe no se altera. De esta manera la rendición de cuentas se convierte en un incentivo y sólo en eso de las entidades y los municipios para lograr mejores resultados en el ejercicio del gasto.

Considerandos

i. La reforma constitucional a los artículos 74 y 79 de la Carta Magna busca dotar de facultades a la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar los resultados de

la aplicación de los recursos del Ramo 33 en las entidades federativas y sus municipios participantes.

ii. Respeta la libertad de gestión de la ASF y del Centro de Estudios para las Finanzas Públicas; la fortalece en el cumplimiento de las nuevas tareas que representan la evaluación de resultados del ejercicio de los recursos federalizados entregados a las entidades en al búsqueda de un mejor ejercicio del gasto.

iii. Adecua el principal instrumento en la Ley de Coordinación Fiscal para establecer que será bajo el esquema del Sistema de Evaluación de Resultados que se evaluará el desempeño y los resultados a los que hace referencia las adecuaciones a los artículos 74 y 79 de la Carta Magna.

iv. Se hace explícito en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que sea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que a través de la emisión de reglas de operación para el Ramo 33 estandarice, controle y evite la discrecionalidad política en el reparto y evaluación la gestión de estos recursos entre estados y municipios.

En atención a lo anteriormente expuesto, los integrantes del Grupo Parlamentario de PVEM en esta soberanía sometemos a la consideración del honorable Pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 2, 7, 9, 16, 28, 33, 41, 43, 45 de la Ley de Coordinación Fiscal; adiciona el artículo 41-A y dos párrafos al 48; reforma los artículos 107 y 110 La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 79 de la Ley de Desarrollo Social; y adiciona las fracciones XVI del artículo 2 de la Ley de Fiscalización Superior, y la IV; asimismo, se recorre el resto de los numerales del artículo 14 de la misma ley.

Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, **tanto como a las entidades estatales y municipales que manejen recursos federales**, así como realizar auditorías sobre el desempeño y **resultados obtenidos** en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas

federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

...

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial, **de resultados** y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la ley.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño **y resultados** en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Ley de Coordinación Fiscal

Artículos referentes a la rendición de cuentas del Ramo 33

Artículo 2o. El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20 por ciento de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3 por ciento sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2 por ciento en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni el impuesto sobre automóviles nuevos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.A de esta Ley; ni la parte correspondiente al régimen de pequeños contribuyentes; ni la recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B), y 2o.A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; ni las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los

artículos 4o.A y 4o.B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1 por ciento a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 163 y 202 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a la fórmula siguiente:

Donde:

$C1_{i,t}$, $C2_{i,t}$, $C3_{i,t}$ y $C4_{i,t}$ son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad i en el año en que se efectúa el cálculo.

$P_{i,t}$ es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad i en el año t .

$P_{i,07}$ es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

$DFGP_{07,t}$ es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año t .

$PIB_{i,t-1}$ es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i .

$PIB_{i,t-2}$ es la información oficial del Producto Interno Bruto del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i .

$IE_{i,t}$ es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial. Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales todos aquellos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá aprobar otros impuestos y derechos respecto de los cuales exista información certera y verificable, atendiendo a criterios de equidad entre las entidades federativas.

$DIE_{i,t}$ es un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad i , referidos en la variable anterior.

n_i es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para la entidad i .

IMit El valor del índice municipal de desempeño diseñado por el Instituto Nacional para el Federalismo con respecto a la aplicación de los fondos del Ramo 28 y del Ramo 33 en los municipios de la República Mexicana.

IMit-1 El valor del índice municipal del año anterior de desempeño diseñado por el Instituto Nacional para el Federalismo en coordinación con el Consejo Nacional de Evaluación con respecto al resultado en los objetivos de la aplicación de los fondos de los Ramos 28 y Ramo 33 en los municipios de la República Mexicana.

Max IMit El valor máximo del índice municipal de la entidad *i* en el año *t*. Sirve como referencia del valor máximo alcanzado por algún municipio de cualquier parte del país. De esta manera, se establece un incentivo para que los indicadores sen cercanos a 1 cuando de trata del ponderador del componente C4.

DIMit-1 Es el cambio porcentual del indicador municipal con respecto al registro del año anterior.

es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.

...

Artículo 7o. El Fondo General de Participaciones se determinará por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior. En igual forma se procederá con las participaciones a que se refieren los artículos 2o.A, fracciones I y III, y 3o.A de esta ley.

Las entidades dentro del mismo mes en que se realice el cálculo mencionado en el párrafo que antecede, recibirán las cantidades que les correspondan conforme a esta Ley, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones.

Cada cuatro meses la federación realizará un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación obtenida en ese periodo. Las diferencias resultantes serán liquidadas dentro de los dos meses siguientes. **Se dará preferencia en la repartición de los recursos a las entidades que reporten mejoras en los indicadores del mismo en términos del cuarto componente del artículo 2 de esta ley.**

Artículo 9o. Las participaciones que correspondan a las entidades y municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

...

No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las Entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones **o incumplimiento de las reglas de operación emitidas por el ejecutivo para la aplicación y rendición de cuentas de las participaciones federales a las entidades y municipios**. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las Entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice.

...

En el reglamento **y las reglas de operación** que expida el Ejecutivo Federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de Entidades y Municipios.

Artículo 16. El gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **así como la Secretaría de Gobernación** y los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de:

- I. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- II. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

- III. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- IV. La Junta de Coordinación Fiscal.

- V. Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED)**
- VI. Consejo Nacional de Evaluación**

- VII. Auditoría Superior de la Federación**
- VIII. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas**

Artículo 28. ...

Para tal efecto, los gobiernos estatales y del Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Educación Pública **y al órgano fiscalizador superior en coordinación con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas**, la información financiera, operativa **y de resultados** que les sea requerida para el mejor cumplimiento de las atribuciones que en materia de planeación, programación y evaluación del Sistema Educativo Nacional, correspondan a la Federación.

Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y

b) Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

...

Adicionalmente, los Estados y Municipios podrán destinar hasta el 3 por ciento de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el presente artículo. Respecto de dichas aportaciones, los Estados y los Municipios deberán:

...

IV. Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, **Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y en coordinación con el órgano fiscalizador superior**, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los municipios lo harán por conducto de los estados, y

...

Artículo 41. El Fondo de Aportaciones Múltiples se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, **Así como las Reglas de Operación establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la aplicación de los recursos de los fondos del Ramo 33.**

Artículo 41-A. Los gobiernos estatales y del Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas y al órgano fiscalizador superior, la información financiera, operativa e indicadores de resultados que les sea requerida para el mejor cumplimiento de las atribuciones que en materia de planeación, programación y evaluación del ejercicio del Fondo de Aportaciones Múltiples.

Artículo 43. El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

...

III. Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades

específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo **con base en los resultados de desempeño que *ex profeso* se hayan elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas** las fórmulas a que se refiere esta fracción deberán publicarse por la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 45. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente al...

...

Los Estados y el Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la información financiera, operativa y estadística que le sea requerida. **Para su evaluación de desempeño, conforme a las reglas de operación de sus respectivos programas la información será entregada al órgano de fiscalización superior correspondiente y de ser necesario al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.**

Artículo 48. Los Estados y el Distrito Federal enviarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informes sobre el ejercicio, **indicadores de resultados** y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales a que se refiere este Capítulo.

Se adaptará un enfoque de presupuesto basado en resultados, lo que implica que el Gobierno Federal en coordinación con los municipios y los gobiernos estatales, realicen evaluaciones a través de la verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, así como su impacto en la medida que los recursos presupuestales lo permita.

Para dar cumplimiento cabal a los objetivos del párrafo anterior se utilizará el mismo criterio presupuestal que se usa para la evaluación de los programas federales, es decir, se destinará hasta un 7 por ciento del presupuesto total aportado por la federación y en los casos correspondientes por las entidades a los municipios para cumplir con los requerimientos de información por parte del órgano superior de fiscalización.

Para los efectos del párrafo anterior, los Estados y el Distrito Federal reportarán tanto la información relativa a la Entidad Federativa, como aquélla de sus respectivos Municipios o Demarcaciones Territoriales para el caso del Distrito Federal, en los Fondos que correspondan, así como los resultados obtenidos; asimismo, remitirán la información consolidada a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal **de conformidad con las reglas de operación emitidas por la SHCP para la operación de dicho Fondo.**

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Artículo 107. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, entregará al Congreso de la Unión información mensual y trimestral en los siguientes términos:

...

ii. La evolución de los ingresos tributarios y no tributarios, especificando el desarrollo de los ingresos petroleros y los no petroleros; la situación respecto a las metas de recaudación y una explicación detallada de la misma, así como el comportamiento de las participaciones federales para las entidades federativas, **así como del número de sanciones e investigaciones abiertas por el incumplimiento de las reglas de operación establecidas para las aportaciones federales.**

Asimismo, deberán reportarse los juicios ganados y perdidos por el Servicio de Administración Tributaria, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en materia fiscal y de recaudación; así como el monto que su resultado representa de los ingresos y el costo operativo que implica para las respectivas instituciones y en particular para el Servicio de Administración Tributaria. Este reporte deberá incluir una explicación de las disposiciones fiscales que causan inseguridad jurídica para el Gobierno Federal. Los tribunales competentes estarán obligados a facilitar a las instituciones citadas la información que requieran para elaborar dichos reportes, y

...

Capítulo De la Evaluación

II

Artículo 110. La Secretaría realizará trimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados.

...

III. Las evaluaciones podrán efectuarse respecto de las políticas públicas, los programas correspondientes y el desempeño de las instituciones encargadas de llevarlos a cabo, **así como los resultados obtenidos con la aplicación de las aportaciones federales del Ramo 33.** Para tal efecto, se establecerán los métodos de evaluación que sean necesarios, los cuales podrán utilizarse de acuerdo a las características de las evaluaciones respectivas;

Ley de Desarrollo Social

Título De la Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Quinto

**Capítulo
De la Evaluación**

I

Artículo 72. La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, y tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, **incluyendo los programas correspondientes a los Fondos Federalizados de las Aportaciones Federales del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación;** para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

Artículo 79. Los resultados de las evaluaciones serán publicados en el **Diario Oficial de la Federación** y deberán ser entregados a las Comisiones de Desarrollo Social y a la de **Presupuesto y Cuenta Pública** de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y a la secretaría.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación

Artículo 2. Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

...

XIV. Evaluación los resultados del ejercicio de los recursos federalizados: El acto de medir, estimar o verificar el efecto o la consecuencia de la gestión financiera y de la ejecución de los programas y proyectos de los entes fiscalizables sobre las condiciones sociales, económicas, políticas y/o regionales del país, entidad, municipio o región. Es decir, medir cuál fue el beneficio final de la gestión pública en la sociedad.

Artículo 14. La revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tienen por objeto determinar:

I. Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados;

II. Si las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;

III. El desempeño, eficiencia, eficacia y economía, en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto;

IV. Evaluación los resultados del ejercicio de los recursos federalizados fiscalizados.

V. ...

...

X. ...

(Se recorre el resto de los numerales, que con la iniciativa de reforma son diez)

Transitorio

Artículo 1. Con referencia al artículo 2 de la Ley de Coordinación fiscal a aquellos municipios que estén por debajo de la media del ponderador C4 no se les aplicará este criterio y se usará el método de la ley a la fecha de presentación de esta iniciativa.

Nota

i Laris Casillas, Jorge; "Sistema de coordinación fiscal: Propuesta de modificación" en *Las finanzas del sistema federal mexicano*; México 2005; INAP; páginas 277-308 .

Bibliografía

Calvario Guzmán, Francisco; Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal "Limitantes y Obstáculos en la Revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal".
Martínez Almazán, Raúl et al. "Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano" INAP (Instituto Nacional de Administración Pública); México 2005, página 473.
Sour, Laura; "El sistema de transferencias federales en México; Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales en México". *Gestión y Política Pública*; volumen XII, número 3, segundo semestre de 2004; páginas 733-751.

Diputado Francisco Elizondo Garrido (rúbrica)

**DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, IV LEGISLATURA,
QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL ESTATUTO DEL GOBIERNO
DEL DISTRITO FEDERAL**

México, DF, a 28 de agosto de 2008.

Diputado César Duarte Jáquez
Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso
de la Unión
LX Legislatura
Presente

Por este conducto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 122, Base Primera, fracción V, inciso ñ), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 42, fracción VIII, del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal; 10, fracción II, y 36, fracciones V y XVI, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, me permito remitir a usted el original de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y reforma y adiciona el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, para los efectos constitucionales y legislativos conducentes.

Sin otro particular, reitero a usted mi consideración distinguida.

Atentamente
Diputado Agustín Carlos Castilla Marroquín
Presidente

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la Constitución Política de los
Estados Unidos Mexicanos, y se reforma y adiciona el Estatuto de Gobierno del
Distrito Federal**

Diputado César Duarte Jáquez
Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso
de la Unión
LX Legislatura
Presente

Los que suscribimos, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, en nuestro carácter de integrantes de la Mesa Directiva de este órgano de gobierno local, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso ñ), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 42, fracción VIII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 10, fracción II,

31, 32 y 36, fracciones II, V, VI y XV, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, nos permitimos someter a consideración de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforma y adiciona el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Exposición de Motivos

La presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 108, 109, 110, 111, 113 y 122, en su Base Primera, fracción v, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 15, 42 y 76 Bis del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que se somete a consideración de la honorable Cámara de Diputados, expone la necesidad de que el Distrito Federal cuente con bases más adecuadas y actualizadas en el ámbito de responsabilidades de los servidores públicos del Distrito Federal; con ello se fortalecería el alcance de las funciones de control, fiscalización y rendición de cuentas en el desempeño público de todo servidor público de los diversos órganos locales del Distrito Federal.

Dado que la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente desde 1980, ha sido rebasada por la realidad y se muestra ineficaz para cumplir sus objetivos, con el alcance requerido. Eso es aún más cierto en el caso del Distrito Federal.

Por ello, se estima necesario la instauración de una facultad propia de carácter local, que dé cuenta de los cambios experimentados en el ámbito de la administración pública de esta entidad federativa, cuyo estatuto jurídico y particularidades en la organización política y administrativa ha llevado a un proceso de hibridación de figuras jurídicas, de modo que se produce el efecto de imprecisión o de omisión en el deslinde de responsabilidades.

Con la presente iniciativa se pueden crear, fortalecer y consolidar las bases institucionales de su funcionamiento, convirtiéndose así en una necesidad imperiosa para impulsar el desarrollo justo y equitativo de todos los ciudadanos del Distrito Federal.

La iniciativa que se plantea amplía el alcance de las facultades de las autoridades encargadas de aplicar la ley en la materia y, en virtud de lo anteriormente expuesto, esta Asamblea Legislativa del Distrito Federal somete a la consideración de la honorable Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión el presente

Decreto

Artículo Primero. Se reforman los artículos 108, en sus párrafos tercero y cuarto; 109, en su párrafo primero y su fracción III; 110, en sus párrafos primero y segundo; 111, en sus párrafos primero y quinto; 113, en su párrafo primero, y 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso g), de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 108. ...

...

Los gobernadores de los estados, el jefe del Gobierno del Distrito Federal, los Diputados a las Legislaturas Locales, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales y los miembros del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los estados de la república y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, precisarán en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados, en el Distrito Federal y en los municipios.

Artículo 109. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. ...

II. ...

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, transparencia y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

...

...

...

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el procurador general de la República, los magistrados de circuito y jueces de distrito, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los estados, el jefe del Gobierno del Distrito Federal, los diputados locales, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales y los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales o a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

...

...

...

...

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el procurador general de la República, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, el jefe del Gobierno del Distrito Federal, los diputados locales, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados, los magistrados del fuero común del Distrito Federal y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales o a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

...

...
...
...
...

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, transparencia y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

...

Artículo 122. ...

A. ...

B. ...

C. ...

Base Primera. ...

I. a IV. ...

V. ...

a) a f) ...

g) Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos y de responsabilidades de los servidores públicos;

h) a o) ...

Base Segunda a Base Quinta ...

D. a H. ...

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 15; 42, fracciones XI, XXIX y XXX, y se adicionan las fracciones XXXI y XXXII al artículo 42, y un artículo 76 Bis, todos del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 15. Las responsabilidades de los servidores públicos de los órganos locales del Distrito Federal se regularán por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para efectos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal, se consideran servidores públicos quienes presenten un servicio personal y subordinado o servicios profesionales en las unidades administrativas de la Administración Pública centralizada, desconcentrada y paraestatal del Gobierno del Distrito Federal, así como los integrantes del órgano judicial, órganos político administrativo, órganos autónomos, órganos de gobierno, que figuren en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza cuya retribución sea con cargo al mencionado presupuesto, independientemente del acto jurídico que les dio origen.

Artículo 42. ...

I. a X. ...

XI. Legislar en materia de Administración Pública Local, su régimen interno, de procedimientos administrativos y de responsabilidad de los servidores públicos;

XII. a XXVIII. ...

XXIX. Recibir y analizar el informe anual de gestión que le presenten, por conducto del jefe del Gobierno, los jefes delegacionales, los cuales podrán ser citados a comparecer ante comisiones;

XXX. Declarar la procedencia del juicio político, y establecer su trámite conforme a lo previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal, que para tal efecto emita;

XXXI. Erigirse como Jurado de Procedencia, conforme a lo previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal, que para tal efecto emita; y

XXXII. Las demás que le otorgan la Constitución y este Estatuto.

Transitorios

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

Segundo. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en un término no mayor de 30 días, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, adecuará su Ley Orgánica y Reglamento para el Gobierno Interior, a efecto de normar las facultades establecidas en el presente decreto.

Tercero. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en un término no mayor de 30 días, contados a partir de la entrada en vigor de las modificaciones a su Ley Orgánica y Reglamento para el Gobierno Interior, Decretará la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal.

Cuarto. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en un término no mayor de 30 días, contados a partir de la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal, adecuará el marco normativo de las autoridades locales que conozcan o aplican dicha ley.

Quinto. A la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Distrito Federal, se abroga la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito de aplicación en el Distrito Federal.

Sexto. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación y para su mayor difusión en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Recinto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a 28 de agosto de 2008.

Por la Mesa Directiva

Diputados: Agustín Carlos Castilla Marroquín (rúbrica), presidente; Leticia Quezada Contreras (rúbrica), Alfredo Vinalay Mora, secretarios.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALFONSO IZQUIERDO BUSTAMANTE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado integrante de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en uso de las facultades que le confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 37, inciso a), del Reglamento Interior del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, correspondiente a la LX Legislatura, somete a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo tercero del inciso I de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de coordinación y asociación de municipios, para el impulso de la planeación y del desarrollo regional, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

El autentico federalismo mexicano debe sustentarse en un esquema de relaciones intergubernamentales que opere bajo principios de cooperación, solidaridad, corresponsabilidad e interdependencia entre los ámbitos de gobierno, y estar regido por criterios de equidad, subsidiaridad, resarsitoriedad y gradualidad, a fin de darle viabilidad al proceso de redistribución de las potestades tributarias y de descentralización de las competencias político-administrativas.

De ahí que la redistribución de las responsabilidades de gasto y de las potestades de ingreso, con que cuente cada orden de gobierno son condiciones esenciales para poner en práctica nuevas bases de funcionamiento del federalismo en su aspecto político, económico e institucional.

La distribución de responsabilidades y facultades debe favorecer a los estados y municipios, y responder a la construcción de un gobierno más descentralizado, capaz de incentivar la recaudación local, fomentar el principio de equidad entre estados y municipios, sustentado en las fortalezas y retos de las regiones.

El intermunicipalismo es una respuesta para eficientar la instrumentación de políticas públicas y que los gobiernos municipales sean visionarios para buscar alternativas de asociación con otros municipios y, de esta manera, dar respuestas a las necesidades y los problemas que hoy exigen su solución, lo que implica también el fortalecimiento de los estados y municipios.

La transformación del municipio ha sido realmente en últimas décadas sorprendente, dado que hoy se nos presentan conjuntos de municipios que por fenómenos económicos o sociales se encuentran enlazados entre sí y enfrentan problemas comunes de vialidad,

asentamientos humanos, de crecimiento territorial desordenado o, bien, por índices de marginación elevados.

Este fenómeno social y económico que hoy enfrentan los municipios desde luego que tiene que ver con procesos que el país ha tenido, que inciden sobre un desarrollo económico que ha privilegiado en muchas ocasiones la creación de la riqueza por la riqueza, dejando a un lado la atención al desarrollo social.

Genera también un proceso integral de desarrollo para que las diferencias cuantitativas se procesen en fortalezas cualitativas de competitividad.

Los retos de enfrentar la pobreza, generar condiciones de desarrollo económico sustentable y atender con urgencia el deterioro ecológico viabilizan al intermunicipalismo, como una estrategia de desarrollo que permite a nuestro país avanzar hacia mejores niveles de bienestar y atender la competencia de la economía mundial.

Es decir, si la asociación de municipios se da en términos de un desarrollo económico con justicia social, éstos fortalecerán el federalismo mexicano, pero también, a partir del municipio, se podrá estructurar el Plan Nacional de Desarrollo, y entonces el municipio habrá de ser, en su asociación con otro u otros, más eficiente en dar respuesta a las demandas ciudadanas.

Actualmente existen 55 zonas en todo el país en las que los municipios están interrelacionados; por las fuentes de trabajo, servicios, comunicaciones y comercio, entre otras, en ellas viven cerca del 53 por ciento de la población total del país (97.5 millones). Uno de cada dos mexicanos habita dentro de estas zonas. En ellas se genera un aproximado del 76 por ciento del producto interno bruto, lo que nos permite decir que está por demás que estas grandes conglomeraciones de habitantes, circunscritas en municipios o como en el caso del Distrito Federal en delegaciones, deben de ser atendidas desde la óptica de la autoridad municipal que es la instancia de gobierno más cercana al ciudadano.

El planteamiento de la intermunicipalidad tiene que ver con la construcción de economías regionales y municipales fuertes, que tengan su sustento en el uso y aprovechamiento eficiente de las capacidades de una región y de municipios, que se asocien para dar solución a problemas comunes. Esta óptica regional implica desarrollar instrumentos que tengan su origen en la participación, acuerdo, compromiso y responsabilidad política de los distintos sectores que conforman los municipios. Lo cual traerá, como consecuencia, coherencia y efectividad en las políticas de desarrollo económico y regional conjuntas.

La integración de estas políticas regionales tienen la ventaja de ser diseñadas tomando en cuenta una mejor y mayor información de los sectores social, privado y público que cada municipio tiene de sus propias necesidades y capacidades; asimismo, que permiten la participación en su integración, diseño e instrumentación, se genera un mayor compromiso y estímulo para alcanzar los objetivos planteados del desarrollo.

La Organización de las Naciones Unidas y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos han identificado que el desarrollo regional se logra con mayor eficiencia y oportunidad si se motiva a los sectores económicos y sociales para buscar acuerdos y compromisos comunes que permitan incrementar el potencial de crear mayores empleos, dar mayores oportunidades de educación, mejores servicios e incidir en el aumento de la productividad y la competitividad económica.

Estas características del desarrollo regional junto a la vocación intermunicipalista habrán de permitir que nuestro país avance hacia un desarrollo económico con equidad.

Lo anterior nos señala puntualmente que la viabilidad de nuestro país para avanzar hacia una sociedad más democrática y con justicia social es la intermunicipalidad como fundamento para el desarrollo regional, de ahí la importancia de la iniciativa que el día de hoy se somete a la consideración del Pleno.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de este Pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del inciso I) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de coordinación y asociación de municipios para el impulso de la planeación y del desarrollo regional

Artículo Único. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo tercero del inciso I) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. y II. ...

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

D) ...

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan, **y también para impulsar la planeación y el desarrollo regional.** En este caso, y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas respectiva de los estados. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.

Transitorios

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

Dado en el salón de plenos del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de septiembre de 2008.

Diputado Alfonso Rolando Izquierdo Bustamante (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 60. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 34 Y 35 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL, A CARGO DEL DIPUTADO HUGO EDUARDO MARTÍNEZ PADILLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe, Hugo Eduardo Martínez Padilla, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LX Legislatura, en ejercicio de la facultad conferida en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adicionan dos párrafos al artículo 60. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman los artículos 34 y 35 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

Con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el 11 de junio de 2002, se han facilitado la transparencia y supervisión del quehacer gubernamental, comenzando el inicio del combate de la opacidad, lo que contribuirá sin duda a fortalecer la cultura de la transparencia y rendición de cuentas por la sociedad en su conjunto.

La reforma del artículo 60. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conlleva modificaciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con objeto de hacer valer los principios y las bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información y garantizar el principio de máxima publicidad.

Sin embargo, pese al avance experimentado en la materia, se considera necesario continuar fortaleciendo las facultades del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), en virtud de que se han detectado algunas debilidades, como el seguimiento que da a los recursos y fallos, el castigo de funcionarios que hayan obstaculizado intencionalmente la divulgación de información pública e, incluso, en la orientación regresiva en algunos aspectos del documento de trabajo para el intercambio de puntos de vista sobre los temas relevantes derivados de la reforma constitucional.

Para evitar ese tipo de debilidades, la iniciativa considera pertinente introducir una modificación en el artículo constitucional para que establezca bases acordes, en el sentido de garantizar que el IFAI actúe de manera imparcial e independiente de las decisiones del Ejecutivo, del Legislativo y de los partidos políticos.

Asimismo, propone adicionar dos párrafos al artículo 60. constitucional para asegurar a la sociedad mexicana que los comisionados integrantes del IFAI sean nombrados en un

proceso de selección transparente, que garantice la independencia de los responsables de aplicar y dar seguimiento al cumplimiento de los preceptos constitucionales, con amplia participación de la sociedad civil.

El Ejecutivo federal deberá proponer una terna por cada comisionado integrante del IFAI, teniendo además la responsabilidad de publicar la lista de las propuestas en el Diario Oficial de la Federación (DOF), 30 días hábiles antes de remitirla al Senado de la República, para su conocimiento y auscultación de la opinión pública y de la sociedad en su conjunto.

La participación de la sociedad civil consistirá en hacer llegar observaciones y consideraciones al Senado de la República o a la Comisión Permanente, dentro de los primeros 15 días hábiles, sobre la lista de las propuestas que publique el Ejecutivo en el DOF.

Será facultad del Senado de la República designar a los cinco comisionados del IFAI de cada terna propuesta remitida por el Ejecutivo, con la votación de dos terceras partes de ésta.

La conjunción de los esfuerzos con miras a consolidar al IFAI como el órgano cuyo mandato es garantizar el cumplimiento del derecho constitucional de acceso gratuito a la información pública en posesión de los Poderes de la Unión, los organismos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal, con la imparcialidad y el profesionalismo requeridos en tan importante misión.

Es fundamental considerar que se incorporen nuevos requisitos a los posibles comisionados del IFAI, como serían que su trayectoria laboral y profesional sea impecable; que no cuenten con sanción alguna por la Secretaría de la Función Pública; y que gocen de buena reputación, independencia, integridad, confidencialidad, imparcialidad y competencia.

También, a efecto de garantizar que los comisionados desempeñen su función con imparcialidad, autonomía y probidad, se propone incrementar de uno a cinco años inmediatos anteriores a su designación la prohibición de haber desempeñado el cargo de secretario o subsecretario de Estado, procurador general de la República, senador, diputado federal o local, dirigente de un partido o asociación política, gobernador de algún estado o jefe del Gobierno del Distrito Federal. Es necesario reforzar los impedimentos legales para quienes tuvieran una relación directa de importancia con el Poder Ejecutivo federal o local, Poder Legislativo federal o estatal, de algún partido o asociación política para que no puedan formar parte del instituto, ya que es insuficiente el término de un año para que funja como el impedimento legal, ya que es un periodo relativamente corto que no garantiza una independencia directa de los Poderes Ejecutivo o Legislativo o de un partido.

Por lo expuesto, me permito someter a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adicionan dos párrafos al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman los artículos 34 y 35 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Artículo Primero. Se **adicionan** dos párrafos al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6o. ...

...

I. a VII. ...

La ley que expida el Congreso de la Unión establecerá las bases de organización y funcionamiento del órgano federal encargado de promover, difundir y garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Dicho organismo será integrado por cinco comisionados, quienes serán propuestos por el Ejecutivo federal y designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores.

Artículo Segundo. Se **reforman** los artículos 34, párrafo primero, y 35, fracciones II, IV y V; y se **adiciona** un párrafo segundo al artículo 34, recorriéndose los siguientes tres párrafos, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para quedar como sigue:

Artículo 34. El Instituto estará integrado por cinco comisionados, quienes serán designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores, de una terna propuesta para cada integrante por el Ejecutivo federal.

El Ejecutivo federal publicará la lista de las propuestas de los candidatos treinta días hábiles antes de remitirla a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en el Diario Oficial de la Federación. La sociedad civil podrá hacer llegar dentro los primeros quince días hábiles siguientes a la publicación en el Diario Oficial de la Federación al Senado de la República o a la Comisión Permanente sus observaciones respecto a las propuestas presentadas por el Ejecutivo federal.

...

...

...

Artículo 35. Para ser comisionado se requiere

I. ...

II. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso o sancionado por la Secretaría de la Función Pública;

III. ...

IV. Gozar de buena reputación, independencia, integridad, confidencialidad, imparcialidad y competencia, y haberse desempeñado destacadamente en actividades relacionadas con el objeto de esta ley;

V. No haber sido secretario o subsecretario de Estado, procurador general de la República, senador, diputado federal o local, dirigente de un partido o asociación política, gobernador de algún estado o jefe del Gobierno del Distrito Federal cinco años previos al día del nombramiento.

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, a 18 de septiembre de 2008.

Diputado Hugo Eduardo Martínez Padilla (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ GILDARDO GUERRERO TORRES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

José Gildardo Guerrero Torres, diputado federal a la Sexagésima Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo previsto en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

En la actualidad, hay más de 70 mil artículos científicos que relacionan el uso del tabaco con una extensa gama de problemas de salud.

Actualmente, el tabaco causa cerca de 4.9 millones de defunciones por año y si no se toman medidas pertinentes, se predice que, para el año 2020, la carga de mortalidad atribuible al tabaco casi se habrá duplicado.

Específicamente en nuestro país, el panorama respecto al consumo del tabaco no es nada halagador, pues de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, mientras que el consumo de tabaco en los países desarrollados ha comenzado a disminuir significativamente, en naciones en vías de desarrollo como México la tendencia está a la alza debido a la falta de información y educación sobre los daños a la salud que conlleva el hábito de fumar.

Al comparar los datos de la primera y la última Encuesta Nacional sobre Adicciones, se confirma lo anterior; pues en 1988 el 25.8% de la población urbana del país de entre 12 y 65 años eran fumadores; y la encuesta más reciente (2002) revela que esta cifra aumentó a 26.4% lo que significa que casi 14 millones de mexicanos fuman actualmente. Lo que nos lleva a concluir que todas las acciones y actividades que se han llevado a cabo para desarrollar programas en contra del tabaquismo no han sido suficientes y eficientes.

Considerando lo anterior, y dado que numerosos autores han llegado a la conclusión de que el incremento a los precios del tabaco es una de las maneras más eficientes para reducir el consumo de este producto, es que se propone la eliminación de la fracción IX del artículo 117, que en su primer párrafo a la letra establece:

"Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

...

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama o en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice"

Sin embargo en lo que hace a su segundo párrafo:

"El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo".

A efecto de dar una mejor redacción y entendimiento, y dada la importancia de mantener en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados de dictar leyes encaminadas a combatir el alcoholismo, nuestra propuesta, consiste en que dicho enunciado se convierta en un último párrafo del artículo 117 constitucional, como se detalla en el decreto.

Con la reforma descrita, se podrían adoptar modelos de impuestos que han resultado exitosos en la reducción del consumo del tabaco, como aquel adoptado en Canadá, en el cual cada provincia se encuentra facultada para establecer impuestos locales a la venta del tabaco, sin perjuicio de los que se establezcan a nivel federal, sin considerarse que exista una doble tributación.

Cabe destacar que esta medida no resultaría en perjuicio de la economía nacional, pues como lo ha referido el Banco Mundial, "Las políticas de control de tabaco traen aparejados beneficios sin precedentes para la salud sin dañar las economías". Por lo que no se prevé que esta medida genere importantes daños en la pérdida de empleos o ingresos tributarios o contrabando del producto en razón de lo siguiente:

Respecto al empleo, el tabaco representa una pequeña fracción del producto interno bruto y los puestos de trabajo relacionados con la fabricación de los derivados del tabaco, representan menos del 1% de la población activa total dedicada a las manufacturas. Además si el dinero no se gasta en cigarrillos fluiría hacia otros bienes y servicios y eventualmente producirá el mismo número de empleos que se pierden en el sector del tabaco.

Respecto a los ingresos fiscales, un estudio de la oficina de la Organización Mundial de la Salud, para Europa señala que el incremento en los impuestos es la única medida de las estrategias integrales de control del tabaco que genera ingresos, por lo que podría tener un efecto estabilizador a medida que el consumo disminuye debido a otras intervenciones no fiscales. El Banco Mundial explica que los consumidores adictos al tabaco responden de manera relativamente lenta al incremento en los precios, por lo que la reducción proporcional en la demanda no corresponde a la magnitud proporcional del aumento en la recaudación de impuestos.

Sobre el riesgo de estimular el contrabando, las experiencias de numerosos países muestran claramente que los incrementos en los impuestos a los cigarrillos conducen a reducciones en el consumo y a aumentos en los ingresos por esos impuestos, aún cuando puede aumentar el contrabando. Por ejemplo, cuando Sudáfrica aumentó los impuestos en cerca de 400% entre 1990 y 1997 los ingresos aumentaron a más del doble en términos reales y las ventas de tabaco con impuestos se redujeron en 22%, es decir el contrabando aumentó de niveles casi imperceptibles a 6% del mercado, todavía muy lejos de contrarrestar el

efecto del incremento en los impuestos. Otro ejemplo, Francia incremento los impuestos y precios de los cigarrillos entre 1991 y 1996 hasta casi duplicar el precio nominal al menudeo. La venta de cigarrillos se redujo en más de de 14% y la prevalencia disminuyó 15% mientras que los ingresos por el impuesto al tabaco aumentaron en casi 80% y el contrabando siguió siendo poco importante en términos relativos. A la inversa, las reducciones en los impuestos que con frecuencia obedecen a las presiones de la industria tabacalera provocan una disminución en los ingresos fiscales y un mayor consumo.

En adición a los argumentos vertidos también cabe hacer mención, que esta medida fortalecería el federalismo, en lo que hace a que independientemente de los impuestos federales que se establezcan en la materia, las legislaturas de los Congresos de los estados asumirán la responsabilidad de legislar al respecto.

Esta iniciativa, también vendría a fortalecer la iniciativa de reforma constitucional, presentada por el Ejecutivo federal, por la cual se adiciona un último párrafo al numeral 5º. de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la que se contempla que las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán imponer contribuciones a la venta final de entre otros productos a tabacos labrados.

Además también retoma el espíritu de la reforma recientemente aprobada del artículo 10-C fracción VIII, por el cual se establece que las entidades federativas, adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán establecer impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentra gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Por lo anteriormente expresado, someto a consideración del pleno de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de:

Decreto por el que se reforma el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero. Se reforma el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 117. ...

I. a VIII. ...

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los estados dictarán desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de septiembre de 2008.

Diputado José Gildardo Guerrero Torres (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA VIOLETA DEL PILAR LAGUNES VIVEROS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, diputada Violeta del Pilar Lagunes Viveros, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le otorgan los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 55, fracción II, y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la siguiente: **iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un segundo párrafo al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

La investidura de funcionario público implica un compromiso directo con la sociedad y con el Estado, por ser el más alto privilegio cívico a que puede aspirar un ciudadano.

La inseguridad pública es una de las mayores preocupaciones de los ciudadanos en sus diversos estratos sociales quienes viven presas del miedo y la inseguridad, sujetos a la voluntad del crimen organizado.

El incremento de la violencia cada vez más organizada, se agrava por la competencia entre bandas de delincuentes que buscan dominar la actividad sobre la que delinquen, esto ha creado un clima de incertidumbre y desconfianza entre la población, y ha dado lugar a un proceso de descomposición de las instituciones encargadas de prevenir y castigar los delitos.

La fuerza de la delincuencia organizada radica, en algunos casos, en las alianzas y vínculos que han logrado establecer con funcionarios públicos de todos los niveles de gobierno, desde mandos policiales hasta esferas políticas, en algunos casos. Los transgresores corrompen a las autoridades y se mantienen en la impunidad.

Las muertes violentas, los ajustes de cuentas, las desapariciones vinculadas con acciones de comandos policiales y de narcotraficantes, son la constante en el país, los asesinatos de jefes policíacos y la multiplicación del narcomenudeo, reflejan la batalla por el control del mercado de las drogas y otros sumamente remunerados.

De acuerdo con Edgardo Buscaglia, analista de la ONU, en la visita reciente al país, señaló que a nivel mundial, México ocupa el sexto lugar entre los países con mayor presencia de crimen organizado. Estos grupos han logrado relacionarse con el poder político, particularmente a nivel municipal, se calcula que entre el 50 por ciento y el 60 por ciento de las alcaldías a nivel nacional podrían tener algún vínculo con grupos del narcotráfico.

La actual estrategia del gobierno del combate al crimen organizado no será eficiente si no se rompen las redes financieras y los nexos del crimen con el poder político.

De acuerdo a sus aseveraciones México sólo está por debajo de Afganistán, Irak, Paquistán, Nigeria y Guinea Ecuatorial en cuanto a la presencia y nivel de operaciones de la delincuencia organizada. A nivel mundial, el crimen tiene presencia en 38 países.

Respecto a la problemática de los municipios, ante la corrupción imperante, los funcionarios públicos han sido "capturados" por delincuentes principalmente vía sobornos, amenazas, extorsiones, nexos de amistad o familiares.

Inclusive, se encuentran documentados casos en los que algunos funcionarios públicos son miembros de organizaciones delictivas, basta recordar un caso muy reciente en Puebla, el de José Rubén Gil Campos, narcoalcalde de Izúcar de Matamoros, actualmente en prisión y sujeto al proceso penal 08MJ740, seguido en los Estados Unidos de América por conspiración y tráfico de drogas; el delincuente fue detenido en ese país mientras transportaba cantidades importantes de cocaína.

Al parecer la delincuencia organizada cuenta con un eje de dirección y mando, por ello actúa como si sus dirigentes fueran la autoridad y sus reglas, las leyes que regulan y controlan los bienes y la seguridad de los habitantes del país; sólo que, en los últimos 10 años, la violencia y los crímenes se han salido de los esquemas tradicionales: dejaron de ser una delincuencia menor, doméstica, para convertirse en una delincuencia organizada, transnacional, con participación de funcionarios públicos de diversos niveles de gobierno e influencias provenientes de otros países, incluyendo el uso de la tecnología, es un problema globalizado.

Las bandas criminales que emplean sus propias técnicas, métodos e ideología, han podido asociarse a funcionarios públicos dedicados al secuestro, la extorsión, el narcotráfico, el acopio y tráfico de armas, el tráfico de órganos, la prostitución y explotación de menores, al robo de autos, y una lista interminable de ilícitos. En consecuencia, ante la falta de confianza en las instituciones, y el conocimiento de la superioridad en la estructura de una organización criminal, la sociedad no denuncia muchos otros delitos, por desconfiar en los servidores públicos encargados de velar por la paz y el orden públicos.

Es por eso que ante la situación que priva en el país desde hace más de una década, debe buscarse que los titulares de los mandos policiales de todos los niveles y cualquier funcionario público, incluidos los de elección popular, se vean obligados a hacer efectivo el principio de velar por el bienestar de la ciudadanía, reforzando las responsabilidades de los éstos ante incumplimientos u omisiones que benefician la comisión de de este tipo de delitos, por lo que la presente iniciativa plantea la posibilidad de establecer como pena, la prisión vitalicia en los casos de delitos de delincuencia organizada, cuando éstos hayan sido cometidos por un funcionario público o éste hubiere participado en su comisión, precisamente durante el término que dura su mandato.

A pesar de que se ha llegado a señalar que para cumplir cabalmente la función de seguridad pública establecida para los ámbitos locales y municipales, cada entidad federativa ha

expedido el correspondiente marco legal que atribuye facultades a sus autoridades para actuar en esta importante labor, ello no refleja una disminución mínima en actividades relacionadas con la delincuencia organizada.

No basta la depuración de los elementos de la policía; el realizar las investigaciones correspondientes para deslindar responsabilidades penales a los funcionarios públicos que hubieren incurrido en actos de corrupción, complicidad o encubrimiento en actos delictivos, tendientes a abatir los altos índices de criminalidad, continúa en aumento la ola de inseguridad y violencia en este país, sobre todo en algunas zonas.

No debemos pasar por alto que la función de los funcionarios públicos es salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar la libertad, el orden y la paz pública.

La presente iniciativa tiene como finalidad establecer un mayor reproche penal a los funcionarios públicos que mediante el ejercicio indebido del servicio público, cometen o auxilian a otras personas a cometer delitos en materia de delincuencia organizada, con el fin de proteger a la sociedad de estas malas autoridades, estableciendo la posibilidad de que en este tipo de conductas que realicen los funcionarios públicos, pueda incluso llegar a imponerse la pena de prisión vitalicia.

Si bien pareciere que la pena de prisión vitalicia podría ser en un primer momento cuestionable a la luz de los principios constitucionales establecidos en torno a la pena, es necesario señalar que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado la viabilidad de ésta al establecer que existe la posibilidad de que la pena exceda del máximo de la pena de prisión, ya que el propio ordenamiento legal prevé, que el establecimiento de las penas vitalicias, (en la forma como lo plantea esta iniciativa) no violentan el propio artículo 22 de la Constitución, ya que la posibilidad de que la pena pudiera exceder de 60 años, no implica que sea inhumana, cruel, infamante, excesiva o que no corresponda a los fines que persigue la penalidad su fin corresponde precisamente a los objetivos determinados en el artículo 18 constitucional, que se traduce en reformar al delincuente, que la pena sea ejemplar, intimidatoria, correctiva, eliminatoria y justa. De acuerdo con la tesis jurisprudencial emitida por el tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro: "Pena inusitada. Su acepción constitucional".

La pena de prisión como pena privativa de la libertad constituye el núcleo central del sistema punitivo de México, por lo que en su concepto genérico, no es de aquellas penas prohibidas en el artículo 22 de la Constitución federal, toda vez que fue el propio constituyente quien la introdujo en el sistema punitivo, regulando sus aspectos específicos y las reglas de imposición y en este sentido, la prisión vitalicia no desnaturaliza la pena que en su denominación se refleja, sino que se encuentra referida al aspecto de su aplicación es decir, hasta el término de la vida del reo. La pena de prisión por lo tanto, está constitucionalmente aceptada en México y en múltiples sistemas punitivos del mundo, así la pena sigue siendo la misma variando sólo en cuanto a su duración, hecho por el cual no puede considerarse como inusitada o trascendental. Lo anterior se corrobora con el texto del propio artículo 22, pues conforme a éste la acepción de pena inusitada no debe interpretarse en el sentido gramatical lo no usado, sino que debe constreñirse a tres supuestos: 1. Al tipo

de pena, esto es que tenga por objeto causar en el cuerpo del sentenciado un dolor o alteración física; 2. Que la pena sea excesiva en relación con el delito cometido que no corresponda a la finalidad que persigue la pena o que se deje al arbitrio de la autoridad judicial o ejecutora su determinación por no encontrarse prevista en ley alguna pena exactamente aplicable al delito de que se trata, y 3. Que siendo utilizada en determinado lugar, no lo sea ya en los demás lugares, por ser rechazada en la generalidad de los sistemas punitivos, en nuestro concepto estos tres rubros son los que precisamente se constriñen estos tres supuestos, lo no usado.

La pena de prisión vitalicia no se ubica en ninguno de estos supuestos, pues si bien, inhibe la libertad locomotora, no tiene por objeto causar en el cuerpo del reo ni un dolor, ni una alteración física; en cuanto a lo excesivo de una pena, ello se dirige a los casos concretos de punibilidad, donde existe un parámetro para determinar si para ciertos delitos de igual categoría, el mismo sistema punitivo establece penas diametralmente diferentes y la pena de prisión vitalicia en lo general, no puede ubicarse tampoco en esta hipótesis por no existir en abstracto el parámetro de que se trata; asimismo, corresponde a la finalidad de la pena, pues la pena de prisión ha sido reconocida en México y en otros países del mundo, como adecuada para el restablecimiento del orden social; y en cuanto a que sea vitalicia, no la hace perder esa correspondencia, pues tal aspecto se relaciona con su aplicación, en nuestro concepto, mas no así con el tipo de pena de que se trata.

Por otra parte, la segregación definitiva que se pretende lograr en las legislaciones que prevén la pena de prisión vitalicia, fue contemplada por nuestro Constituyente, al no establecer limite respecto de la aplicación de la pena de prisión.

Asimismo, una análisis de derecho comparado demuestra que la de pena de prisión vitalicia no ha sido abolida o rechazada por la generalidad de los sistemas punitivos del mundo, al contrario, actualmente en gran número de países se prevé que en materia de derecho penal internacional, actualmente tiene gran relevancia, siendo ejemplo de ello, el establecimiento de la Corte Penal Internacional, cuyo estatuto, adoptado el 17 de julio de 1988, por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas, celebrada en Roma, Italia, fue suscrito por nuestro país, el 7 de septiembre de 2000, y de su artículo 77, se advierte que: a quien sea declarado culpable de alguno de los crímenes que en el Estatuto se establecen, dicha corte podrá imponer, entre otras, la de reclusión a perpetuidad.

A mayor abundamiento, aun cuando el término vitalicia no ha sido utilizado en las normas que regulan el sistema punitivo mexicano en el ámbito internacional, nuestro país ha aceptado su aplicación, tendencia que también se advierte en sus normas internas, toda vez que se reitera, el constituyente no la prohibió ni estableció un término máximo, para la aplicación de la pena de prisión y los legisladores, conforme a sus atribuciones constitucionales y legales, han reflejado una realidad histórico-social como es el reclamo de la sociedad mexicana, en cuanto a la segregación definitiva de sentenciados por determinados delitos, pues a pesar de que en el artículo 25, del Código Penal Federal, se establece una pena máxima de prisión hasta por 60 años, en una reforma posterior al artículo 366, fracción III, tercer párrafo del mismo ordenamiento, se estableció que podría aplicarse una pena de prisión hasta por 70 años, lo que implica que, si la edad mínima de imputabilidad es de 18 años, arroje la edad de 88 años, cuando menos, para los reos

sancionados con el máximo mencionado, superándose así el promedio de vida de la población mexicana que actualmente es de 74.6 años, conforme al Quinto Informe de Avances del Programa Nacional de Población 1995-2000, del Consejo Nacional de Población. Consecuentemente, nuestras normas punitivas establecen la posibilidad de que se aplique una verdadera pena de prisión de por vida para los reos sentenciados por determinados delitos, evidenciándose cada vez, con mayor frecuencia la tendencia a la segregación definitiva en las normas punitivas mexicanas.

No es óbice a lo anterior lo expuesto por algunos tratadistas en el sentido de que la prisión vitalicia es contraria a la finalidad que tiene la pena de prisión, que es la readaptación social, así como que no es posible establecerla en México por los altos índices de población dentro de los centros penitenciarios y los costos que esto genera al Estado.

Lo anterior es así, ya que por una parte, como se ha señalado en nuestro país, siempre han existido sentenciados con pena de prisión que prácticamente pasan el resto de su vida en la cárcel, precisamente por la comisión de ilícitos graves, por lo que no existiría un aumento significativo de la población dentro de las cárceles, máxime que con las últimas reformas constitucionales en materia de seguridad pública y justicia penal, la prisión preventiva no va a ser una constante además de que se establecen medios alternativos de solución de conflicto.

Asimismo, la simple esperanza de que este tipo de delincuentes pueda llegar a readaptarse no es un argumento suficiente para exponer a toda la población a los daños que pueda causar su alta peligrosidad, menos aún el que se refiere al costo económico que el Estado debe asumir con motivo de su sustento (actualmente es mas o menos de cien a doscientos pesos diarios), no puede anteponerse a la seguridad de los mexicanos.

Por los motivos anteriormente expuestos, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta honorable asamblea de diputados el siguiente proyecto de

Decreto

Que adiciona el artículo 22 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Único. Se adiciona un párrafo segundo, recorriéndose en consecuencia el actual párrafo segundo y siguientes, en el orden subsecuente, al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 22. ...

Tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá imponerse pena de prisión vitalicia cuando este haya sido cometido por un funcionario público o hubiese participado en su comisión, durante el tiempo que dure su mandato.

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes siguientes:

a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de septiembre de 2008.

Diputada Violeta del Pilar Lagunes Viveros (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARTHA MARGARITA GARCÍA MÜLLER, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos la que suscribe Marta M. García Müller diputada federal a la LX Legislatura, someta a consideración la presente iniciativa que reforman y adicionan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La democracia, es el gobierno que surge de la voluntad de la mayoría de los ciudadanos y que tiene como finalidad el bienestar colectivo, puede ser vista en un sentido amplio como forma de convivencia humana y en sentido estricto como forma de gobierno.

La democracia puede ser vista como una forma de gobierno pero también como un estilo de vida en el que tanto los gobernantes como los gobernados deben procurar la justicia social y el bien común basándose en principios éticos y con respeto a los derechos individuales, sociales y políticos.

A raíz del cambio político en México que, entre otras cosas, ha implicado una nueva fase de institucionalización política, se ha planteado la necesidad de abrir los espacios de participación. El fortalecimiento de la sociedad civil organizada, además de demandas sociales por nuevas y mejores formas de participación democrática, han tenido como consecuencia una mayor visibilidad de la participación ciudadana, misma que ha sido reconocida en ámbitos diversos, desde la instauración de Consejos Ciudadanos hasta el involucramiento ciudadano en el espacio de lo público.

Los mecanismos de democracia participativa o semidirecta aparecen, entonces, como una manera de enfrentar problemas de gobernabilidad que atraviesan los estados democráticos: el desencanto de la vida política, la necesidad de involucrar a la ciudadanía en las decisiones que se toman en el seno de las administraciones y que requieren a todos los niveles de gobierno que comiencen a pensar de nuevo en el ciudadano.

Tales mecanismos se clasifican en diferentes instituciones como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular o ciudadana y la revocación de mandato. Evidentemente, este tipo de mecanismos tienen tanto ventajas como desventajas pero hay que tener muy claro que son considerados como instrumentos excepcionales de participación, por tanto, no agotan la misma.

Su principal ventaja radica en la profundización de la democracia, en su capacidad legitimadora de ciertos actos de gobierno, leyes y reformas, y en que pueden ser métodos de innovación jurídica y política.

Dentro de estas, la iniciativa popular o ciudadana es el derecho de los electores a presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento por las asambleas legislativas o bien a exigir la consulta popular sobre cuestiones legislativas determinadas.¹

En el caso de la presente iniciativa se pretende elevar a rango constitucional la figura de Iniciativa Ciudadana como una medida para ampliar los canales de participación y la creación de nuevos escenarios para que los ciudadanos intervengan activamente en la toma de decisiones que los afectan, le infundan mayor vigor a la democracia y ofrezcan una oportunidad para que los partidos políticos confluyan en la deliberación sobre una agenda política enriquecida y diversa.

Este mecanismo ya ha sido considerado en constituciones locales o en leyes de por 25 Estados de la República, tales como Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luís Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, por lo que al considerarse a nivel federal se podrá dar cohesión de los esfuerzos realizados a nivel estatal.

El uso del término Iniciativa Popular o Ciudadana se hace de manera indistinta, sin embargo, en la presente iniciativa la denominamos ciudadana ya que en México según el artículo 34 Constitucional "Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir."

Por lo que la iniciativa ciudadana tendrá que ser firmada por mexicanos que cumplan con dichos requisitos.

De manera complementaria, el ejercicio real de la ciudadanía no sucede automáticamente al alcanzar la mayoría de edad, sino mediante un proceso de formación de conciencia individual y colectiva que se da en el transcurso de la vida de una persona. De poco sirve que las leyes o el Estado dicten la ciudadanía desde los textos jurídicos si el individuo y la sociedad no la hacen valer cotidianamente.

La conciencia ciudadana se manifiesta cuando la persona se otorga a sí misma el derecho de exigir lo que le corresponde, cuando se asume como sujeto político capaz de influir en el entorno social y político. Esta conciencia encuentra su expresión más acabada cuando lleva al sujeto a ser observante y respetuoso del cumplimiento de sus obligaciones ciudadanas. Por tanto, el ciudadano es un sujeto de derechos, alguien que conoce sus derechos y obligaciones y que ha desarrollado las competencias cívicas indispensables para ejercerlos.

Ahora bien, es por medio de la participación en el debate público que la persona adquiere gran parte de los conocimientos, valores y destrezas para discernir, actuar e intervenir en los asuntos de la comunidad y es gracias a su participación cotidiana que la ciudadanía adquiere madurez y solvencia para opinar, razonar y actuar políticamente con responsabilidad.²

Es por esto que con esta iniciativa se pretende dotar a los ciudadanos de un instrumento más que les permita expresar sus necesidades e inquietudes asumiendo su rol en la conformación de una democracia más abierta, que le de voz a un amplio sector de la población y que a su vez permita que el trabajo legislativo sea complementado con materia prima proveniente de la ciudadanía.

Ante esto se plantea adicionar una fracción III al artículo 35 constitucional con el fin de incluir como prerrogativa del ciudadano el presentar iniciativas ante la Cámara de Diputados, que se complementa con la adición de la fracción IV del artículo 71 de la Constitución, por medio del cual los ciudadanos mexicanos tienen el derecho de iniciar leyes o decretos, de igual manera se reforma la fracción II del artículo 73 constitucional para que sea facultad del Congreso de conocer las iniciativas que presenten los ciudadanos.

Se propone adicionalmente la reforma la fracción III del artículo 30, se adiciona una fracción IV al artículo 55, se reforma el artículo 56 y se deroga el artículo 61, todos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, tales reformas van dirigidas a señalar el proceso y los temas que no se podrán abordar con la iniciativa ciudadana.

Específicamente en el artículo 55 de dicho Reglamento se especifica que es competencia de los ciudadanos mexicanos iniciar leyes por medio de la iniciativa ciudadana, con los siguientes requisitos:

Los ciudadanos que suscriban una iniciativa deberán estar inscritos en el Registro Nacional de Población y ante el Registro Federal Electoral y contar con su credencial de elector actualizada al momento de suscribir dicha iniciativa.

El número de suscriptores deberá representar el 1% total de ciudadanos de al menos 17 entidades federativas, intentando con esto que se encuentren representados el cincuenta por ciento más uno de los estados.

Dentro de los temas que no pueden ser objeto de iniciativa ciudadana están:

Las reformas, adiciones, derogaciones y abrogaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las reformas, adiciones, derogaciones y abrogaciones en cuanto a la división de poderes ni a la forma de gobierno.

Las reformas, adiciones, derogaciones y abrogaciones a ordenamientos en materia fiscal, respecto de las finanzas públicas de la Federación, respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, respecto a la política monetaria y respecto al dominio de los recursos naturales de la Nación.

Las reformas, adiciones, derogaciones y abrogaciones, que tengan como fin regular a las fuerzas armadas, o en materia de seguridad nacional.

Las reformas, adiciones, derogaciones y abrogaciones, que versen a tratados internacionales que suscriba el Presidente de la República y haya ratificado el Senado de la República.

Las reformas, adiciones, derogaciones y abrogaciones, que versen en materia electoral.

El procedimiento que seguirán las iniciativas que suscriban los ciudadanos, seguirá el mismo procedimiento del artículo 72 constitucional para las iniciativas de legisladores, del Presidente de la República y de las legislaturas estatales.

Por lo antes expuesto someto a su consideración la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo Primero. Se adiciona una fracción III al artículo 35 y se recorren las subsecuentes, se adiciona una fracción IV al artículo 71 y se recorre el último párrafo, se reforma la fracción II del artículo 73, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I. ...

II. ...

III. Presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión;

IV. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

V. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y

VI. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. a III. ...

IV. A los Ciudadanos Mexicanos

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Artículo 73. ...

I. ...

II. Conocer de las iniciativas de Ley o decreto que presenten los ciudadanos mexicanos.

III. a la XXX. ...

Artículo Segundo. Se reforma la fracción III del artículo 30, se adiciona una fracción IV al artículo 55, se reforma el artículo 56 y se deroga el artículo 61, todos del Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 30. En las sesiones se dará cuenta con los negocios en el orden siguiente:

I. ...

II. ...

III. Iniciativas del Ejecutivo, de las Legislaturas, de los individuos de la Cámara y **de los ciudadanos mexicanos;**

IV. a VII. ...

Artículo 55. El derecho de iniciar leyes compete:

I. a III. ...

IV. A los Ciudadanos Mexicanos

Los ciudadanos que suscriban una iniciativa deberán estar inscritos en el Registro Nacional de Población y en el Registro Federal de Electores y contar con su credencial de elector actualizada al momento de suscribir dicha iniciativa.

El número de suscriptores deberá representar el 1% total de los ciudadanos en al menos 17 entidades federativas.

No podrán ser materia de iniciativa ciudadana:

- a) **Las reformas, modificaciones, adiciones, derogaciones y abrogación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;**
- b) **Las reformas, adiciones, derogaciones y abrogación, que tengan como fin regular a las fuerzas armadas, o en materia de seguridad nacional;**
- c) **Las reformas, adiciones, derogaciones y abrogación, que versen sobre tratados internacionales que suscriba el Presidente de la República y haya ratificado el Senado de la República;**
- d) **Las reformas, adiciones, derogaciones y abrogación a ordenamientos en materia fiscal, respecto de las finanzas públicas de la Federación, del Presupuesto de Egresos de la Federación, a la política monetaria y al dominio de los recursos naturales de la Nación.**
- e) **Las reformas, adiciones, derogaciones y abrogación, que versen sobre la materia electoral.**

El procedimiento que seguirán las iniciativas que suscriban los ciudadanos, seguirá el mismo procedimiento del artículo 72 constitucional para las iniciativas de legisladores, del Presidente de la República y de las legislaturas estatales.

Artículo 56. Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados, por uno o varios miembros de las Cámaras **o por los ciudadanos mexicanos**, pasarán desde luego a Comisión.

Artículo 61. (Se deroga)

Transitorios

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

Notas:

1. Proyecto Iniciativa Popular. La Iniciativa Popular. En la Argentina y en el Mundo. Argentina, 2004.
2. Instituto Federal Electoral. La Participación Ciudadana en: <http://www.sedesol.gob.mx/archivos/70/Flash/pdf/ife.pdf>

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de septiembre de 2008.

Diputada Marta M. García Müller (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 64 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 12 Y 23 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OBDULIO ÁVILA MAYO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, diputado federal a la LX Legislatura del honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 64 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se agrega un numeral dos –pasando el actual dos a ser el tres– al artículo 12, y un inciso al numeral 1 del artículo 23 –recorriéndose los subsecuentes– de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en 1917 establece que el gobierno federal denominado constitucionalmente supremo poder de la federación, está constituido por los tres Poderes de la Unión: el Ejecutivo, que es dirigido por el presidente, aconsejado por el gabinete de ministros a los que se llama secretarios; el Legislativo, que recae sobre el Congreso de la Unión, un cuerpo legislativo bicameral compuesto por el Senado de la República y la Cámara de Diputados; finalmente y no menos importante, el Judicial, que recae sobre la judicatura, conformada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, y los tribunales colegiales, unitarios y de distrito.

En esa tesitura, el Poder Legislativo, cuyo órgano depositario es el Congreso de la Unión, tiene una historia que se remonta al año de 1811, cuando tras el fusilamiento de Miguel Hidalgo y los primeros líderes insurgentes, José María Morelos estableció la primera junta representativa de la nación mexicana denominada oficialmente Junta Suprema Nacional Americana, la cual se reunió en Zitácuaro (Michoacán), por lo que fue llamada Junta de Zitácuaro.

Posteriormente, en octubre de 1814, se promulgó la primera Constitución de México, la de Apatzingán, en dicho texto se establecía un Congreso depositario del Poder Legislativo, denominado oficialmente Congreso de Anáhuac, que se reunió por primera vez en la Parroquia de la Asunción, en Chilpancingo, Guerrero, por lo cual se conoció desde entonces como el Congreso de Chilpancingo, su más importante obra fue la promulgación de los Sentimientos de la nación, redactados por Morelos.

En 1824 se adoptó el sistema federal, al promulgarse la Constitución, y con ella la división del Congreso en dos Cámaras: la de Diputados, representantes de la población; y el Senado, representando a los estados de la federación.

La primera sede del Congreso fue la iglesia de San Pedro y San Pablo, y a partir de 1829 fue el recinto legislativo el primer piso del Palacio Nacional, donde se radicó hasta 1872.

Actualmente el Palacio Legislativo de San Lázaro es el edificio sede oficial de la Cámara de Diputados de México, y cuando realiza sesiones conjuntas con el Senado, del Congreso de la Unión de México.

Fue inaugurado el 1 de septiembre de 1981, con motivo del V Informe de Gobierno del entonces Presidente José López Portillo, al instalarse formalmente los diputados y senadores de la LI Legislatura del Congreso de la Unión. Desde entonces el Palacio de San Lázaro se ha mantenido como sede oficial del Congreso de la Unión y de la Cámara de Diputados, y en él se han llevado a cabo todas las ceremonias protocolarias establecidas, incluyendo la toma de posesión de los presidentes de nuestra nación.

Durante años este recinto ha sido testigo de las sesiones del Congreso, donde se toman las decisiones políticas y sociales más importantes del país y donde se han generado las reformas legales que rigen hoy en día nuestra nación.

Por lo anterior, es de suma importancia que la labor legislativa que se realiza en las sesiones del Congreso de la Unión se lleve con orden y respeto, además de que existan los mecanismos legales que establezcan las medidas necesarias para proteger la máxima Tribuna del recinto donde los diputados y senadores llevan a cabo su labor.

Asimismo, es relevante que se establezcan las bases para que en la Tribuna del salón de sesiones, se mantenga el respeto y se permita en todo momento realizar las tareas encomendadas a cada uno de los integrantes del Congreso de la Unión; todo esto en aras de respetar los principios de la Constitución Política de nuestro país.

La labor legislativa que se realiza en las sesiones del Congreso de la Unión debe prevalecer ante todo, ante las diferencias políticas o demandas de grupo e intereses particulares y más aún ante caprichos disfrazados de legitimidad y ante cualquier acción que pretenda frenarlos, en obediencia a la propia Carta Magna. Por ello es necesario que estos se fortalezcan, a efecto de garantizar el cumplimiento de su trabajo y que logren el fin real para el que fueron creados, además de que se debe contemplar que su labor no sea entorpecida ni limitada en perjuicio del estado de derecho y de la población en general.

Vale la pena considerar que la presente iniciativa responde a que en los últimos años la máxima tribuna de la nación ha sido violentada bajo el pretexto de proteger los intereses del pueblo; sin embargo, cualquier intento de imponer ideologías y puntos de vista o de acallar aquellos con los que no se encuentran coincidencias no deja de ser un capricho; o peor aún, un despliegue de autoritarismo y barbarie, aún cuando el motivo inicial pudiera ser legítimo, si el resultado es el freno o el secuestro de las instituciones y de la democracia en

la que todas las opiniones valen lo mismo, es de este tipo de acciones que las instituciones deben resguardarse.

Es indispensable que los representantes públicos, ejerzan adecuadamente su responsabilidad de cuidar los intereses ciudadanos, más allá de los intereses partidistas, personales o de grupo. Ejercer la libertad de expresión es derecho de todos los mexicanos, de todos los legisladores y utilizar la tribuna para manifestarse a favor o en contra de algún asunto en particular no puede anular ese mismo derecho a otros.

Se considera imperativo reflexionar sobre esta dinámica que rebasa el sentir subjetivo, voluntarista y –se presume– bien intencionado de algunos representantes del poder público, en función de coyunturas políticas que no permiten observar una madurez, altura de visión trascendente de la delicada función que ejercen, tomando en cuenta que la sociedad exige un comportamiento y compromiso con la dignidad debida de parte de aquellos que tienen la tarea de dirigir el rumbo social de un país.

Es de suma relevancia que existan los mecanismos legales que permitan sancionar a aquellos que obstruyan el ejercicio de las funciones de los servidores públicos, basándonos en que obstruir dicho trabajo trae consigo violentar los derechos de los ciudadanos, que se ven desprotegidos, al no contar con quien los representen en la toma de decisiones ante los gobernantes.

Es preponderante que se proteja las sedes del Congreso de la Unión y en general a los Poderes de la Unión, en el entendido que el Estado existe en beneficio de las personas, y que éstas ceden sus derechos a una Asamblea Constituyente que dará forma a la estructura institucional que regirá las vidas de los ciudadanos de la nación, por lo que la Carta Magna debe de velar porque los derechos de las personas se encuentren salvaguardados, a través de que se brinde la certeza que los representantes de la nación en todo momento realizarán sus funciones bajo el marco de la legalidad y anteponiendo los intereses públicos en beneficio del país, en el entendido de que, de no hacerlo, serán sancionados de conformidad con lo establecido en la propia Constitución.

Por lo anterior, se considera necesario plantear las siguientes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de salvaguardar siempre el correcto funcionamiento y desarrollo del Estado a través de los Poderes de la Unión.

Por lo expuesto, y en virtud a los argumentos planteados, someto a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 64 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se agrega un numeral dos, pasando el actual numeral dos a ser el tres, al artículo 12, y un inciso al numeral 1 del artículo 23, recorriéndose los subsecuentes, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 64.

Los diputados y senadores que no concurran a una sesión sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

Asimismo, a los legisladores que con el objeto de impedir el correcto desarrollo de las sesiones, ocupando temporalmente la tribuna del salón de sesiones de la Cámara respectiva, se les sancionará con el descuento de la dieta correspondiente, la cual equivaldrá al tiempo que dure la ocupación de la misma.

Artículo 12.

1. ...

2. Las Tribunas de los salones de sesiones de cada Cámara del Congreso son inviolables. Queda prohibido ocupar temporalmente la tribuna del salón de sesiones de la Cámara respectiva, que tenga por objeto impedir el correcto desarrollo de las sesiones. A los legisladores que participen en dicho acto, se les sancionará de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 64 constitucional, con independencia de las responsabilidades que deriven por dicha conducta.

3. ...

Artículo 23.

1. ...

a) a n) ...

o) Requerir a los diputados a mantener el orden y respeto de la Tribuna del Salón de Sesiones, y adoptar y ordenar las medidas necesarias para garantizar el correcto desarrollo de la sesión, y en su caso, aplicar las sanciones correspondientes de conformidad con lo establecido en el artículo 64 constitucional;

p) Ordenar el auxilio de la fuerza pública en los casos que resulten necesarios; y

q) Las demás que le atribuyan la Constitución General de la República, esta ley y los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria.

2. ...

Transitorios

Artículo Primero. El presente decreto se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación.

Artículo Tercero. Publíquese el presente decreto, para su mayor difusión, en los medios de información públicos de los estados y del Distrito Federal

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de septiembre de 2008.

Diputado Obdulio Ávila Mayo (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL; DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO; Y DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO JAVIER CALZADA VÁZQUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, Francisco Javier Calzada Vázquez, diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 62, 63 y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a consideración de esta Asamblea la siguiente iniciativa de decreto que reforma y adiciona a la Constitución general de la República y otras leyes:

Exposición de Motivos

I

Uno de los primeros derechos del ser humano es a un trabajo digno. Es decir, a un trabajo de planta, con acceso a los derechos mínimos previstos en el marco jurídico aplicable y a la seguridad social. Sólo así se garantiza un estado de bienestar mínimo para el trabajador y su familia; lo que también es base para el desarrollo económico y social de un país.

Al respecto el artículo 123 constitucional, ordena:

"Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil..."

Para lograrlo se ha creado tanto el Derecho Laboral como de la Seguridad Social, que consagran los derechos mínimos y los medios para su defensa.

Sin embargo, los patrones en el ánimo de aumentar su tasa de ganancia, han buscado cambios profundos en la administración de las empresas, con el afán de buscar ahorros a costa del bienestar de la mano de obra. Siendo una de las medidas aplicadas a este respecto el llamado outsourcing o subcontratación de la mano de obra, en virtud de la cual una empresa lleva a cabo la contratación externa de diversas actividades y servicios.

Es decir, un trabajador siendo formalmente empleado de una empresa, presta sus servicios a otro patrón, el que por tanto se desliga de toda responsabilidad laboral. Lo cual abre la puerta para la precarización de los empleos.

Esto desde el momento en que se les sujeta a una cadena de contrataciones temporales que les impide acumular antigüedad y por tanto, los derechos inherentes a la misma, como vacaciones, prima vacacional, ascensos, entre otros; se les suprime el derecho a reclamar el despido y la terminación injustificadas de la relación de trabajo. Además se les otorga un trato discriminatorio respecto a los demás trabajadores del respectivo centro de trabajo con un salario menor por el desempeño de la misma actividad, son excluidos de los sindicatos y contratos colectivos vigentes, sufren condiciones precarias en materia de seguridad e higiene. Todo esto, acaba golpeando los derechos colectivos fundamentales de los trabajadores, como la sindicalización y la huelga.

Se alegan como causas para su aplicación el alcanzar mayor eficiencia, productividad y el no tener que invertir en nuevas tecnologías. La razón de fondo es obtener ahorros a costo de los derechos de los trabajadores, para impulsar el enriquecimiento de unos cuantos. Lo que además golpea, la esfera de poder de clase trabajadora en el seno del Estado.

En el outsourcing, se ha llegado al colmo de que las propias empresas crean empresas subsidiarias, jurídicamente independientes, para obtener personal en condiciones laborales más precarias. Es decir, la esencia del outsourcing es el fraude en las relaciones de trabajo

Pero si esto es grave en la iniciativa privada, lo es más cuando se emplea por el Estado, ya que no sólo se violenta el estado de derecho, por el que primero debiera cumplirlo, se entrega un mayor o menor ámbito de las decisiones estatales a empresas que buscan el lucro, se transfieren recursos estatales a empresas privadas por lo que es una forma de privatización y, se golpea fuertemente la soberanía de la Nación, sobre todo cuando se trata de empresas extranjeras. Sin que esto sea garantía de mayor calidad y eficiencia.

II

El Estado debe dar el primer ejemplo de legalidad. Haciendo leyes justas y una aplicación estricta de las mismas. Pero cuando el Estado se aparta de su deber, y es el primero en violentar el marco jurídico aplicable, se constituye en palanca del incumplimiento general en una sociedad, sin fuerza moral ni política para combatirlo. Es decir, el poder se vuelve odioso, enemigo abierto de la sociedad.

En este sentido, el Estado mexicano, en sus tres poderes y órdenes de gobierno y sin distinciones de colores partidarios, ha ido incrementando el uso y abuso de la subcontratación de trabajadores. Se comenzó con tareas periféricas o no sustanciales, pero ahora la tendencia es dejar en empresas privadas, muchas de capital extranjero el cumplimiento de tareas cada vez más importantes a cargo del Estado. Para evitarlo, tenemos que vernos en el espejo de otros países que ya emplean el outsourcing no sólo para el desarrollo de servicios públicos, sino para el desempeño de funciones educativas, de salud, defensa nacional, etcétera.

En las empresas privadas que persiguen como único fin el lucro, la subcontratación no es justificable, pero se puede entender. Pero es inadmisibles, que el Estado que debe realizar en el cumplimiento de su tarea los más altos valores, en bien de los mexicanos, incurra en

estas prácticas crueles e inconstitucionales. Sobra decir que de esta manera el Estado se hace promotor y cómplice de la triangulación de las relaciones de trabajo en el ámbito privado.

El Estado con el outsourcing, actúa como una empresa, dentro de un estrecho enfoque de empresa privada, sueño de los neoliberales, pero totalmente ajeno a la esencia de sus funciones. Esto, porque lo que el Estado supuestamente ahorra en recursos con esta figura administrativa, los pierde multiplicados en el amplio círculo dialéctico de la realidad social. Para no referirnos a daños irreparables.

Si el Estado hace uso de mano de obra subcontratada, esto equivale a una reducción criminal en los salarios, la estabilidad laboral y demás condiciones de trabajo de los trabajadores. Evidentemente, con esto el propio Estado que debe fomentar el empleo digno lo reduce a la nada y apoya la expansión de la precariedad y la informalidad; si disminuye las percepciones de sus trabajadores, éstos y sus familias tendrán una peor alimentación y bienestar, lo que se traduce en mayores índices de mortalidad y morbilidad, que el propio Estado acabará cubriendo con recursos presupuestales; también los salarios precarios, son causa de desintegración familiar, deserción escolar, drogadicción, delincuencia y otros problemas sociales, que nuevamente acabará enfrentando el Estado como Institución, aunque a corto plazo se hayan obtenido los mal llamados "ahorros", que se manejan de manera aberrante, en casos extremos se propone su reparto entre los funcionarios, como si tales "ahorros" se tradujeran en utilidades para los socios de una empresa privada.

La subcontratación, además es fuente prolífera de corrupción, ya que las constantes subcontrataciones con empresas privadas se llevan a cabo bajo condiciones poco claras. Todo lo cual vuelve a golpear la moral del Estado y la moral social.

Contra principios constitucionales básicos, se da en el mismo centro de trabajo, tratamientos diferentes, de primera, segunda y tercera, entre los trabajadores. Por el desempeño del mismo trabajo se paga un salario y prestaciones laborales menores, en un franco acto de discriminación.

El colmo llega cuando en las empresas subcontratistas, como en Pemex, se da un tratamiento laboral privilegiado a trabajadores extranjeros en tanto que se discrimina y maltrata a los mexicanos en su propia tierra, como en los tiempos más aborrecibles del Porfiriato.

También es preocupante que en el marco de la subcontratación, el Estado que usa y se beneficia del esfuerzo de estos trabajadores, se desentienda de la seguridad e higiene y prevención de los riesgos de trabajo. Resulta también indignante que a estos trabajadores, como si no tuvieran calidad humana, se les niega el derecho a un solo día de vacaciones, ya que antes de que cumplan el año de servicios, se cambia intempestivamente de empresa contratista. Y supuestamente con la nueva empresa los trabajadores parten de cero antigüedad, como si no existiera la figura legal protectora, denominada sustitución patronal.

Y no tenemos que ir muy lejos, para ver este tratamiento laboral, que persigue como ideal la neoesclavitud; aquí en esta Cámara de Diputados los trabajadores de limpia, pronto los de resguardo, y una inmensa mayoría de trabajadores, sufren el outsourcing y la simulación de sus relaciones de trabajo.

Las pretendidas privatizaciones de Pemex y la industria eléctrica, no son en esencia más que outsourcing, es decir, privatización de tareas públicas, de preferencia en manos de capital extranjero, y sobre todo a costa de los derechos de los trabajadores.

Cuando el outsourcing se emplea en instituciones públicas, lo que se hace es la privatización de funciones exclusivas de los poderes estatales, con lo que no sólo se inyectan recursos públicos a negocios privados, sino se renuncia a esferas de autoridad, indelegables.

Con esto, se va erosionando la soberanía y dignidad nacionales. Sin que por otro lado se haya probado mayor eficiencia, necesidad de menor inversión y, mucho menos mayor desarrollo económico y bienestar para los trabajadores que lo sufren.

Se golpea a las organizaciones sindicales, cuando es deber del Estado permitir el ejercicio pleno del derecho de sindicalización, como medio de coadyuvar a un mayor equilibrio social y distribución de la riqueza. Igualmente los sindicatos son fuente para elevar la educación de los ciudadanos y fortalecer la soberanía nacional.

Pero para resolver un problema tan ominoso y grave, no bastan las buenas razones. Deben tomarse las medidas necesarias, comenzando con las legislativas para cerrar el paso al outsourcing, evitando que sigan actuando de manera discrecional los malos funcionarios, que ponen en la última de las prioridades el interés del pueblo y la nación.

Por todo lo expuesto y fundado, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto:

Artículo Primero. Adiciones a la Constitución federal:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a V. ...

VI. Para impedir que las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, el poder judicial y legislativo federales, los organismos públicos autónomos, el Distrito Federal, los estados y municipios subcontraten trabajadores bajo cualquier modalidad; salvo tratándose de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

115. ...

I. a VII. ...

VIII. ...

Los municipios tienen prohibido subcontratar trabajadores bajo cualquier modalidad, salvo tratándose de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

IX. y X. ...

116. ...

...

I. a V. ...

VI. ...

Los Estados tienen prohibido subcontratar trabajadores bajo cualquier modalidad, salvo tratándose de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

VII. ...

...

Artículo 123. ...

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I a VIII. ...

IX. ...

...

El Estado tiene prohibido subcontratar trabajadores bajo cualquier modalidad, salvo tratándose de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

Artículo Segundo. Se reforma y adiciona el Código Penal Federal:

Código Penal Federal

Capítulo

III

Abuso de autoridad

Artículo 215. Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes:

I. a XIV. ...

XV. Autorice o subcontrate a trabajadores bajo cualquier modalidad, salvo tratándose de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

...

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, XIII a XV, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos

Artículo Tercero. Se reforma la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público:

Título
Disposiciones generales

Primero

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, entre las adquisiciones, arrendamientos y servicios, quedan comprendidos:

I. a VI. ...

VII. La prestación de servicios profesionales, así como la contratación de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, excepto la contratación de servicios personales bajo el régimen de honorarios. Queda prohibida la subcontratación de trabajadores bajo cualquier modalidad, salvo tratándose de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

VIII. ...

Artículo Cuarto. Se adiciona la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional:

Artículo 2 A. Los titulares que utilicen en su empresa los servicios de trabajadores proporcionados por otro patrón o empresa externa, serán responsables solidarios en las obligaciones contraídas con aquellos. Estos trabajadores prestarán sus servicios en las mismas condiciones de trabajo y tendrán los mismos derechos que correspondan a los trabajadores que ejecuten trabajos similares en las dependencias e instituciones citadas.

En general, las responsabilidades laborales corresponden tanto a quien realmente reciba los servicios o beneficios directos de las obras o servicios, como a quienes formalmente aparezcan como patrones o receptores de esos servicios.

Estos trabajadores se considerarán empleados de la dependencia o institución que recibe sus servicios o beneficios derivados de su trabajo, teniendo derecho a sindicalizarse.

Artículo 43. Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1o. de esta ley:

I. ...

...

Asimismo, otorgar a los trabajadores proporcionados por otro patrón o empresa externa, las mismas condiciones de trabajo;

II. a X. ...

Transitorios

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

Segundo. La Federación, organismos públicos autónomos, el Distrito Federal, estados y municipios tendrán el carácter de patrones de los trabajadores actualmente subcontratados para todos los efectos legales. Debiendo expedir los nombramientos que procedan dentro del mes siguiente a su contratación.

Palacio Legislativo de San Lázaro. Septiembre de 2008.

Diputado Francisco Javier Calzada Vázquez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 4 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ INÉS PALAFOX NÚÑEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado José Inés Palafox Núñez, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía una iniciativa con proyecto de decreto de reforma a nuestra Carta Magna, para modificar el artículo 66, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 4, fracción 2, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para efectos de ampliar los periodos de sesiones ordinarias de las Cámaras que integran el Congreso, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

A partir de la Constitución de 1857, en su artículo 62, se establecieron dos periodos ordinarios de sesiones. El primero, del 16 de septiembre al 15 de diciembre, sin la posibilidad de prorrogarse; y el segundo periodo, del primero de abril al 31 de mayo. Con la reforma de 1874 a esta Constitución, el primer periodo ordinario de sesiones se podría prorrogar hasta por 15 días.

Ahora bien, el texto original de la Constitución de 1917 consideró un solo periodo ordinario de sesiones en los artículos 65 y 66. Este iniciaría el 1 de septiembre de cada año y duraría el tiempo necesario para tratar los asuntos concernientes a la revisión de la Cuenta Pública, el examen, discusión y aprobación del presupuesto, así como de los impuestos necesarios para cubrirlos y, por último, conocer las iniciativas de ley que se le presentaran. Dicho periodo ordinario de sesiones tenía como fecha límite el 31 de diciembre del mismo año. Lo anterior, puesto que los legisladores tenían que recorrer distancias que eran sumamente extensas y dificultaban que pudieran estar mucho más tiempo reunidos en ambas Cámaras.

Estos antecedentes ahora resultan inoperantes, toda vez que existen medios de transporte mucho más eficaces y medios de comunicación mucho más rápidos, lo que hace que se puedan realizar las tareas en el Congreso de la Unión de forma más efectiva.

Para entrar en análisis de los artículos en mención, es necesario saber que éstos dicen lo siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 66. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la república inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo

año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

...

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 4o.

...

2. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar los asuntos de su competencia. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la república inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 constitucional, caso en el cual, las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

....

Luego entonces, se concluye que actualmente los integrantes de las Cámaras que integran el Congreso tiene dos periodos de sesiones ordinarias; el primero que inicia el 1 de septiembre de cada año y culmina el 15 de diciembre del mismo año, y un segundo que inicia el 1 de febrero y concluye el 30 de abril del mismo año.

Es de suma importancia que cuando un diputado o un senador acepte y proteste el cargo conferido, lo haga de tal manera que busque la forma de trabajar en beneficio de los mexicanos, sin importarle en lo más mínimo ventajas personales, tal y como lo han hecho en múltiples sesiones que han ameritado arduas jornadas de trabajo y de un largo consenso para buscar lo mejor para el país.

No debemos dejar de comprender que la función del Congreso está relacionada directamente con los periodos de sesiones a los que por ley está sujeta la Cámara, y muchas veces éstos son insuficientes, ya que el número de asuntos que debe atender cada Cámara es cada vez mayor y, para los cuales, los periodos previstos en la Constitución resultan evidentemente limitados.

Por lo anterior, se han realizado diferentes modificaciones a los preceptos constitucionales para reformar los periodos de sesiones del Congreso de la Unión; así, tenemos que

En 1986 se realizó la modificación, a través de la cual se estableció un doble periodo ordinario de sesiones, iniciándose el primero el 1 de noviembre, que no podría prolongarse más allá del 31 de diciembre, y, el segundo, del 15 de abril hasta como máximo el 15 de julio.

Para 1993, se dio otra modificación en la cual se estableció un primer periodo de sesiones ordinarias que iría del 1 de septiembre al 15 de diciembre o, como excepción, al 31 de diciembre, cuando el presidente de la república iniciara su encargo, y un segundo periodo que comprendería del 15 de marzo al 30 de abril de cada año.

La última modificación la realizó la LIX Legislatura el 15 de diciembre de 2003. Este esfuerzo del Congreso permitió la modificación del artículo 65 de la Constitución, aumentando un mes y medio el trabajo legislativo; sin embargo, el aumento resultó insuficiente por la cantidad de asuntos que se presentaban y el desahogo de los asuntos pendientes.

Ahora bien, la propuesta en comento viene a dar una alternativa más para el desarrollo del trabajo legislativo, ampliando dos meses más el segundo periodo de sesiones ordinarias, con lo que se tendría un promedio de trabajo en el Congreso –sin olvidar las sesiones extraordinarias o la Comisión Permanente– de ocho meses y medio de trabajo en Cámaras y tres y medio de recesos. De aquí se desprenden tres argumentos que no debemos dejar pasar por alto. El primero, que al aumentar el segundo periodo de sesiones ordinarias se intenta mejorar la imagen de la sociedad con respecto al trabajo legislativo federal, lo cual es un acto que se tiene que hacer.

El segundo argumento es uno de los puntos más controvertidos del tema en comento, ya que si lo que se pretende realizar con esta reforma, tanto a la Constitución como a la Ley Orgánica, es eficientizar el trabajo legislativo haciéndolo más productivo y eficaz, la solución no es sólo ampliar el periodo de sesiones uno, dos o tres meses más, sino hacer que el trabajo en comisiones sea mucho más productivo, puesto que es en ellas donde se preparan los verdaderos asuntos que dan motivo a que se sesione mejor y más eficientemente, evitando el rezago legislativo.

El tercero, que al aumentar dos meses más el trabajo legislativo, se disminuye el equilibrio con los periodos de recesos, en los cuales el legislador realiza todos los trabajos y actividades que a un periodo de receso competen, como son

- La organización y planeación para el siguiente periodo de sesiones ordinario.
- El acercamiento con la gente que se presenta y recoger sus demandas.
- La comparación del derecho nacional con el de otros estados.

- El tiempo para la creación de nuevos proyectos e ideas para la creación de iniciativas y puntos de acuerdo.
- La realización de foros y seminarios referentes a temas que se discuten en el Congreso.

La presente propuesta va encaminada a ampliar el segundo periodo de sesiones, es decir, que en lugar de que concluya en abril del mismo año concluya hasta el 30 de junio, para de esta manera realmente servir como se merecen los mexicanos.

En otro orden de ideas, es lamentable aceptar que los integrantes de la presente legislatura dejamos a un lado la obligación que tuvimos, en el sentido de nombrar, a más tardar el 15 de diciembre de 2007, a los consejeros del Instituto Federal Electoral, toda vez que, de acuerdo a las recientes reformas en materia electoral y constitucional, los que integramos la actual legislatura estuvimos obligados a nombrar a los consejeros que integraran el dicho consejo.

Es evidente la atención que los medios le han dado a la falta de designación de dichos consejeros, culpando desde luego la irresponsabilidad de todos los que integramos esta legislatura; es por eso que es de suma importancia que nos decidamos en darle los resultados que se merece la sociedad mexicana, y qué mejor que ir cubriendo esas lagunas legales que actualmente existen en diversas leyes.

La presente propuesta va encaminada a dejar una estabilidad de nuestras instituciones en beneficio de los mexicanos, al término del primer periodo de sesiones de la Cámara de Diputados, para que en aquellos casos en que se encuentre pendiente el nombramiento de algún funcionario público que por ley tenga que realizarse antes de finalizar el primer periodo de sesiones dicho período tenga que ampliarse hasta que se haya cubierto con lo establecido en la ley.

De ser aprobada la presente propuesta, tendremos la seguridad de que la Cámara de Diputados tendrá un mejor desempeño y mejor responsabilidad en el nombramiento de los funcionarios que por ley tenga que autorizar.

Por lo antes fundado y expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto

Primero. Se reforma el artículo 66, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para efecto de ampliar el periodo de sesiones ordinarias del Congreso, quedando como sigue:

Artículo 66. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la república inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83, en cuyo caso, las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año, y en aquellos casos en que por ley no se hubiese designado a algún funcionario. Dicho periodo de sesiones se extenderá hasta que éste sea formalmente designado. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de junio del mismo año.

...

Segundo. Se reforma el artículo 4, fracción 2, de la Ley Orgánica General de los Estados Unidos Mexicanos, para efecto de ampliar el periodo de sesiones ordinarias del Congreso, quedando como sigue:

Artículo 4o.

...

2. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar los asuntos de su competencia. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la república inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 constitucional, caso en el cual las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. También en aquellos casos en que por ley no se hubiese designado a algún funcionario, dicho periodo de sesiones se extenderá hasta que éste sea formalmente designado. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

...

Transitorio

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

México, Distrito Federal, a 18 de septiembre de 2008.

Diputado José Inés Palafox Núñez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LAYDA ELENA SANSORES SAN ROMÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA

La suscrita, diputada Layda Elena Sansores San Román, integrante del Grupo Parlamentario de Convergencia de esta LX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás relativos, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que propone adicionar el Apartado C del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Uno de los aspectos que reclama la sociedad mexicana con mayor intensidad, se refiere a la administración y procuración de justicia. En este rubro está implícito el tema de la defensa pública.

En los últimos años, hemos observado como se han adoptado en el concierto internacional nuevas y cada vez más efectivas y novedosas medidas; para atender estos reclamos de la sociedad civil en materia de Justicia.

En México, como respuesta a este reclamo, el Congreso de la Unión aprobó una profunda reforma constitucional al sistema de justicia penal, promulgada por el Ejecutivo Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio del año en curso, que viene a ser un trascendente paso en esta materia.

Dentro de esta reforma judicial, en la fracción VIII del apartado B del artículo 20 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, ratificó la importancia que representa el sistema de defensa como parte del triangulo procesal.

Sobre esta materia la reforma judicial, el dictamen legislativo establece:

"..un sistema garantista, en el que se respeten los derechos tanto de la víctima y ofendido, como del imputado, partiendo de la presunción de inocencia para este último, regido por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación, con las características de acusatoriedad y oralidad; la primera, para asegurar una trilogía procesal en la que el ministerio público sea la parte acusadora, el inculpado esté en posibilidades de defenderse y que al final, sea un juez quien determine lo conducente; la segunda, que abonará a fomentar la transparencia, garantizando al mismo tiempo una relación directa entre el juez y las partes, propiciando que los procedimientos penales sean más ágiles y sencillos...."

En el tema específico del sistema de defensa pública, sostiene:

".....eliminar la "persona de confianza" y garantizar el derecho a una defensa adecuada por abogado. Para consolidar tal objetivo y que exista igualdad de condiciones, se prevé asegurar un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurar las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores....."

Para comprender de qué manera fue reformado el tema de la defensa, se expone el cuadro comparativo siguiente:

Texto anterior a la modificación del 18 de junio de 2008

(Reformado el primer párrafo, Diario Oficial de la Federación del 21 de septiembre de 2000)

Artículo 20. En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:

A. Del inculpado:

IX. Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y **tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; y,**

Las garantías previstas en las fracciones I, V, VII y IX también serán observadas durante la averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan; lo previsto en la fracción II no estará sujeto a condición alguna.

Texto con la modificación del 18 de junio de 2008

(Reformado, Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 2008)

Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A.

B. De los derechos de toda persona imputada:

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y

Del análisis de la comparación anterior, se desprende que esencialmente la reforma excluyó constitucionalmente la participación de persona de confianza del inculpado, práctica que no obstante existir defensores adscritos a las Agencias del Ministerio Público de la Federación, de manera recurrente ante su incompetencia, anuencia o complacencia los hacen a un lado, designando discrecionalmente abogados o "**persona de confianza**" que muchas veces no están presentes, o estando presentes son asistidos de forma antiprofesional en la etapa de averiguación previa, haciendo nugatorio ese derecho en esta vital etapa del procedimiento penal; sin embargo, destaca que para abatir estos vicios, persiste en esta reforma el espíritu de que toda persona imputada tenga derecho a una defensa adecuada por abogado, que elegirá libremente desde el momento de su detención; y si no quiere o no puede nombrarlo después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público; mismo que debe comparecer en todos los actos del proceso.

Como puede observarse, en materia de defensoría pública aparentemente la reforma es mínima, sin embargo, no debe pasar desapercibido el espíritu del legislador, cuando en el dictamen legislativo establece en materia de defensa pública la necesidad de "**...consolidar tal objetivo y que exista igualdad de condiciones, (por lo que) se prevé asegurar un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurar las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores...**", de tal suerte que el sistema de defensa pública debe reformarse para lograr este objetivo.

Ciertamente la reforma constitucional en el punto segundo transitorio prevé que el "**...sistema procesal penal acusatorio... entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto...**"; sin embargo, es evidente y urgente la necesidad de impulsar que el servicio de defensoría pública tenga igualdad de condiciones, para asegurar un servicio profesional de carrera para los defensores y que, con independencia de las modificaciones que en su oportunidad se hagan a la legislación secundaria, el texto de la fracción VIII del apartado B del artículo 20 Constitucional tenga plena vigencia en el tema que nos ocupa.

La garantía de defensa como lo establece la fracción VIII del apartado B, del artículo 20 Constitucional, debe ser completa, donde se agoten todos los recursos que establecen las disposiciones legales. Incluso ampliar el servicio de forma obligatoria en materia de amparo.

En esta misma línea, consideramos que en esta materia, debe establecerse, un equilibrio en defensa de los individuos que se enfrentan a los procesos penales, en las condiciones mas desfavorables, que traen como consecuencia que aún cuando muchas veces no les asista responsabilidad penal alguna, por ignorancia, indigencia o ineficaz defensa, no logran demostrar la verdad histórica de los hechos que les atribuyen, observándose una absoluta falta de equidad en el triangulo procesal: Autoridad jurisdiccional – Ministerio Publico Sistema de Defensa Publica e inculpado, lo cual es contrario a la Constitución.

Para robustecer esta propuesta legislativa, estimo pertinente dejar asentado, importantes aspectos vinculados con esta propuesta. Veamos:

El sistema político mexicano, se rige por el estado de derecho sobre la base de la división de poderes. (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Esta división de poderes, distribuye los ámbitos de competencia, plasmado en la Constitución Política Mexicana, la que otorga facultades a cada uno de los poderes de la unión.

En materia de justicia, el gobierno cuenta con un Poder Ejecutivo y a través de la Procuraduría General de la República, representa al Ministerio Público de la Federación, teniendo como facultades esenciales, la procuración de Justicia, siendo vigilante de la legalidad y del ejercicio de la acción penal.

El Poder Judicial de la Federación es un poder "autónomo", encargado de la administración de justicia a través de los órganos jurisdiccionales, desde su base que lo representan los juzgados de distrito, pasando por los tribunales de circuito hasta el máximo órgano de autoridad jurisdiccional que lo constituye el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ligado al Poder Judicial Federal, encontramos el sistema de defensa, como el derecho que tienen los ciudadanos mayoritariamente de escasos recursos económicos, en las controversias judiciales del orden penal federal.

Este sistema de defensa pública se encuentra encomendado al Instituto Federal de Defensoría Pública, dependiente del Consejo de la Judicatura Federal y éste a la vez forma parte del Poder Judicial de la Federación.

Luego entonces, de entrada es necesario ponderar que la defensa pública no debe depender de una de las partes en contienda. En materia penal como en las otras materias, no debe depender de quien resuelve las controversias. Su autonomía, si es que la tiene está acotada; por ello, el Instituto Federal de la Defensoría Pública no debe ser parte de quien resuelve las controversias jurisdiccionales.

Es decir, es necesario contar con un sistema de defensa que tenga autonomía tanto del ministerio público como de jueces y magistrados.

El máximo tribunal de justicia de la nación, ha tenido en su seno desde 1925, a la Defensoría de Oficio Federal, hoy dotada de una acotada autonomía a la defensa pública, pero que en esencia sigue el mismo patrón de funcionamiento. Se hace efectivo el refrán popular: "el que paga manda"

El importante ciclo que asumió la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hace ocho décadas, por el transcurso del tiempo y el crecimiento de las instituciones en todos los ordenes, se ha desgastado, propiciando que muchos titulares de órganos jurisdiccionales e inclusive funcionarios de segundo y tercer nivel, consideren que la defensa oficial está sujeta al Poder Judicial de la Federación, dándoles un trato de subordinados a los defensores; circunstancias que obligan a sostener, que no puede mediar en una sola instancia, dos partes, que en una controversia legal deben ser autónomas.

De ahí la importancia de una reforma constitucional, que establezca la creación de un organismo público autónomo, que no dependa del Poder Ejecutivo ni del Poder Judicial de la Federación.

Es pertinente hacer mención, que operativamente la transformación del Instituto Federal de Defensoría Pública, en un organismo público autónomo, no implicaría una erogación presupuestal adicional, pues en los hechos el Instituto ya opera con su propia organización dependiente del Consejo de la Judicatura Federal; de lo que se trata, es de reorientar la eficacia del servicio que presta a la sociedad, lo que puede garantizarse al otorgarle una real autonomía para que el servicio de defensoría pública no esté subordinado a una de las partes en las controversias judiciales, y, por ende, que su actividad resulte efectiva y benéfica principalmente para las personas de escasos recursos económicos que no pueden sufragar los gastos de un abogado para que las defienda.

Esta reforma, jurídicamente es factible, si tomamos en cuenta la organización del estado mexicano, que contempla la existencia de las instituciones de procuración e impartición de justicia; pero además, se saldaría una deuda histórica que se tiene con la sociedad de otorgarle un medio eficaz de defensa pública.

Se dice que es factible jurídicamente por las razones siguientes:

Los artículos 21 y 102, Apartado A, de la Constitución Federal, prevén las facultades del agente del Ministerio Público federal.

Por su parte, los artículos 14, 16, 17, 19, 20 y 21 de nuestra Carta Magna, contemplan las facultades de la autoridad jurisdiccional, para la impartición de justicia.

Por último, desproporcionadamente, la fracción IX y el último párrafo del Apartado A del texto anterior, hoy plasmado en la fracción VIII del apartado B del artículo 20 constitucional, contempla el derecho de los ciudadanos para defenderse en una contienda jurisdiccional del orden penal.

Como puede advertirse, la Ley Fundamental dispone las formas de administración de justicia, enmarcándose en un triángulo procesal, para discernir el procedimiento penal.

En la parte medular se ubica el órgano impartidor de justicia, que se encarga de regular el procedimiento penal, basándose para justipreciar y emitir sus resoluciones, en la Carta Magna y las leyes secundarias de la materia.

En otro ángulo, se ubica el órgano acusador, quien basado en la ley, le asiste la facultad del ejercicio de la acción penal, y ser vigilante estricto de su aplicación, en su función de representante de la sociedad.

Finalmente en el otro ángulo, encontramos al inculpado con su defensor, teniendo como única arma, la capacidad de solicitar al órgano jurisdiccional con fundamento en la ley, la aplicación exacta y correcta de las disposiciones legales; pero, teniendo como

contrapartida, graves dificultades de apoyar eficazmente al ciudadano, en virtud de que la personalidad del sujeto activo en razón de estar privado de su libertad, o sujeto a proceso, enfrenta problemas psicológicos, familiares, económicos y de frustración; elementos sustanciales que limitan considerablemente la función de una defensa eficaz por no existir herramientas jurídicas y materiales que sirvan de contrapeso.

Es grave el desequilibrio que existe en este triángulo procesal, toda vez, que el papel más desafortunado es el que le corresponde atender al sistema de defensa. Por un lado el órgano resolutor cuenta con fe pública, toda una infraestructura de apoyo para emitir sus resoluciones, sustentadas sobre la base de una organización que pende de la fuerza de un poder de la unión legalmente instituido.

Por otro, el órgano acusador también con fe pública, rodeado de toda una institución dotada de peritos, laboratorios, archivos, capacitación y toda una infraestructura técnica especializada, para sustentar sus pretensiones punitivas.

Todo lo anterior, ponen al descubierto que la defensa, amen de no contar con la solidez de una infraestructura como la de su contendiente, que en este caso resulta ser el ministerio público, no puede competir para lograr una defensa adecuada. Pero lo más importante, y es aquí donde destaca el aspecto total de esta propuesta, lo significa el hecho de que, independientemente que a la defensa le corresponde jugar la función más desequilibrada, ésta dependa de una de las partes: el Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior, trae como consecuencia que una de las partes, en este caso el órgano resolutor, viene a ser juez y parte en la contienda jurisdiccional.

De ahí lo acertado de la reforma al sistema de justicia penal, al prever que debe existir igualdad de condiciones, entendiéndose esta igualdad no sólo en el aspecto remunerativo, sino también en la autonomía que requiere el servicio de defensoría pública que impacta en el triángulo procesal.

En ese orden de ideas, es conveniente que a la institución del sistema de defensa, al igual que al órgano acusador y resolutor, se le otorgue el estatus de Organismo Público Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para que no esté sujeta a una de las partes de la contienda, siendo procedente la creación de una instancia de Defensa Pública, dotado de autonomía con mayor equidad y una infraestructura similar a la del órgano acusador, para el establecimiento de una eficaz defensa a favor de los ciudadanos.

Sobre los antecedentes esgrimidos anteriormente, se plantean las consideraciones siguientes:

En la actualidad, no es concebible que se lleve a cabo una contienda jurisdiccional sin una defensa técnica, en donde el defensor le reintegre al inculpado la personalidad moral y psíquica debilitada por la detención, el encarcelamiento o ejercicio de la acción penal; de tal suerte que se hace necesario el equilibrio de las partes para una adecuada contienda, para que con una defensa eficaz se logre hacer frente a la influencia y las pretensiones punitivas

del órgano acusador, haciendo necesaria la presencia de un representante legal que actué de manera autónoma y sin estar sujeto a las constantes presiones a que es sometido el inculpado o defensor, por parte del órgano acusador o resolutor, menospreciando al sistema de defensa; es decir, que exista una defensa que aún contra la voluntad de su contraparte o de quien muchas veces se considera su jefe inmediato, interponga los recursos que la ley otorga sin recibir consigna de ninguna índole.

En suma, es necesario el establecimiento de una defensa que no solamente se considere como un derecho del inculpado, sino como una real parte en las controversias judiciales, y que sea atendida por el órgano resolutor, en las mismas condiciones que al órgano acusador.

Soslayar la garantía de una adecuada defensa violentaría el marco constitucional, que tiene como fin asegurar la obtención de una decisión justa.

La garantía de la defensa pública debe asegurar plenamente a las partes en una controversia penal su equilibrio y la posibilidad de ser escuchado con todas las formalidades legales en todas las instancias que establezcan las leyes procesales, según la naturaleza de los asuntos.

La inviolabilidad de la defensa en los juicios debe ser un imperativo que debe contemplarse en las disposiciones legales.

El derecho de defensa debe ser no sólo formal, sino también material, es decir, ejercido de hecho, plena y eficazmente, lo cual implica además, como aspecto de singular importancia, el derecho a hacer uso de todos los recursos legales o razonables de defensa, sin exponerse a sanción ni censura alguna por ese ejercicio, así como a la necesidad de garantizar el respeto al imputado y a su defensor. Al primero, en virtud de presumir su inocencia hasta en tanto no sea condenado por sentencia firme. El segundo por su condición de instrumento legal y moral al servicio de la justicia, cualquiera que sea la causa que defienda, la persona o la gravedad de los hechos que se le atribuyan.

No pasa desapercibido que el servicio no sólo debe circunscribirse en materia penal, pues debe perfeccionarse y extenderse a otras materias como la administrativa, civil, fiscal, entre otras, que incluso actualmente presta el Instituto Federal de Defensoría Pública, para el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica, pues de igual manera este servicio también debe tener la garantía de ser autónomo del Poder Judicial de la Federación para que su trabajo resulte eficaz.

Aunado a lo anterior, México ha firmado diversos Instrumentos Internacionales, que por tener actualmente jurisdicción en esas instancias, son aplicables. Entre otros son:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que:

- "Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo (artículo 8)
- Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado (artículo 9);

- Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal (artículo 10); ...a que se le presuma inocente mientras no se prueba su culpabilidad (artículo 11)"

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre contiene las disposiciones siguientes:

- "Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente" (artículo XVIII-Derecho de Justicia).

Para fortalecer el trabajo del Instituto Federal de Defensoría Social, se estima necesaria la creación de un Consejo Directivo integrado el Director General y seis consejeros de probado prestigio en la sociedad civil, con experiencia en asuntos jurídicos, electos con los mismos requisitos y procedimiento que el Director General, estableciendo sus facultades en la respectiva ley reglamentaria.

Finalmente, con la finalidad de no afectar los derechos laborales adquiridos del personal actual y de los Defensores Públicos y Asesores Jurídicos Federales, se estima viable plasmar como aspecto sustancial, que el personal de base continuará desempeñando sus actividades en el Instituto Federal de Defensoría Social, quedando salvaguardados todos sus derechos laborales y las percepciones de los Defensores Públicos y Asesores Jurídicos Federales deberán estar homologados o superiores a los que perciben los secretarios de estudio y cuenta de los Juzgados de Distrito.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona el Apartado C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo Primero. Se adiciona el Apartado C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 102. ...

A. ...

B. ...

C. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán los organismos de defensoría pública que ampara el orden jurídico mexicano, que tendrán como atribuciones regular la prestación del servicio de defensoría pública gratuito en asuntos del fuero

federal y del fuero común, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en materias fiscal, civil y administrativa, entre otras.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Instituto Federal de Defensoría Social; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

El Instituto Federal de Defensoría Social, tendrá un Consejo Directivo integrado por seis consejeros que serán electos por un período de cinco años, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara.

Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El director general del Instituto Federal de Defensoría Social, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de esta Constitución.

El Instituto Federal de Defensoría Social tendrá un consejo directivo integrado por seis consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El director general del Instituto Federal de Defensoría Social, presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

Las percepciones de los defensores públicos y asesores jurídicos federales, no podrán ser inferiores a las que perciben los secretarios de estudio y cuenta de los juzgados de distrito. El personal de base adscrito al Instituto Federal de Defensoría Pública, continuará desempeñando sus actividades en el Instituto Federal de Defensoría Social, quedando salvaguardados todos sus derechos laborales.

Transitorios

Primero. Este decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. En un plazo máximo de seis meses a partir de la publicación de este decreto, la Cámara de Diputados, expedirá la Ley del Instituto Federal de Defensoría Social.

Tercero. En tanto entra en vigencia la Ley Federal del Instituto Federal de Defensoría Social, se observará en lo que proceda, la actual Ley Federal de Defensoría Pública y las bases de Organización del Instituto Federal de Defensoría Pública. Lo no previsto será resuelto mediante acuerdo por del consejo Consultivo del Instituto Federal de Defensoría Social de conformidad a sus atribuciones.

Cuarto. En un plazo máximo de noventa días, la Cámara de Diputados o, en su caso la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, deberá elegir al director general del Instituto Federal de Defensoría Social y los miembros del consejo directivo, conforme al procedimiento dispuesto por el Apartado C del artículo 102 que se adiciona en este decreto. Para tal efecto, se observarán las siguientes reglas:

A. La Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, procederá a realizar una amplia auscultación entre las instituciones educativas de educación superior, barras y colegios de abogados y organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad.

B. Con base en la auscultación antes señalada, la comisión integrará una terna de candidatos.

Quinto. Las legislaturas de los estados dispondrán de un año a partir de la publicación de este decreto para establecer los organismos de defensoría pública que ampara el orden jurídico mexicano.

Sexto. En tanto se hace el nombramiento del director general del Instituto Federal de Defensoría Social y los Consejeros del Consejo Directivo, el actual titular del Instituto Federal Defensoría Pública, asumirá las funciones y competencias que establece esta reforma.

Séptimo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 25 de septiembre de 2008.

Diputada Layda Sansores San Román (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 6o. DE LA LEY QUE ESTABLECE LAS NORMAS MÍNIMAS SOBRE READAPTACIÓN SOCIAL DE SENTENCIADOS Y 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA BEATRIZ MANRIQUE GUEVARA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Beatriz Manrique Guevara, diputada a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicita que se turne a las comisiones correspondientes, para su dictamen y posterior discusión en el Pleno, la presente iniciativa con proyecto de decreto al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Primero. Los grandes cambios que México necesita en materia de justicia deben de construirse de forma firme, reconociendo nuestra realidad, fortalezas y debilidades, solo así se puede crear un marco jurídico que cumpla con los requerimientos y exigencias de nuestro país, para ello es necesario hacer un recuento de nuestra historia y de la evolución de nuestro derecho, recuperando las experiencias nacionales e internacionales, con el firme propósito de evolucionar hacia un estado de derecho comprometido con la justicia y con pleno respeto de los derechos humanos.

En este sentido considero oportuno señalar que México necesita más que nunca, de unos procesos judiciales ágiles que proporcionen certeza jurídica a los gobernados, por ello, la prevención y readaptación social contribuyen a fortalecer la defensa de los intereses de la sociedad y la confianza ciudadana en las instituciones públicas y en las normas que las rigen, de ahí la necesidad de contar con programas de prevención y readaptación social integrales, como parte fundamental de una estrategia eficaz de control del delito; por lo que esos programas deben tomar en cuenta los factores personales, familiares, sociales y económicos que pueden hacer a las personas más vulnerables y propensas para incurrir en conductas delictivas.

En la sociedad, el proceso de prevención es indispensable, para evitar situaciones de riesgo en la salud, el medio ambiente y por fenómenos naturales, enfatizando, la prevención del delito, partiendo de la atención a grupos vulnerables y zonas de alto riesgo, entre otras, derivado de la realización de investigaciones criminológicas.

Así, la confinación de internos en centros penitenciarios, además de obedecer al castigo por haber infringido la ley, debe propiciar en ellos, a través de acciones de prevención, la recuperación de valores éticos y una formación integral para su reinserción social después

de haber cumplido con la pena, apoyando con ello a los mecanismos de readaptación y reinserción social.

Segundo. La historia de la prisión en México, al igual que el resto del mundo se encuentra ligada al horror, al sufrimiento y a la constante violación de los derechos humanos de los reclusos, así una costumbre europea que se extrapoló a nuestro país, entre muchas otras, fue la deportación de presos a lugares remotos, alejados de poblaciones; en México a partir de 1860 se practicó el traslado penal de rateros y vagos a Yucatán, y posteriormente al Valle Nacional, Valle de la Muerte en Oaxaca, entre otras formas de deportación, y fue hasta 1905 que en un decreto del General Porfirio Díaz, se destinó a las Islas Marías para el establecimiento de una Colonia Penitenciaria dependiente del Gobierno federal.

Es en la Constitución de 1917 donde se marcaron lineamientos más claros para la operación del sistema penitenciario, en ésta se limitó la prisión preventiva al procedimiento por delito que merecía pena corporal o alternativa pecuniaria y corporal, y ordenó la completa separación entre procesados y condenados, estipuló que toda pena de más de dos años de prisión se hiciese efectiva en colonias penales o presidios que dependieran directamente del Gobierno federal y que estarían fuera de las poblaciones debiendo pagar los Estados a la Federación los gastos que correspondieran por el número de reos que tuvieran en dichos establecimientos.

Es hasta la administración del Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), que la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social avanzó en tres líneas: la prevención de conductas antisociales y delictivas; la readaptación de los adultos delincuentes y menores infractores y la reincorporación a la sociedad de los presos.

En su último año de gestión, en el marco del programa de máxima seguridad 1987-1988 se propone continuar con la creación de módulos de alta seguridad en las cárceles estatales y la creación de cárceles regionales de máxima seguridad.

El proyecto se concluyó hasta la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari dado que entre 1988 y 1990 fue construido el Penal de Máxima Seguridad Número 1 Almoloya de Juárez, ahora La Palma, en el estado de México.

Tercero Existen en México un total de 442 establecimientos penitenciarios de todo tipo, desde los reclusorios preventivos de las grandes ciudades y los centros federales de alta seguridad, hasta las cárceles de las comunidades más pequeñas y remotas. Según reportes de la Secretaría de Seguridad Pública en abril de 2008 la población total de reclusos en México era de 217 mil 457 internos entre los cuales 11 mil 123 equivalente a el 5.12 por ciento, son mujeres. En la mitad de los centros penitenciarios, existe una pequeña sección que alberga población femenina pues, con la excepción de unos cuantos centros, no existen en México instituciones penitenciarias exclusivamente para mujeres, lo que constituye la primera fuente de desventaja para ellas.

Vale también la pena señalar que, durante la década de 1994-2004, la población de hombres en prisión se incrementó en México en poco más del cien por ciento, la de mujeres creció

más de tres veces. Sin embargo, la proporción de mujeres apenas varió del 4 al 5 por ciento en relación con los varones.

Del total de mujeres en prisión, la mitad son presas sin condena, proporción similar a la que existe entre los varones presos en el país, lo que varía de manera significativa es el tipo de delito por el que mayoritariamente se hallan presas las mujeres; es decir, mientras que sólo 15 por ciento de los varones se encuentran en prisión por haber cometido delitos contra la salud (tráfico de drogas), 48 por ciento de las mujeres se encuentran presas por este delito como ocurre en todos los países de Latinoamérica.

La situación de las mujeres en la cárcel es dramática. No sólo porque sufren el estigma de romper con el rol de esposas sumisas y madres presentes que les ha asignado la sociedad, sino también por la falta de leyes y políticas adecuadas para abordar problemas como el de las madres lactantes o los hijos de las mujeres encarceladas. Existe una serie de evidencias que prueban que la prisión es para la mujer doblemente estigmatizadora, si se tiene en cuenta el papel que la sociedad espera que desempeñe.

Reconociendo la complejidad del problema, resaltan en el sistema carcelario mexicano (compartido con infinidad de países en el mundo), la sobrepoblación penitenciaria, corrupción, falta de interés en el manejo de las instituciones penales, deterioro de los principios de la legalidad, escasez presupuestal, y endurecimiento penal.

Esto se suma a otras cuestiones, como la violencia sexual y el hacinamiento producto del aumento de la población penitenciaria femenina, generalmente por delitos relacionados con el narcomenudeo. Además de estar insertas en esa realidad global del tráfico y consumo de drogas, se trata de una actividad que les permite seguir desempeñando su rol de madre, esposa, abuela y ama de casa, ya que para realizarla no están obligadas a desplazarse fuera de su vivienda, lo que les permite atender las labores domésticas y cuidar a los hijos o nietos. Muchas veces es la mujer quien se encarga de la venta de drogas en las narcotienditas. Viejo conocido es también el delito de las mujeres transportistas llamadas "mulas" que llevan droga oculta en el cuerpo.

No es casual que las mujeres constituyen el último eslabón del tráfico y contrabando de drogas. Aún en el rubro del narcotráfico, la participación de las mujeres tiene características propias a su género, tiene que ver con su situación social.

Cuarto. En México los abusos, la corrupción y los malos tratos forman parte de la rutina que deben enfrentar quienes han sido acusados por la comisión de un delito. Si bien es cierto que ello ocurre tanto a presuntos delincuentes hombres como a mujeres, también lo es que ellas son más vulnerables a los abusos, agresiones y amenazas de tipo sexual, ya que en su mayoría son primo-delincuentes, muchas mujeres no han tenido contacto con las instituciones de procuración de justicia por lo que desconocen sus derechos y son menos proclives a exigirlos. Asimismo, son más susceptibles a las amenazas que la policía suele dirigir a sus familiares, lo que a menudo las hace aceptar su responsabilidad fuera de las garantías del debido proceso.

Tanto los hombres como las mujeres que se hallan en prisión en nuestro país, enfrentan por igual un sistema que permanentemente los extorsiona, ya sea que se les haga pagar por bienes y servicios a los que tienen derecho, por protección o para asegurarse que se les llamará cuando reciban visitas. También para evitar las labores más pesadas o para evadir el pase de lista, es decir, que la prisión exige de cada interno/a tantos recursos como esté dispuesto/a a ofrecer para mejorar las precarias condiciones de vida que se les proporcionan. También, existen algunas prisiones en las que los reos pueden comprar su propia celda, llevar a su familia o asegurarse condiciones de privilegio. Sin embargo, lo que en muchos casos distingue a hombres y mujeres, es que éstas últimas son con mayor frecuencia abandonadas por su familia lo que las coloca en una posición de desventaja dado que tienen mayores dificultades para acceder a los bienes que los internos sólo logran obtener con el apoyo de su familia.

En ocasiones se permite que los niños pequeños permanezcan con la madre mientras ésta se encuentra en prisión. Se trata, sin embargo, de un asunto polémico que no se encuentra regulado a nivel nacional por lo que la situación varía de una prisión a otra dependiendo, en el fondo, del criterio que resuelvan emplear los funcionarios en turno. Tampoco los reglamentos establecen qué derechos tienen los niños que permanecen con sus madres. Lo más frecuente es que duerman en la misma cama y que la madre comparta con los hijos sus alimentos, mientras que a ellos se les priva del derecho a la educación y a la salud. Con respecto a éste último, y al igual que sus madres, es posible que se consiga que un médico atienda a los niños cuando lo requieran, pero dado que los medicamentos no se les proporcionan y los internos o las internas deben adquirirlos por su cuenta, por lo general las mujeres los obtienen solicitando la cooperación de sus compañeras.

El hecho de que se permita que los niños permanezcan con sus madres en prisión no implica que se considere a ésta como la mejor solución sino, en algunos casos, como la única disponible. Esta es la situación de cerca de mil 500 niños que hoy en día viven junto con sus madres en prisión.

Respecto a las oportunidades de trabajo y educación que se ofrecen a las mujeres que se encuentran en prisión, también encontramos algunas desventajas en relación con los varones. Las normas que rigen al sistema penitenciario mexicano establecen que la prisión tiene como finalidad la readaptación social de los internos/as y que los medios para lograrla son el trabajo, la educación y la capacitación. Es frecuente, sin embargo, que las pocas oportunidades de emplearse que existen en la prisión, se brinden a los hombres dado que se opera bajo los estereotipos de género que suponen a éstos como proveedores de la familia.

Quinto Como parte de este equívoco y de los estereotipos de género, a las mujeres suelen constreñírselas a la costura, el bordado, el tejido y a otras labores manuales que, se dice, las mantendrán ocupadas y harán que el tiempo que purgan les parezca más corto. Como si no se pensara en ellas como seres capaces de aportar algo útil a la sociedad, o como si sólo hubiera que entretenerlas o mantenerlas ocupadas sin importar que lo que fabriquen son bienes que tienen un escaso valor y que no les permitirán una mejor inserción dentro del mercado laboral.

Algo semejante ocurre con los programas educativos que se ofrecen a las mujeres en la prisión. A menudo éstos olvidan que los sujetos a que se dirigen son personas adultas con una amplia experiencia de vida, la que debería ser el punto de partida de programas que la capitalizaran en beneficio de la mujer. Por el contrario, los programas educativos suelen, una vez más, dirigirse a estas mujeres como si fueran niñas a las que pretenden enseñar con los mismos métodos que ya antes fracasaron y las impulsaron a abandonar el sistema escolar. Sobre esto, es frecuente escuchar que los funcionarios de los centros de readaptación se lamentan de la escasa participación de las mujeres en los programas educativos, sin que logren visualizar que, tal como éstos están diseñados, tienen muy poco que aportar y carecen de sentido para a las internas.

El sistema penitenciario mexicano, refuerza la construcción de géneros y, por consiguiente, mantiene las diferencias sociales que resultan en desventajas para las mujeres, cuyas necesidades son relegadas en las prisiones ya que este sistema se encuentra estructurado tomando como modelo al varón. Las mujeres son, en todo caso, una especie de apéndice que se agrega a dicho modelo. Basta mirar el diseño arquitectónico de las prisiones, la distribución de sus espacios, o bien sus normas, reglamentos, discursos y manuales, para corroborar que en ellos no se toman en cuenta las necesidades específicas de las mujeres.

Sexto Ahora bien, tomando en consideración lo preceptuado en el artículo 6° de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, el tratamiento será individualizado, con aportación de las diversas ciencias y disciplinas pertinentes para la reincorporación social del sujeto, consideradas sus circunstancias personales, sus usos y costumbres tratándose de internos indígenas, así como la ubicación de su domicilio, a fin de que puedan compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a aquél. De lo anterior se desprende que el sistema penal debe proporcionar los elementos necesarios para la debida readaptación de las internas, misión que difícilmente se cumple.

Asimismo el párrafo tercero del mismo artículo señala que las mujeres quedarán recluidas en lugares separados de los destinados a los hombres, mas no se especifica que estos lugares deben de contar con la infraestructura necesaria para el cuidado de los hijos, desarrollo de actividades y capacitación para las mujeres y menores, así como personal capacitado para brindar la atención necesaria.

En suma, cabe insistir en que, dadas las condiciones de desigualdad tanto social como de género para la mujer, los sistemas de procuración y administración de justicia no actúan para corregirlas, lo que termina por imponerse es una justicia parcial. Si las diferencias a las que nos hemos referido son ignoradas, lo que se reproduce es una situación de desigualdad real, profunda e intrincada. Acortar la distancia que separa y que establece diferencias entre las condiciones de vida que sobrellevan los hombres y las mujeres que se encuentran en prisión, quizás sea uno de los pasos que haya que dar antes de hablar de una verdadera readaptación.

Séptimo. Por ello se considera necesario reformar el artículo 18 de la Constitución Política ya que en este artículo se hace referencia puntual y protege la situación particular de los adolescentes que han delinquido, se especifica su tratamiento carcelario. De modo que ante

circunstancias evidentes como lo son las de las mujeres, parece pertinente traer a colación lo previsto por la ley para los adolescentes por lo que también podría darse una adecuación jurídica que prevea el marco jurídico de otro grupo vulnerable de la población reclusa que son las mujeres y sus hijos e hijas.

Por ello, y con la finalidad de lograr mejores condiciones de readaptación para las internas se considera hacer modificaciones a la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y al artículo 18 de nuestra Carta Magna con el objeto de proporcionar todos los elementos necesarios para la real readaptación social de las internas.

Por lo anteriormente expuesto, Beatriz Manrique Guevara diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, respetuosamente someto a su consideración el siguiente:

Decreto Por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 6o. de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y el segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero. Se reforma el párrafo tercero del artículo 6o. de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados para quedar como sigue:

Artículo 6o. ...

...

El sitio en que se desarrolle la prisión preventiva será distinto del que se destine para la extinción de las penas y estarán completamente separados. Las mujeres quedarán recluidas en lugares separados de los destinados a los hombres, **con la infraestructura necesaria para el cuidado de sus hijos que permanezcan con ellas así como para el desarrollo de actividades y capacitación que responda a las circunstancias y necesidades para las mujeres y menores, y el personal capacitado para brindar la atención necesaria.** Los menores infractores serán internados, en su caso, en instituciones diversas de las asignadas a los adultos.

Artículo Segundo. Se reforma el segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue

Artículo 18. ...

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres, **con la infraestructura necesaria para el cuidado de sus hijos que permanezcan con ellas así como para el desarrollo de actividades y capacitación que**

responda a las circunstancias y necesidades para las mujeres y menores, y el personal capacitado para brindar la atención necesaria, para tal efecto.

...

...

...

...

...

...

...

Transitorios

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

Artículo Segundo. En el término de 30 días contados a partir de la publicación de este decreto en el Diario Oficial de la Federación, se harán las modificaciones necesarias en el reglamento de la presente ley.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los veinticinco días del mes de septiembre del año dos mil ocho.

Diputada

Beatriz

Manrique

Guevara

(rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN; Y EXPIDE LA LEY DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA GUILLERMINA LÓPEZ BALBUENA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La que suscribe, diputada federal Guillermina López Balbuena, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de ésta honorable asamblea, los siguientes Proyectos de Decreto por el que se adicionan las fracciones IX y X al artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reforman las fracciones I y XI del artículo 12, fracción II del artículo 13, el párrafo tercero del artículo 15, primer párrafo del artículo 29, el artículo 30, fracción IV del artículo 47, el artículo 68, las fracciones VII, XII y el último párrafo del artículo 75, y se adicionan, un párrafo segundo al artículo 3, una fracción VIII al artículo 10, una fracción V al artículo 11, una fracción III al artículo 76, todos de la Ley General de Educación, y por el cual, se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En la actualidad la educación es un factor fundamental para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Su importancia ha sido puesta repetidamente de relieve, debido tanto a las transformaciones económicas y sociales de nuestro entorno, como a los cambios que han experimentado los sistemas educativos. El interés que se ha manifestado hacia la evaluación de los servicios educativos también ha contribuido a atraer la atención hacia este tema.

La educación es un fenómeno complejo y delicado. Complejo por la cantidad y diversidad de factores, actores y funciones que la conforman; delicado por las poderosas fuerzas que lo atraviesan y por la multiplicidad de repercusiones y consecuencias que sus acciones y resultados generan en la sociedad.

La evaluación es un instrumento fundamental para dar respuesta a la creciente demanda social de información, para objetivar el debate educativo y para anotar sobre bases sólidas los procesos de toma de decisión. La evaluación suministrará una información muy valiosa para elaborar planes de mejora del sistema educativo.

Una reforma educativa en México no es simple; es un problema complejo técnica y políticamente, pero hay muchos grupos interesados en que esto cambie. Es importante recordar que la primera recomendación de la OCDE al gobierno mexicano luego de dar a conocer los resultados de la prueba PISA 2006, es aceptar que la educación importa.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha puesto sobre la mesa de discusión el tema de la efectividad del presupuesto asignado a la educación en México, lo anterior a partir de las evaluaciones practicadas a los estudiantes en distintos niveles y áreas del conocimiento. En el documento titulado Panorama de la educación 2008 publicado por la OCDE, señala que México invierte por alumno 2 mil 405 dólares, es decir, nuestro país, se encuentra al final de los países miembro; muy lejos de los 12 mil 788 de Estados Unidos o de los 12 mil 195 de Suiza que encabezan la lista.

Otro dato relevante es que mientras que las economías latinoamericanas más grandes han crecido en la última década a un promedio de alrededor del 7%, la nuestra lo ha hecho a un ritmo inferior a la mitad de esa cifra. Además, en México el porcentaje de alumnos que terminan sus estudios secundarios es de 42%, lo que lo ubica en el último lugar, por debajo de Turquía, que tiene 51 por ciento.

El tema de mejorar la calidad de nuestra educación se ha vuelto una necesidad. Por todas partes escuchamos acerca del agotamiento de nuestro modelo de educación tradicional. La educación enfrenta grandes desafíos que deben superarse si no queremos permanecer estancados o incluso retroceder, porque tendríamos menos calidad.

Existe una clara conciencia sobre el imperativo de mejorar la calidad de los sistemas educativos, por encima de criterios cuantitativos de costo y cobertura. Es elevado el consenso tanto en el ámbito académico, político y social que la calidad constituye hoy en día el eje central de la educación.

La desigualdad en la instrucción es una de las fuentes de desigualdad social, junto con las relativas a la riqueza y al trabajo por lo que la educación es el medio para lograr la igualdad social. Al grado de que el rezago en temas como la alfabetización, deserción y escolaridad aun registran desigualdades entre las entidades federativas.

Sólo por mencionar, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012, se destaca que el rezago en educación básica se estima en más de 30 millones de personas de más de 15 años que no concluyeron, o que nunca cursaron la primaria o la secundaria. De ellos, la mitad son jóvenes de entre 15 y 35 años. Actualmente los años de escolaridad promedio de las personas entre 15 y 24 años es de 9.7 grados escolares y el nivel nacional de analfabetismo es de 7.7 por ciento ante estos datos, es indiscutible la necesidad reconstituir cambios culturales que enfatizan el predominio de la calidad, la evaluación y la competitividad.

El nivel de aprendizaje de los alumnos mexicanos de primaria y secundaria está por debajo del que alcanzan los estudiantes de países desarrollados, los resultados de las evaluaciones señalan que la mayoría de los jóvenes egresa de las escuelas sin los conocimientos y habilidades que necesitarán para un futuro de oportunidades. Las diferencias entre el D.F., y Oaxaca son enormes y confirma que en este caso la inversión, el desarrollo y el ingreso per capita si marcan diferencias.

Según la OCDE, México tiene un nivel 2 en promedio que implica que se obtengan resultados mínimos para poder desempeñarse. La prueba PISA muestra que la condición

socioeconómica de los estudiantes es el factor que más se relaciona con el nivel de logro educativo.

Aunado a ello, hay que precisar que los países menos desarrollados enfrentan hoy el reto que debieron superar hace décadas los más desarrollados; después de conseguir que todos los niños accedan a la escuela, evitar que la abandonen al poco tiempo, tras lo cual surge el tema de los niveles de aprendizaje o, en forma simplificada, de la calidad, no basta que los alumnos terminen cierto grado o nivel escolar, si lo hacen sin haber alcanzado los objetivos que establecen los planes y programas de estudio.

Es preciso mencionar que el propio subsecretario de Educación Media Superior, Miguel Székely Pardo, ha señalado que nuestro país, destina menos de 5% de su gasto nacional a atender el rezago educativo de 33 millones de mexicanos que se encuentran en esta situación, es decir, que no saben leer ni escribir; no concluyeron la primaria ni la secundaria. Agregando que cada año se suman al analfabetismo en México entre 100 mil y 140 mil personas por falta de acceso a una escuela, ya que viven en zonas alejadas a las zonas urbanas; de ese total, 20 mil son jóvenes de entre 15 y 19 años.

Entre los estados con mayor proporción de personas en situación de rezago educativo son Chiapas, Durango, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Puebla y Veracruz, y los municipios con el mayor índice de personas que no saben leer ni escribir son Tehuipango, Veracruz; Coicoyán de las Flores, Oaxaca y Cochoapa el Grande, en Guerrero.

Los actuales ejercicios de evaluación han mostrado una escasa relación, en su diseño y aplicación con los programas, planes y proyectos supuestamente destinados a mejorar la gestión escolar y el desempeño de los estándares y los niveles de aprendizaje pretendidos. Es necesario que se utilicen estas evaluaciones para conformar y diseñar programas que eleven el nivel profesional, a través de la formación inicial, actualización, profesionalización y seguimiento, así como las condiciones de trabajo adecuadas.

Es innegable que los expertos en el tema de educación y políticas educativas han señalado que es fundamental evaluar para elevar la calidad, aunque evaluar no es suficiente por sí mismo ya que es necesario, que los resultados de las evaluaciones se difundan y se aprovechen para sustentar estrategias de mejora.

En México, los sistemas de evaluación están en procesos de institucionalización, asociados a promover la calidad educativa. La calidad de la educación en México, se ha convertido en un tema que inevitablemente se cuestiona en varias ocasiones durante el año, en especial, cada vez que algún organismo internacional nos recuerda sobre nuestras deficiencias y problemas. Los resultados que se han dado a conocer reafirman lo que ya todos conocemos desde hace mucho tiempo, el nivel de nuestra educación no sólo deja mucho que desear, sino que se está rezagando peligrosamente en términos comparativos respecto a otros países.

En este sentido, la evaluación debe constituir una base de información que conduzca a los distintos actores involucrados en el proceso educativo a diseñar las políticas y líneas de acción para el mejoramiento de los resultados.

Las políticas públicas en educación se elaboran, en esencia, mediante un dialogo entre los distintos actores, así como de las demandas y presiones de la sociedad, y la propia realidad educativa. Una escasa presencia de algunos de esos tres actores genera distorsiones con graves consecuencias.

La determinación y el mejoramiento de la calidad de la educación tienden a concebirse entonces, en términos de las discrepancias existentes, entre los propósitos pretendidos y los logros alcanzados, Por tal motivo, es urgente sumar esfuerzos para fortalecer el papel de la educación, involucrar a todos los actores políticos implicados en esta materia en un ambiente de respeto y corresponsabilidad, valorando la contribución de todas las organizaciones de la sociedad, tanto del sector público como del privado y del social.

La labor evaluadora es objeto de un interés creciente, hasta el punto de poder afirmarse que la evaluación del sistema educativo y de sus diversos componentes ocupa un lugar privilegiado en las políticas actuales de la educación.

Nuestro sistema educativo requiere de una verdadera transformación. Para empezar, hay que diseñar un nuevo modelo educativo; capacitar al personal docente para trabajar en equipo creativamente y para elaborar sus propios materiales didácticos, así como, para desarrollar su liderazgo; mejorar la gestión escolar; innovar la pedagogía y las didácticas; extender la cultura de la evaluación y articular ésta con las políticas y acciones de todo el sector educativo; fortalecer la investigación educativa, mejorar la infraestructura escolar y equipamiento así como en los aspectos organizacionales de las instituciones educativas.

La transformación de nuestro sistema educativo sentará las bases para el crecimiento y desarrollo de nuestra sociedad, en los aspectos emocional, intelectual, social, familiar y espiritual capaz de enfrentar con éxito el futuro. Habrá que fortalecer la participación de los padres de familia, e involucra a los demás sectores de la sociedad en el apoyo de la escuela, en especial a las empresas y a los medios masivos de comunicación.

La sociedad mexicana tiene que participar; no hay ningún país con un gran sistema educativo que no tenga detrás una sociedad muy exigente. La educación no es un fin en si misma, sirve para enfrentar situaciones novedosas, con más recursos, en la vida personal, social y laboral. Una buena educación propicia un buen desarrollo económico, social y cultural.

Resulta apremiante contar con un sistema de evaluación autónomo de la injerencia del gobierno, que permita dar seguimiento y emitir una serie de recomendaciones que impacten directamente a la sociedad a través de medidas, programas y políticas públicas educativas.

En diversos foros, conferencias y hasta en este Congreso, hemos oído que la educación debe ser vista como una inversión social; y su adecuación debe estar ligada al contexto que

rodea a la sociedad, en donde el compromiso de todos los sectores vinculados a la calidad educativa sea el de mejorar al sistema educativo.

Una vía para impulsar el desarrollo armónico e integral del individuo y de la comunidad es contar con un sistema educativo de buena calidad, mejorando tanto la educación pública como la privada en todos sus niveles y modalidades, creando una cultura nacional que la identifique a la educación como el medio fundamental para lograr la libertad, la justicia y la prosperidad individual y colectiva.

El propósito primordial de la presente iniciativa es lograr que el sistema de educación en México sea el promotor y creador de innovaciones, rinda cuentas de su desempeño y atienda la demanda de educación con equidad, y solidez académica, asumiendo como compromiso el proporcionar el diseño de mejores prácticas para la enseñanza; la investigación; la formación y actualización del magisterio; el impulso a la ciencia y la tecnología, entre muchos otros.

Nuestra propuesta esta encaminada a implantar cambios en la forma de evaluar a los profesores, a los planes de estudio y otros insumos educativos, sin la injerencia del gobierno para manipular o maquillar los resultados a su antojo y conveniencia, sino con la única finalidad de evaluar seriamente el aprendizaje, la preparación y las habilidades con las que salen los alumnos de su proceso educativo. Fomentando una política de fortalecimiento educativo dirigida a mejorar la calidad de los profesores y a aplicar con consistencia evaluaciones transparentes y accesibles del resultado del proceso educativo, a toda la sociedad, en especial a los padres de familia, mejorar los presupuestos de las escuelas, y elevar el nivel educativo de los planteles.

Señores legisladores, si no alcanzamos que la educación se convierta en un tema prioritario en la agenda del país, en donde, sea una constante la cultura de la evaluación de la educación, nunca lograremos cambiar la actual situación que padece este sector.

La evaluación es necesaria para que la calidad mejore, pero que no cualquier evaluación sirve, para que dicha evaluación sirva debe ser sólida técnicamente y tener en cuenta el contexto de las escuelas, para evitar una calificación inapropiada, dado que una evaluación mal hecha trae resultados negativos. La evaluación educativa debe explicar su relación con los procesos de planificación, de tal forma que proporcione información para la toma de decisiones. La evaluación ha revestido importancia a partir de establecer estándares de calidad en la educación.

Señores legisladores, hay mucho por hacer en términos de ofrecer a los niños y jóvenes mexicanos las herramientas indispensables para crecer, desarrollarse y participar activamente en un mundo competitivo.

Los resultados cuantitativos lucen muy bien en los informes de las autoridades, pero ya no resuelven los problemas de fondo. Para lograr cambios significativos se requiere de modificaciones profundas y radicales, no sólo en términos de los planteamientos pedagógicos a seguir, sino también del marco institucional que es ahí donde se complica la

situación. En este contexto, el eje para la transformación educativa en el país, es mejorar su calidad para hacer posible que todos los mexicanos realicen sus aspiraciones, con ello, logren una vida digna, productiva y solidaria.

La educación es una función social que nos concierne y atañe a todos, debemos reiterar nuestro compromiso con la sociedad mexicana, ofreciéndole una educación de calidad, que permita a su niñez alcanzar los más altos estándares de aprendizaje, sin distinción de género, etnia o condición social.

Es urgente realizar modificaciones a nuestro marco jurídico para que no tengamos que acostumbrarnos a los malos resultados internacionales y nacionales. Para ello, se requerirá de un buen tiempo para cristalizar y ofrecer resultados efectivos.

Por todo lo anteriormente expresado, presento ante el Pleno de la honorable Cámara de Diputados, el presente proyecto de decreto, por el cual, se adicionan las fracciones IX y X al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reforman las fracciones I y XI del artículo 12, fracción II del artículo 13, el párrafo tercero del artículo 15, primer párrafo del artículo 29, el artículo 30, fracción IV del artículo 47, el artículo 68, las fracciones VII, XII y el último párrafo del artículo 75, y se adicionan, un párrafo segundo al artículo 3, una fracción VIII al artículo 10, una fracción V al artículo 11, una fracción III al artículo 76, todos de la Ley General de Educación, y se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, quedando de la siguiente manera:

Artículo Primero. Se adicionan las fracciones IX y X al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 3o. ...

I. a la VIII. ...

IX. El Ejecutivo federal con la participación del sector privado y social desarrollará e implantará un Plan Estratégico de Desarrollo Integral Educativo, con el objetivo de enriquecer la calidad del sector educativo federal y estatal, buscando incrementar la productividad y competitividad del sistema nacional educativo. El Plan Estratégico de Desarrollo Integral Educativo, se subdividirá en Programas Regionales, enfocándose en las zonas de más rezago educativo;

X. El Estado para el conocimiento exacto de la situación que guarda su sistema educativo nacional, planeará, diseñará, implementará y ejecutará, un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación, encaminado a fortalecer, enriquecer, y elevar la calidad de la educación.

Para fines de la evaluación del sistema educativo, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, será la autoridad en esta materia, como un órgano autónomo, con personalidad jurídica, independiente en sus decisiones, y

funcionamiento. Tendrá como finalidad coordinarse con las autoridades educativas federales y estatales, y con los sectores privado y social para diseñar e implementar los instrumentos idóneos para incrementar los niveles de calidad, productividad y competitividad de la educación, así como, establecer las bases para el desarrollo integral y evaluación de los diferentes elementos que integran sus correspondientes sistemas educativos.

La Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, designara por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, al titular del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, quien durara en su cargo cinco años, y podrá ser reelecto por una sola vez.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación, con base en los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia. El titular del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, sólo podrá ser removido por causa grave y no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estará sujeto a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

Transitorios

Primero. El presente decreto entra en vigor el día siguiente al de su publicación.

Segundo. El honorable Congreso de la Unión, tendrá 30 días contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto para expedir la ley reglamentaria, a que se refiere la fracción X del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tercero. La Cámara de Diputados tendrá 30 días contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, para la designación del titular del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Artículo Segundo. Se reforman, las fracciones I y XI del artículo 12, fracción II del artículo 13, el párrafo tercero del artículo 15, primer párrafo del artículo 29, el artículo 30, fracción IV del artículo 47, el artículo 68, las fracciones VII, XII y el último párrafo del artículo 75, y se adicionan, un párrafo segundo al artículo 3, una fracción VIII al artículo 10, una fracción V al artículo 11, una fracción III al artículo 76, todos de la Ley General de Educación, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 3. ...

Asimismo, el Estado esta obligado a planear, diseñar, implementar y ejecutar, una política de evaluación encaminada a fortalecer, enriquecer, y elevar la calidad de la educación.

Artículo 10. ...

...

I. a la VII. ...

VIII. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y sus correspondientes delegaciones.

...

Artículo 11. ...

...

I. a la IV. ...

V. Instituto. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Artículo 12. ...

I. Determinar para toda la república los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, **así como, los programas de estudio regionales, poniendo atención prioritaria, en las zonas de más rezago educativo**, a cuyo efecto se considerara la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48.

II. a la X. ...

XI. Realizar la planeación y programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los financiamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar, **con el objeto de fortalecer, enriquecer y elevar la calidad de la educación;**

Artículo 13. ...

I. ...

II. Proponer a la Secretaria los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, **con el objeto de fortalecer, enriquecer y elevar la calidad de la educación, así mismo, incluirán, los indicadores y lineamientos de las regiones con más rezago educativo;**

Artículo 15. ...

...

El gobierno de cada entidad federativa y los ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar, **evaluar** o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo;

Artículo 29.

Corresponde al **instituto** en coordinación con la Secretaría la evaluación del sistema educativo nacional, sin perjuicio de la que las autoridades educativas locales realicen en sus respectivas competencias.

...

Artículo 30.

Las instituciones educativas establecidas por el Estado, por sus organismos descentralizados y por los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, otorgarán al **instituto** todas las facilidades y colaboración para la evaluación a que esta sección se refiere.

Para ello, proporcionarán oportunamente toda la información que se les requiera; tomarán las medidas que permitan la colaboración efectiva de alumnos, maestros, directivos y demás participantes en los procesos educativos; facilitarán que las autoridades educativas, **incluido al instituto en coordinación** con la Secretaría, realicen exámenes para fines estadísticos y de diagnóstico y recaben directamente en las escuelas la información necesaria.

Artículo 47. ...

...

I. a la III. ...

IV. Los criterios, **lineamientos, instrumentos, procedimientos y mecanismos** de evaluación y acreditación para verificar que el educando cumple los propósitos de cada nivel educativo.

Artículo 68.

Las autoridades educativas y el Instituto, promoverán, de conformidad con los lineamientos que establezca la autoridad educativa federal, la participación de la sociedad en actividades que tengan por objeto fortalecer y elevar la calidad de la educación pública, así como ampliar la cobertura de los servicios educativos.

Artículo 75. ...

I. a la VI. ...

VII. Expedir certificados, constancias, diplomas o títulos a quienes no cumplan los requisitos aplicables; **así como, por si o por interpósita, consienta o lleve a cabo actos que impliquen la venta o traspaso a través de la obtención de un beneficio económico o de forma hereditaria, de plazas sindicales para desempeñarse como trabajador de la educación;**

VIII. a la XI. ...

XII. Incumplir cualesquiera de los demás preceptos de esta Ley, las disposiciones expedidas con fundamento en ella; **así como, la no atención inmediata de las solicitudes de los trabajadores de la educación que presente de forma individual o en grupo.**

Las disposiciones **contenidas en las fracciones II, III y VII de este artículo son aplicables a los trabajadores de la educación. Con respecto a las demás disposiciones,** no son aplicables, en virtud de que, las infracciones en que incurran serán sancionadas conforme a las disposiciones específicas para ellos.

Artículo 76. ...

I. a la II. ...

III. En los supuestos señalados en las fracciones II, III, VII y XII señalados en el artículo 75, se impondrá suspensión del empleo, cargo o comisión por un plazo de 5 años; en caso de reincidencia procederá inmediatamente la destitución del puesto.

...

Transitorio

Único. El presente decreto entra en vigor el día siguiente al de su publicación.

Artículo Tercero. Se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Capítulo

Primero

Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente ley es de observancia general en todo el territorio nacional, de interés educativo y social, tiene como objetivo, regular, y supervisar, los mecanismos implementados y ejecutados a mejorar la calidad, productividad, competitividad, desarrollo integral y evaluación de la educación.

Artículo 2. La responsabilidad de cumplir con la presente ley, estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el cual, será un órgano público autónomo, con personalidad jurídica, patrimonio propio. En el desarrollo de la presente ley, se le denominará "instituto".

Tendrá como finalidad coordinarse con las autoridades educativas federales y estatales, así como, con los sectores privado y social, para planear, diseñar, implementar y ejecutar los instrumentos idóneos para incrementar los niveles de calidad, productividad y competitividad de la educación, así como, establecer las bases para el desarrollo integral y evaluación de los diferentes elementos que integran los sistemas educativos.

Artículo 3. La Secretaría de Educación Pública suscribirá convenio con el instituto, para la realización de las evaluaciones del sistema educativo nacional, así como, para establecer los lineamientos conforme a los cuales las autoridades educativas estatales deban efectuar sus respectivas evaluaciones.

Artículo 4. Los criterios y lineamientos sobre los cuales la política educativa se regirá para alcanzar la calidad, productividad, competitividad, desarrollo integral y evaluación de la educación, serán los siguientes:

1. Alcanzar una mayor calidad en el desarrollo de modelos e instrumentos de evaluación, atendiendo la calidad, productividad y competitividad en todas sus dimensiones;
2. Procesar la información en beneficio de mejorar el sistema educativo nacional;
3. Reconocer la importancia de la función de evaluación y supervisión de los centros escolares y autoridades educativas;
4. Orientar, complementar, apoyar el fortalecimiento del sistema educativo nacional;
5. Cuidar que los resultados de las evaluaciones no sean utilizados con fines políticos y electorales;
6. Retroalimentar al sistema educativo nacional y a los subsistemas estatales, para que mejoren su operación y resultados;
7. Evitar comparaciones entre el sistema educativo público y el privado, buscando equidad en el análisis de los resultados de la evaluación;
8. Procurar que en las líneas de actividad exista un componente de innovación que genere nuevos instrumentos y nuevas formas de enfrentar la evaluación, en función de las necesidades del sistema educativo;
9. Participar en todos los programas de evaluación internacional.

Artículo 5. En lo referente a la política nacional de evaluación educativa, ésta deberá precisar:

1. Los puntos de referencia con los que se deberán comparar los resultados obtenidos para llegar a juicios de valor sobre la calidad educativa, tanto en una perspectiva transversal como en una longitudinal;
2. Las consecuencias de la evaluación, en términos de apoyos compensatorios, estímulos, medidas preventivas o correctivas y financiamiento;
3. Lo relativo a la difusión pública de los resultados de la evaluación, cuidando tanto el justo derecho de las personas a la privacidad, como el de la sociedad a que se le rindan cuentas sobre el uso de los recursos públicos y el funcionamiento de servicios de interés general;
4. La distinción entre la evaluación de personas, la de instituciones y subsistemas, y la del sistema educativo nacional en su conjunto.

Capítulo II

De los lineamientos para la calidad, productividad y competitividad de la educación

Artículo 6. La estructura educativa federal y estatal deberá funcionar en forma ágil y eficiente, acorde con su naturaleza técnica y académica en relación con el sistema educativo en la perspectiva del mejoramiento de la calidad, productividad y competitividad educativa. Para ello, fortalecerán su colaboración, en particular en los siguientes rubros:

1. Supervisión de los fondos y condiciones en que se sujetarán la ejecución de proyectos, estudios, investigaciones, otorgamiento de becas y cualquier otro apoyo de carácter económico que se proporcione;
2. Promover la participación económica de organismos o agencias internacionales e instituciones extranjeras, tendientes a apoyar acciones y programas en beneficio de la evaluación de la educación mexicana;
3. Dar a conocer las necesidades de capacitación que puedan ayudar a atender, tanto en lo que corresponde a la formación de personal especializado en evaluación, como en lo que toca a preparación de las autoridades educativas y la sociedad en general para la correcta interpretación de los resultados de las evaluaciones y su adecuado uso para la toma de decisiones;
4. Mantener permanentemente actualizados los instrumentos de apoyo administrativo necesarios para el funcionamiento del sistema educativo;
5. Proponer las medidas necesarias para el mejoramiento administrativo de las unidades educativas a nivel federal y estatal;

6. Instrumentar mecanismos de difusión con el fin de que los resultados del Instituto lleguen a la sociedad de manera que estos sean interpretados correctamente y puedan ser aprovechados para mejorar la educación;
7. Implantar políticas institucionales de información y difusión;
8. Difundir materiales sobre evaluación educativa;
9. Exigir el cumplimiento de los compromisos derivados de los convenios internacionales;
10. Coordinar los procesos de planeación, programación y presupuestación para la elaboración de los programas y planes educativos a nivel federal y estatal;
11. Coordinar la planeación, supervisando su realización, con la finalidad de buscar que mantenga los más altos niveles de calidad;
12. Promover la realización de seminarios en que participe el personal de las áreas académicas, así como mecanismos que fomenten el espíritu de innovación y el trabajo en equipo de dicho personal;
13. Propiciar que el personal académico se mantenga en contacto con las agrupaciones profesionales, con el objetivo de que tengan una elevada productividad reflejada en publicaciones y participaciones académicas;
14. Participar en el diseño de los indicadores;
15. Diseñar mecanismos para efectuar análisis secundarios, adicionales y otras investigaciones a partir de los resultados obtenidos para complementar los análisis habituales y proponer formas de aprovechar de manera más completa tales resultados;
16. Supervisar y monitorear los procesos de aplicación de las diversas pruebas cuidando su calidad;
17. Hacer investigaciones relacionadas con el desarrollo de la prueba y sus resultados;
18. Participar en las actividades de capacitación tanto para las autoridades como para el personal de las áreas de evaluación de las entidades federativas y especializados, para darles elementos que les permitan interpretar correctamente los resultados y utilizarlos para el mejoramiento de la educación;
19. Diseñar metodologías desarrolladas en la capacitación del personal educativo a nivel federal y estatal; y

20. Establecer mecanismos para que las autoridades estatales coadyuven con la Secretaría de Educación Pública, en la especial atención y apoyo a los estudiantes de las comunidades indígenas, de acuerdo a las condiciones propias de su cultura, dando prioridad a la formación y desarrollo profesional del personal docente.

Capítulo III

Del desarrollo integral y evaluación de la educación

Artículo 7. El Ejecutivo Federal con la participación de los sectores privado y social, desarrollará e implementará un Plan Estratégico de Desarrollo Integral Educativo, con el objetivo de enriquecer al sector educativo federal, estatal y municipal, buscando incrementar la calidad, productividad y competitividad del sistema nacional educativo. El Plan Estratégico de Desarrollo Integral Educativo, se subdivide en Programas Regionales, enfocándose en las zonas de más rezago educativo.

Artículo 8. Con el único fin dar cumplimiento al Plan Estratégico de Desarrollo Integral Educativo, así como, para organizar las actividades destinadas a fortalecer la capacidad técnica de las áreas de evaluación, el gobierno federal y el de las entidades federativas, reforzarán su capacidad de interpretar para usar correctamente los resultados de las evaluaciones, con base en las siguientes acciones:

- 1.** Opinar sobre los programas buscando que respondan a las necesidades de mejoramiento y rendimiento educacional;
- 2.** Planear, programar, organizar, dirigir, coordinar y evaluar las acciones efectuadas;
- 3.** Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las labores académicas;
- 4.** Presentar las necesidades de evaluación para alimentar la elaboración de los planes de trabajo anuales tanto en lo relativo a las evaluaciones nacionales, como a las evaluaciones estatales;
- 5.** Observar que los estudios y proyectos que se elaboren en materia educativa estén apegados al desarrollo integral de la educación;
- 6.** Promover el desarrollo institucional de las políticas orientadas al funcionamiento de la estructura educativa;
- 7.** Mantener contacto con las áreas de evaluación, proponiendo oportunamente acciones que puedan servir para la orientación de sus trabajos;
- 8.** Promover y gestionar proyectos de evaluación educativa ante organismos internacionales de cooperación;

9. Cuidar que el diseño de las pruebas o proyectos internacionales en general, y el de sus elementos, como reactivos o indicadores particulares, sea el adecuado a las características socioculturales de México y a las del sistema educativo nacional;
10. Supervisar que la aplicación de las pruebas o la realización de los proyectos de evaluación se realicen en condiciones que aseguren la calidad de los resultados;
11. Vigilar que el análisis de dichos resultados sea el adecuado, tomando en consideración las circunstancias de México;
12. Aportar elementos para la construcción de indicadores;
13. Monitorear la calidad de la información que sustenta los indicadores educativos;
14. Participar en el análisis anual de los resultados;
15. Realizar análisis e interpretación de los resultados;
16. Producir informes sobre las características psicométricas de las pruebas, así como, sobre la calidad de los procesos de aplicación y procesamiento de resultados, que permitan verificar que cumplen con los estándares de calidad propios de ese tipo de instrumentos;
17. Diseñar metodologías para la autoevaluación y la evaluación externa de centros escolares;
18. Diseñar metodologías innovadoras que complementen las desarrolladas por las áreas de la Secretaría de Educación Pública; y
19. Realizar estudios e investigaciones que integren los resultados de los subsistemas de indicadores y pruebas buscando comprender de manera más completa la calidad educativa y los factores que inciden en ella;

Capítulo IV

Del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Artículo 9. El Instituto se conformará por un Presidente, una Junta de Gobierno, un Consejo Técnico para la calidad, productividad, competitividad y evaluación de la educación y una Contraloría Interna, así como, por las demás unidades que señale su reglamento interno.

El presidente será nombrado por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados, la propuesta será realizada por los grupos parlamentarios. El presidente será quien presida la Junta de Gobierno y durará en su encargo cinco años y podrá ser reelecto por una sola vez.

Artículo 10. Conforme a la presente ley, serán facultades del instituto las siguientes:

- 1.** Coordinarse con la Secretaría de Educación Pública, para la creación de un programa de desarrollo integral en materia educativa;
- 2.** Diseñar instrumentos y sistemas de evaluación educativa adecuados a los diferentes tipos, niveles, grados y áreas de los currículos; supervisando su aplicación;
- 3.** Analizar y proponer programas y acciones que incidan en el cumplimiento de la Política Nacional de Educación;
- 4.** Contribuir al incremento de la calidad de los sistemas educativos, estimulando acciones orientadas a fomentar la igualdad y la justicia social, a partir de la valoración de la diversidad cultural y la atención a grupos con necesidades específicas;
- 5.** Promover el desarrollo y consolidación de procesos y sistemas de evaluación de la calidad de la educación;
- 6.** Fortalecer los sistemas de evaluación, a través de estudios comparativos y foros de discusión;
- 7.** Desarrollar metodologías y procedimientos de evaluación de los programas y proyectos;
- 8.** Desarrollar y mantener en operación un sistema de indicadores que permita valorar en forma objetiva la calidad del sistema educativo nacional;
- 9.** Realizar evaluaciones nacionales cubriendo por muestreo o en forma censal y en ciclos anuales o multianuales, todos los grados, ciclos y áreas curriculares de los tipos, niveles y modalidades educativos correspondientes;
- 10.** Coadyuvar en el análisis e interpretación de la información que arrojen las evaluaciones;
- 11.** Desarrollar medidas para abatir el déficit de espacios escolares, así como, para la adaptación de instalaciones en los municipios con la finalidad de abrirlos a la comunidad para que se conviertan en espacios de articulación social;
- 12.** Coadyuvar con la Secretaría de Educación Pública para establecer las medidas dirigidas a los docentes, para que estos se incorporen al uso de las tecnologías más adecuadas en los procesos de enseñanza y de aprendizaje;

13. Garantizar, con base en lo establecido en la Ley General de Educación, los procedimientos de participación social para mejorar la calidad educativa en todos los niveles;
14. Coordinarse con los gobiernos federal y estatales ha fortalecer el federalismo educativo, con la finalidad de responder a las diversas condiciones que prevalecen en los contextos local y regional;
15. Estimular la participación amplia de las autoridades municipales para el mejoramiento continuo del servicio educativo, en la esfera de sus competencias;
16. Impulsar y fortalecer la cultura de la evaluación de la educación, y difundir sus resultados;
17. Representar a México ante los organismos internacionales de evaluación educativa;
18. Coordinar la participación del país en los proyectos internacionales con la participación que conforme a las disposiciones legales corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores;
19. Actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como, de las autoridades estatales, municipales, y de los sectores social y privado cuando así lo requieran;
20. Concertar acuerdos y convenios con las autoridades educativas locales y municipales y, en su caso, con entidades privadas, para promover políticas y programas tendientes a la elevación de la calidad educativa;
21. Expedir su reglamento interno; y
22. Las demás que señalen la presente ley y su reglamento interno.

Artículo 11. La evaluación que efectuará el Instituto, será dirigida a los planes, programas, servicios y acciones de los niveles de preescolar, primaria, secundaria, enseñanza medio superior, educación para adultos, indígena y comunitaria, e intercultural, en cualquiera de la modalidad que sean impartidos, en las escuelas públicas y privadas. En lo referente a la educación superior, ésta se realizará a través de convenio con las universidades públicas y privadas.

Artículo 12. Conforme a esta ley, son requisitos para ser presidente, los siguientes:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
2. Tener más de treinta y cinco años de edad, al día de la designación;

3. Contar con título profesional y tener conocimientos en política educativa;
4. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;
5. Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses;
6. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los cinco años inmediatos anteriores a la designación; y
7. No ser representante de elección popular, ni secretario de Estado, ni procurador general de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, ni jefe del Gobierno del Distrito Federal, ni gobernador, ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con un año de anticipación al día de su designación.

Artículo 13. Son facultades del presidente:

1. Presidir la Junta de Gobierno;
2. Nombrar al director del Consejo Técnico para la calidad, productividad, competitividad y evaluación de la educación;
3. Representar a nivel nacional e internacional a la Comisión;
4. Fungir como representante legal;
5. Asesorar al Ejecutivo Federal en la planeación de políticas y acciones relacionadas con la calidad educativa, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo;
6. Rendir un informe semestral ante el Congreso de la Unión, o en su caso, ante la Comisión Permanente, sobre los avances en materia educativa, así como, sobre el estado financiero que guarda el Instituto;
7. Rendir informes trimestrales ante la Junta de Gobierno del instituto;
8. Coordinarse con la autoridad encargada de la evaluación en la Secretaría de Educación Pública;
9. Mantener contacto con organismos mexicanos que tengan propósitos similares a los de la Comisión, así como con instituciones nacionales de educación superior o investigación interesadas en la evaluación educativa para conjuntar esfuerzos, aprovechar recursos escasos y, en su caso, realizar proyectos comunes;

10. Presentar oportunamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el anteproyecto de presupuesto anual del Instituto, previamente aprobado por la Junta Directiva;
11. Ejercer el presupuesto del instituto de conformidad con los ordenamientos y disposiciones legales aplicables;
12. Presentar a la Junta de Gobierno el Plan de Trabajo, para su análisis, discusión y en su caso aprobación;
13. Nombrar a los directores, subdirectores, y titulares de las unidades administrativas que señala el reglamento interno de la presente ley;
14. Expedir el reglamento interno; y
15. Las demás que señale esta ley y su reglamento.

Artículo 14. El Instituto tendrá su sede en la Ciudad de México, podrá establecer delegaciones en las entidades federativas que presenten rezago educativo.

Capítulo

V

De la Junta de Gobierno

Artículo 16. La Junta de Gobierno, será el órgano que supervisara, y vigilara el cumplimiento de los objetivos y facultades de la comisión, asimismo, promoverá la celebración de convenio con las autoridades educativas a nivel federal y estatal, para supervisar el adecuado funcionamiento de sus programas y planes educativos, así como, sus estrategias en relación a la capacitación del personal académico. La Junta de Gobierno se integrará por:

1. El presidente del instituto, quien la presidirá;
2. El secretario de Educación Pública;
3. El director general del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;
4. El subsecretario de Educación Básica y Normal de la Secretaría de Educación Pública;
5. El subsecretario de Gasto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
6. Los presidentes de las Comisiones de Educación y Servicios Educativos, de las Cámaras de Diputados y de Senadores de Congreso de la Unión;
7. El director general del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.;

8. El director general del Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional;
9. El rector de la Universidad Pedagógica Nacional;
10. El rector de la Universidad Autónoma Metropolitana; y
11. El rector de la Universidad Nacional Autónoma de México;

El presidente de la Junta de Gobierno podrá extender invitación con voz pero sin voto a: un representante de la Fundación para la Cultura del Maestro, AC; al presidente de Transparencia Mexicana, AC; un representante del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; el presidente de la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Familia, AC; el presidente de la Unión Nacional de Padres de Familia, AC; un representante de la Comisión de Educación del Sector Empresarial; y un representante de Observatorio Ciudadano de la Educación, AC.

Artículo 17. Conforme a esta ley, son facultades de la Junta de Gobierno las siguientes:

1. Recabar la información correspondiente al cumplimiento de los acuerdos de la Junta de Gobierno y hacerla del conocimiento de los integrantes;
2. Supervisar, y vigilar el cumplimiento de los objetivos y facultades de la comisión;
3. Promover convenio con las autoridades educativas a nivel federal y estatal, para supervisar el adecuado funcionamiento de sus programas y planes educativos, así como, sus estrategias en relación a la capacitación del personal académico;
4. Ratificar el nombramiento del director del Consejo Técnico;
5. Analizar y, en su caso, designar de las propuestas enviadas por el presidente de los integrantes del Consejo Técnico;
6. Designar al encargado de la Contraloría Interna del instituto;
7. Aprobar el programa de trabajo que elabore el presidente;
8. Cuidar que los resultados de las acciones de apoyo a la evaluación del Sistema Educativo Nacional y los sistemas estatales que se realicen sean entregados oportunamente a la Secretaría de Educación Pública, a las autoridades educativas estatales y a los miembros de la Junta de Gobierno;
9. Recibir los informes del presidente y contralor interno del instituto, en los términos y plazos, que se señalan en la presente ley;

10. Firmar las actas y las constancias que sean necesarias, que se deriven de las sesiones; y

11. Las demás que establezca la presente ley y su reglamento interno.

Artículo 18. Para el exacto cumplimiento de los acuerdos de naturaleza académica que suscriba el instituto, se observaran las siguientes reglas:

1. Que no tengan implicaciones de carácter económico ni laboral y que, a juicio de la Junta de Gobierno, y sean congruentes con la política nacional de evaluación;

2. Que tengan implicaciones económicas o laborales que no pudieran ser atendidas adecuadamente;

3. En los casos en que no parezcan congruentes con la política nacional de evaluación, la Junta de Gobierno podrá devolverlos al Consejo Técnico con las observaciones que juzgue pertinentes; y

4. Las demás que sean acordadas por mayoría de los miembros de la Junta de Gobierno.

Artículo 19. La Junta de Gobierno celebrará sesiones ordinarias, por lo menos tres veces por año, y las extraordinarias que convoque su presidente, cuando lo juzgue necesario o a propuesta de la mitad de los integrantes de dicho órgano de gobierno. La Junta de Gobierno sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de sus asistentes sean representantes de la administración pública federal.

Las sesiones ordinarias de la Junta de Gobierno se celebrarán de acuerdo con un calendario que deberá ser aprobado en su primera sesión anual; el Presidente podrá convocar a reuniones extraordinarias cuando sea necesario.

Artículo 20. La convocatoria a las sesiones ordinarias de la Junta de Gobierno, contendrá el orden del día, deberá ser entregada y recibida por los miembros de la misma y por los comisarios públicos con una antelación no menor de cinco días hábiles a la fecha para la que se convoquen, anexándose copia del acta de la sesión anterior, así como de la información y documentación necesarias. Para el caso de las sesiones extraordinarias, la documentación deberá ser enviada a los miembros con un mínimo de veinticuatro horas de anticipación a la fecha de realización de la reunión.

Los acuerdos que se tomen en las sesiones de la Junta de Gobierno quedarán asentados en el libro de actas, que deberán firmar el presidente, quien dará fe.

Capítulo **VI**
Del Consejo Técnico para la calidad, productividad, competitividad y evaluación de la educación

Artículo 21. El Consejo Técnico para la calidad, productividad, competitividad y evaluación de la educación, a quién durante el desarrollo de la presente ley, se le denominara "Consejo Técnico", estará integrado por veinte expertos en los campos de la calidad, productividad, y competitividad, y de la evaluación y en la investigación de los programas de desarrollo en materia educativa. Los integrantes del Consejo Técnico serán designados por la Junta de Gobierno en consideración a su experiencia en el ramo educativo, las propuestas serán presentadas por el comisionado.

El Consejo Técnico será dirigido por un director general, quien será nombrado por el Comisionado, y ratificado por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Junta de Gobierno. El director durará cuatro años en su cargo, pudiendo reelegirse por única ocasión, por un periodo similar, en el caso de los demás integrantes del Consejo Técnico, éstos durarán en su cargo seis años, los cuales, no podrán ser reelegidos.

Artículo 22. El Consejo Técnico, para el adecuado funcionamiento de sus obligaciones se subdivide en cuatro áreas:

1. Indicadores de calidad y productividad educativa;
2. Competitividad y pruebas;
3. Evaluación educativa; y
4. Programas, planes y Desarrollo Integral en materia educativa.

Cada área estará conformada por cinco miembros del Consejo Técnico, ningún miembro del Consejo Técnico podrá estar en dos o más áreas al mismo tiempo. La distribución de los miembros del Consejo Técnico a las áreas señaladas en el presente artículo, la realizará la Junta de Gobierno, observando el perfil de cada miembro del Consejo Técnico.

Artículo 23. La Junta de Gobierno hará la designación de los veinte integrantes del Consejo Técnico, de entre los candidatos mejor calificados. Asimismo en caso de renuncia o fallecimiento de alguno de ellos, procederá a designar a quien lo sustituya. Para ser designado miembro del Consejo Técnico se requerirá del voto de cuando menos la mitad más uno de los miembros de la Junta de Gobierno presentes.

Artículo 24. Conforme a la presente ley, el Consejo Técnico tendrá las siguientes funciones:

1. Establecer los lineamientos técnicos y académicos que guiarán el trabajo del Instituto en materia de calidad, productividad, competitividad, desarrollo integral y evaluación educativa;
2. Asesorar a la Junta de Gobierno y al presidente para el mejor desempeño de sus atribuciones y dictaminar sobre las cuestiones de naturaleza técnica y académica que dichas instancias sometan a su consideración;
3. Conocer los programas de trabajo anuales y de mediano plazo que elabore el Comisionado y, en su caso, recomendar a la Junta de Gobierno su aprobación, o proponer los ajustes técnicos que considere necesarios;

4. Dictaminar sobre la calidad de los instrumentos que se utilicen, indicando si reúnen las condiciones para ser utilizados operativamente, así como valorar sus aspectos académicos y técnicos;
5. Evaluar técnica y académicamente los informes que se presenten, respecto de los resultados de los programas de trabajo del instituto y, en su caso, recomendar su aprobación por la Junta de Gobierno;
6. Proponer elementos para la política nacional de evaluación;
7. Proponer criterios y lineamientos para las actividades de difusión de los programas, planes e investigación en materia educativa; y
8. Las demás que le otorgue la Junta de Gobierno, y las que se establezcan en el reglamento interior.

Artículo 25. El Consejo Técnico celebrará sesiones ordinarias una vez al mes, así como las extraordinarias que convoque su director general. El Consejo Técnico sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros.

Capítulo Del patrimonio del instituto

VII

Artículo 26. El patrimonio del Instituto se integra con lo siguiente:

1. Los bienes inmuebles o muebles que adquiriera para el cumplimiento de sus funciones, incluyendo los que la Federación haya destinado para tal fin o para su uso exclusivo;
2. Los recursos que anualmente apruebe para el Instituto la Cámara de Diputados, en el Presupuesto de Egresos de la Federación;
3. Las donaciones e ingresos que reciba por cualquier otro concepto, incluso los derivados de la aplicación de la presente Ley.

Artículo 27. De conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para su tratamiento presupuestario el instituto se sujetará a lo siguiente:

1. Aprobará su proyecto de presupuesto y deberá enviarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;
2. Ejercerá su presupuesto en base a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública. Esto deberá

realizarse bajo los principios de eficiencia, eficacia y transparencia, sujetándose a la evaluación y control de los órganos correspondientes; y

3. Llevará la contabilidad y elaborará sus informes conforme a lo previsto en la presente ley y deberá enviarlos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Cámara de Diputados y a la Junta de Gobierno, con base en lo establecido en la presente ley.

Capítulo VIII

De la transparencia y rendición de cuentas

Artículo 30. El presidente del instituto, rendirá un informe semestral ante el Congreso de la Unión o en sus recesos a la Comisión Permanente y, en caso de que sea requerido, comparecerá ante los diputados o senadores, para explicar la política de evaluación educativa del Estado.

Artículo 31. El instituto contará con una Contraloría Interna, que será el órgano de control encargado de la fiscalización de los ingresos y egresos del instituto; en el ejercicio de sus atribuciones estará dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.

El titular de la Contraloría será designado por la Junta de Gobierno, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, mediante los procedimientos y en los plazos que fije el reglamento interno de la presente ley.

El contralor durará en su encargo cuatro años y podrá ser reelecto por una sola vez. Tendrá la obligación de mantener coordinación técnica con la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación a que se refiere el artículo 79 de la Constitución. La Contraloría contará con la estructura orgánica, personal y recursos que apruebe la Junta de Gobierno a propuesta de su presidente. En su desempeño la Contraloría se sujetará a los principios de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza, honestidad, y transparencia.

Artículo 32. La Contraloría Interna tendrá las siguientes facultades:

- 1.** Fijar los criterios para la realización de las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la revisión y fiscalización de los recursos a cargo de las áreas y órganos de la comisión;
- 2.** Establecer las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y de archivo, de los libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto, así como aquellos elementos que permitan la práctica idónea de las auditorías y revisiones, que realice en el cumplimiento de sus funciones;
- 3.** Evaluar los informes de avance de la gestión financiera respecto de los programas autorizados y los relativos a procesos concluidos;

4. Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas fijadas en los programas de naturaleza administrativa contenidos en el presupuesto de egresos de la comisión;
5. Verificar que las diversas áreas administrativas de la comisión que hubieren recibido, manejado, administrado o ejercido recursos, lo hagan conforme a la normatividad aplicable, los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes y con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas conducentes;
6. Verificar las obras, bienes adquiridos o arrendados y servicios contratados, para comprobar que las inversiones y gastos autorizados se han aplicado, legal y eficientemente, al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados;
7. Requerir a terceros que hubieran contratado bienes o servicios con la comisión la información relacionada con la documentación justificativa y comprobatoria respectiva, a efecto de realizar las compulsas que correspondan;
8. Solicitar y obtener la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones;
9. Emitir los lineamientos, instruir, desahogar y resolver los procedimientos administrativos respecto de las quejas que se presenten en contra de los servidores públicos de la comisión, y llevar el registro de los servidores públicos sancionados;
10. Investigar, en el ámbito de su competencia, los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de la comisión;
11. Presentar a la Junta de Gobierno, informes previo y anual de resultados de su gestión;
12. Recibir y resguardar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la comisión; y
13. Las demás que le otorgue esta ley o su reglamento interno.

Artículo 33. Conforme a esta ley, son requisitos para ser Contralor Interno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, los siguientes:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
2. Tener más de treinta y cinco años de edad, al día de la designación;
3. Contar con título profesional y tener conocimientos en materia fiscal, fiscalización, contabilidad, y financiera;

4. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;
5. Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses;
6. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los cinco años inmediatos anteriores a la designación; y
7. No ser representante de elección popular, ni secretario de Estado, ni procurador general de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, ni jefe del Gobierno del Distrito Federal, ni gobernador, ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con un año de anticipación al día de su designación.

Artículo 34. El contralor interno podrá ser sancionado por causas graves de responsabilidad administrativa:

1. Utilizar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial;
2. Dejar sin causa justificada, de fincar responsabilidades o aplicar sanciones pecuniarias, en el ámbito de su competencia cuando esté debidamente comprobada la responsabilidad e identificado el responsable como consecuencia de las revisiones e investigaciones que realice en el ejercicio de sus atribuciones;
3. Sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia o que exista en la Contraloría, con motivo del ejercicio de sus atribuciones;
4. Conducirse con parcialidad en los procedimientos de supervisión e imposición de sanciones a que se refiere esta ley;
5. Incurrir en alguna de las infracciones mencionadas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y
6. Las demás que establezcan las leyes en materia de rendición de cuentas y responsabilidad de servidores públicos.

Artículo 35. Los servidores públicos adscritos a la Contraloría Interna, en su caso, los profesionales contratados para la práctica de auditorías, deberán guardar estricta reserva sobre la información y documentos que conozcan con motivo de desempeño de sus facultades así como de sus actuaciones y observaciones.

Transitorios

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

Segundo. La Cámara de Diputados designara al presidente en un plazo de 30 días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. Inmediatamente de su designación el presidente convocara a los miembros de la Junta de Gobierno, para una reunión a más tardar en 5 días, para la designación del Contralor Interno e integrantes del Consejo Técnico del instituto. Así como, para la aprobación del plan de trabajo.

Cuarto. Se abrogan todas las disposiciones y reglamentos, así como, instituciones u organizaciones que contravengan al presente decreto.

Quinto. El presidente tendrá 30 días a partir de su designación para expedir el reglamento interno del instituto.

Sexto. Los puestos de la estructura orgánica que se establezcan en el reglamento interno del instituto, se irán cubriendo progresivamente, en función de las necesidades y de los recursos disponibles.

Diputada Guillermina López Balbuena (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OCTAVIO ADOLFO KLIMEK ALCARAZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, Octavio Adolfo Klimek Alcaraz, Diputado Federal a la LX Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Nuestra Constitución establece en el artículo 17 el derecho de acceso a la justicia, el cual señala la obligación del Estado de crear los mecanismos institucionales suficientes para que cualquier persona que vea violentado alguno de sus derechos pueda acudir ante un tribunal dotado de las suficientes garantías para obtener la reparación de esa violación.

Este derecho no sólo se encuentra consagrado en nuestro texto fundamental sino que además se encuentra previsto en diversos instrumentos en materia de derechos humanos que el Estado mexicano ha ratificado y por lo tanto se haya obligado a dar el debido cumplimiento.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que "Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de de cualquier acusación contra ella".

Por su parte, el artículo 4º constitucional establece el derecho que tiene toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, sin embargo, el hecho de que se haya elevado a rango constitucional ha permitido concebir al medio ambiente desde la doctrina constitucional¹ desde tres vertientes:

- a) Como un derecho fundamental;
- b) Como un derecho difuso o colectivo; y
- c) Como un fin del Estado.

Por tanto, el derecho de acceso a la justicia y el derecho a un medio ambiente adecuado coexisten y son complementarios o correlativos. De ahí la obligación que tiene el Estado frente a los gobernados de crear Tribunales que estén expeditos para resolver las controversias que se puedan suscitar en materia ambiental.

La necesidad de crear Tribunales Ambientales se manifiesta en la medida en que actualmente advertimos que la actividad administrativa de regulación en materia de política ambiental y de su aplicación por sí y ante sí, ha resultado insuficiente y que esa tarea además, no basta para satisfacer las necesidades ambientales del país, cuya extensión territorial y sus diversas zonas y materias, necesitan de la concurrencia de las organizaciones sociales, de la participación de los ciudadanos y de todas las instituciones públicas, de los poderes ejecutivos federal, estatal y municipal².

Actualmente la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es un órgano administrativo desconcentrado de la Semarnat, pero no tiene ni la capacidad técnica, ni la autonomía suficiente para vigilar y sancionar a los infractores ambientales, tanto funcionarios públicos como a terceros, es decir, la legislación ambiental no cuenta con los mecanismos apropiados para su aplicación, aún cuando existen programas específicos en materia de justicia ambiental.

A lo anterior, habrá que agregar la impunidad que existe con relación a la violación de los derechos ambientales. El desconocimiento de la legislación ambiental por las propias autoridades judiciales, ocasiona que las resoluciones que emiten no resulten tan benéficas para la propia protección del medio ambiente. Los mecanismos de reparación del daño ambiental y de indemnizaciones justas son prácticamente inexistentes, lo que conlleva a ampliar las denuncias a tribunales independientes en demanda del reconocimiento de sus derechos ambientales, porque en las condiciones actuales no existen plenas garantías para que los ciudadanos hagan efectivos estos derechos.

El propio Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México³ de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado que uno de los aspectos más importantes de la gestión ambiental es la procuración de justicia y el acceso a instrumentos y procedimientos jurídicos que permitan la defensa de los derechos ambientales.

De ahí la propuesta de modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en sus respectivas competencias deban de crear Tribunales Ambientales dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que conocerán en competencia concurrente, de las controversias que se susciten en materia ambiental.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico; así como para establecer en el ámbito de sus respectivas competencias Tribunales Ambientales dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que conocerán en competencia concurrente, de las controversias que se susciten en materia ambiental.

Transitorio

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

Notas:

1. Al respecto puede consultarse Carbonell Miguel. Los derechos fundamentales en México. CNDH/UNAM. México 2004, p 873.
2. López Ramos Neófito. El acceso a la justicia ambiental y la necesidad de crear un Tribunal Ambiental. Revista Derecho Ambiental y Ecología. Año 5, número 26, agosto- septiembre de 2008.
3. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, México 2003, p. 122.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 17 días del mes de septiembre de dos mil ocho.

Diputado Octavio Adolfo Klimek Alcaraz (rúbrica)

DEL CONGRESO DE VERACRUZ, QUE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 108 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Diputada Ruth Zavaleta Salgado

Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión

Presente

En ejercicio de la facultad que a las Legislaturas de los estados les confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la honorable Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en sesión ordinaria celebrada el día de hoy, acordó presentar iniciativa ante el Congreso de la Unión con proyecto de decreto que reforma el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Anexamos, para los efectos procedentes, un ejemplar de la resolución correspondiente que contiene la mencionada iniciativa.

Sin otro particular, le reiteramos la seguridad de nuestras atentas y distinguidas consideraciones.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Xalapa, Veracruz, julio 31 de 2008.

Diputada Luz Carolina Gudiño Corro (rúbrica)

Presidenta

Diputado Leopoldo Torres García (rúbrica)

Secretario

La Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 33, fracción III, y 38 de la Constitución Política local; 18, fracción II, y 47, segundo párrafo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, y en nombre del pueblo, expide la siguiente

Iniciativa ante el Congreso de la Unión con proyecto de decreto que reforma el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Preséntese ante la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en nombre de la LXI Legislatura del honorable Congreso del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la presente iniciativa de decreto que reforma el primer párrafo del

artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los términos siguientes:

Secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión Presente

La Sexagésima Primera Legislatura del Honorable Congreso del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en ejercicio de las atribuciones señaladas en los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 33, fracción III, y 38 de la Constitución Política del Estado; y 47, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado, somete a consideración de esa soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; con base en la siguiente

Exposición de Motivos

1. Esta Sexagésima Primera Legislatura del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave formula y presenta una iniciativa de decreto con el propósito de reformar el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que quienes laboran en empresas paraestatales no sean considerados servidores públicos, con las excepciones que se mencionan en el proyecto de redacción del párrafo primero del artículo referido.

2. A lo largo y ancho del estado de Veracruz laboran para la Empresa Petróleos Mexicanos más de sesenta mil trabajadores, entre sindicalizados y de confianza, activos y eventuales; así como más de veinte mil trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad; independientemente de los que trabajan en toda la República, quienes serían los beneficiarios y destinatarios de la reforma constitucional que se plantea.

3. Señala el diputado Leopoldo Torres García, integrante del Grupo Legislativo del Partido Revolucionario Institucional:

"Por tanto, al tener un empleo, cargo o comisión en una empresa paraestatal, los trabajadores son considerados servidores públicos, aun cuando por su naturaleza sus actividades se encuentran muy distantes de las que corresponden a un servidor público, pero esto no es lo peor, sino que la gravedad del asunto radica en que, por tener esta consideración, estos trabajadores son sujetos de ser sancionados por las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En este sentido tenemos que un trabajador de las empresas citadas, por la simple omisión o comisión ya sea dolosa o culposa de una falta laboral, por ejemplo la pérdida de una herramienta de trabajo, puede resultar sujeto de sanción por tres leyes distintas, a saber: Por la Ley Federal del Trabajo, en cuanto a las condiciones que rigen su relación laboral; por la Ley Penal, en cuanto a la existencia de un posible delito por comisión u omisión; y por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por tener esta consideración en términos de las disposiciones contenidas en el artículo 108 constitucional."

4. Esta Comisión dictaminadora coincide con la iniciativa en el sentido de que resultarían beneficiados muchos trabajadores que en Veracruz prestan sus servicios a las empresas paraestatales citadas, que son organismos descentralizados de la administración pública federal, así como en que deben seguir siendo considerados servidores públicos los integrantes de sus consejos de administración y quienes ostenten los cargos de director, subdirector, gerentes, subgerentes y puestos análogos, así como quienes manejan o aplican recursos públicos.

Por lo expuesto, se somete a esa soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para quedar como sigue:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, a 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 **centralizada, y en la paraestatal los integrantes de los Consejos de Administración y quienes ejerzan funciones de director, subdirector, gerentes, subgerentes o puestos análogos,** o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...

...

...

Transitorios

Primero. La reforma prevista en el presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Transitorio

Único. Publíquese en la Gaceta Oficial, órgano del gobierno del estado y remítase a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, para los efectos procedentes.

Dada en el salón de Sesiones de la LXI Legislatura del honorable Congreso del estado, en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los treinta y un días del mes de julio del año dos mil ocho.

Diputada Luz Carolina Gudiño Corro (rúbrica)
Presidenta

Diputado Leopoldo Torres García (rúbrica)
Secretario

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOEL ARELLANO ARELLANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, Joel Arellano Arellano, diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La Constitución Política delinea entre sus artículos las características, necesidades e idiosincrasia de nuestra nación, contiene una parte dogmática que funge como estructura ideológica de la sociedad, que es sin duda la base del país democrático que estamos construyendo.

Es precisamente la sociedad la base de la nación mexicana, por lo que requiere consolidarse y apuntalarse jurídicamente, a fin de poder continuar la sólida edificación del país democrático en el que todos queremos vivir.

En este sentido, es importante reconocer que nuestro país está compuesto por grupos de orígenes diversos, como el indígena reconocido en la propia Carta Magna; sin embargo, es preciso denotar que existe un elemento que es común en todos estos grupos, que es la familia, pilar sobre el cual se fundamenta el desarrollo psicológico, social, moral y físico del ser humano.

La familia es una institución intermedia entre los individuos y la sociedad, cuya existencia está dada por derecho natural y cimentada primordialmente por los lazos de sangre y afectivos entre individuos, dada esa naturaleza, resulta inobjetable que el Estado está obligado a su reconocimiento, su cuidado, su vitalización y su promoción, por lo que debe existir un marco jurídico orientado a facilitar el cumplimiento de dicha misión.

Es en este sentido que el Estado debe implementar acciones solidarias suficientes en aspectos como trabajo, educación, vivienda, seguridad social y salud; vale subrayar que también debe promover el respeto a la dignidad del grupo y a cada uno de sus miembros, así como potenciar la participación social para que la familia pueda contribuir de forma eficaz al bien común.

Lo anterior toda vez que la familia y la sociedad son interdependientes, por lo que todo lo que afecte a la familia, en un momento dado, afectará a la sociedad y viceversa.

Esta institución ha sido señalada como el núcleo primigenio de la sociedad, según Friedrich Hegel, filósofo alemán, en la familia los hombres están unidos por vínculos de afecto y de confianza. Destacó también que al interior de la familia se es individuo no por sí mismo, sino en tanto se es miembro del grupo.

La anterior referencia denota la importancia que tienen tanto el concepto de familia, así como el sustento de la misma desde comienzos de la historia, en el caso del filósofo Hegel, desde finales del siglo XVI.

Hoy en día, resulta innegable el pensar que la familia es el hilo con el cual esta bordado el tejido social de nuestro país y que junto con otros elementos componentes de la idiosincrasia mexicana, mantienen unida a nuestra sociedad, fungiendo además como un relevante factor de desarrollo nacional.

Lo anterior, se explica toda vez que es en el seno de la familia donde se desarrollan principalmente los hábitos morales y espirituales del hombre, tales como la justicia, la solidaridad, la conciencia, el honor y la generosidad, valores que como se mencionó en el párrafo anterior, conservan hoy en día cohesionada a nuestra sociedad. Cabe mencionar que estos valores coadyuvan sin duda alguna al mantenimiento de la paz y el orden social en el país.

Desde una óptica socio-cultural, es desde la familia como ámbito fundamental de la educación de los individuos, se dota a la sociedad personas con valores culturales, éticos, morales e intelectuales que servirán a los individuos para interactuar con su entorno, por lo que el cuidado que requieren de las instituciones del Estado es mayúsculo.

Es preciso mencionar que en la actualidad existen una gran diversidad de intereses y factores económicos, sociales, políticos y culturales, que están mermando los principios y los valores que deben servir de apoyo a las familias mexicanas, para evitar precisamente la desintegración y contaminación del núcleo de la sociedad.

Es por ello que la sociedad en conjunto con las instituciones estatales deben organizarse y trabajar con el objetivo de eliminar todas aquellas amenazas e intereses ilegítimos que atenten contra la vida familiar y sobre todo contra la buena educación de cada uno de sus integrantes.

Hay que señalar que la riqueza que la institución familiar aporta crecientemente a la sociedad mexicana a través de sus generaciones, constituye el capital cultural, social, político y económico del pueblo mexicano, aspecto que no debemos soslayar al momento de reconsiderar la importancia de la familia en nuestro texto constitucional.

Dados los argumentos anteriores, considero que es necesario que basados en el ser humano y con la finalidad de preservar la vida humana, se redimensionen las capacidades de la familia como institución política, para reforzarla y finalmente restaurar y fortalecer a nuestra sociedad.

Si bien es cierto que la familia como institución de la sociedad mexicana es plenamente reconocida por todos nosotros, bien vale la pena asentar dicho reconocimiento en nuestra carta magna; lo anterior dará sin duda alguna un sustento jurídico mayor a los mexicanos y servirá de base para quienes toman decisiones a favor de dicha institución.

En virtud de lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que reforma el segundo párrafo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma el segundo párrafo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. (Se deroga el párrafo primero)

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia, **elemento primigenio de la sociedad y la nación mexicana.**

...

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 30 días del mes de septiembre del año dos mil ocho.

Diputado Joel Arellano Arellano (rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO DAVID MENDOZA ARELLANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, integrante del Grupo Parlamentario de la Revolución Democrática, con fundamento por lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta Cámara la presente iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de conferirle mayores facultades a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, atendiendo uno de los temas prioritarios de la reforma democrática del Estado, que es el fortalecimiento al Poder Legislativo.

Exposición de Motivos

El régimen republicano y federal de nuestro país está expresado en nuestra Constitución política y, pese a que en ella se invoca la división y el equilibrio de los Poderes de la Unión, el arreglo republicano aún continúa siendo una aspiración popular.

En el texto de nuestras Constituciones generales de la república, que van desde 1824 y 1857 hasta la vigente de 1917, específicamente en sus artículos 40, 49 y 115, han estado plasmados los principios de la separación de poderes y la forma de gobierno republicano; sin embargo, la historia de México muestra grandes omisiones al espíritu y a la letra de nuestro ordenamiento jurídico supremo.

Solamente existe un ejemplo de nuestra historia que preserva el equilibrio y la división entre los Poderes de la República. Me refiero a la época de la Reforma, durante el siglo XIX, momento en el que los legisladores liberales realmente hicieron contrapeso a los titulares del Poder Ejecutivo. Además, el presidente de la Corte gozaba de peso y prestigio propios, al grado de ser el sustituto legal del presidente de la república en caso de falta definitiva.

Sin embargo, fuera de este breve periodo, los poderes republicanos naufragaron en la inestabilidad política durante prácticamente todo el siglo XIX, quedando a merced de los caudillos que encarnaban el poder, ya fuera como presidentes de la república o como rebeldes frente al poder establecido.

Quizás con Porfirio Díaz, la presidencia de la república alcanza, de manera más nítida, la característica de poder absoluto. En una especie de monarquía con ropajes republicanos que concentró el poder político y económico de un país que había cobrado conciencia de sí mismo en medio de la tempestad de sus luchas intestinas y de los embates de las potencias extranjeras.

Posteriormente, con el nuevo régimen que surgió de la Revolución, se intensificó el esquema centralista del poder representado por una confederación de caciques y caudillos regionales que después confluyeron en el Partido Nacional Revolucionario. A partir de entonces, se comenzó a operar la organización de una sociedad corporativa en donde el eje articulador del gran entramado social e institucional era justamente la presidencia de la república.

El presidente logró acumular tanto poder que llegó a convertirse en el gran elector, el gran legislador y en el juez supremo de la nación, haciendo palidecer al poder de muchos de los monarcas que le fueron contemporáneos. El Ejecutivo mantenía subordinados a los otros poderes, tanto al legislativo como al judicial, y las esferas del Estado y del gobierno eran francamente indistinguibles.

Esta presidencia, que se desarrolló a lo largo de todo el siglo XX, exacerbaba el presidencialismo, con lo cual deformó el régimen republicano y federal pues no se respetaba el equilibrio jurídico, político y moral entre los Poderes de la Unión.

En la actualidad, México atraviesa por una etapa diferente en la que existe mayor pluralidad. Es por eso que se ha abierto el debate sobre la renovación y la reconstrucción de los equilibrios de los poderes republicanos.

Actualmente, varias fuerzas políticas coinciden en la necesidad de fortalecer nuestros principios constitucionales para garantizar independencia y libertad entre los Poderes de la Unión.

Por ello, uno de los capítulos sustanciales de la agenda política acordada por consenso de los grupos parlamentarios de la presente legislatura, en el marco de la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos para la Reforma del Estado, fue justamente el del equilibrio de los poderes públicos, fundamentalmente los que tienen que ver con el fortalecimiento del Poder Legislativo, otorgándole al Congreso mayores facultades para evaluar el ejercicio de la función pública, ratificar las decisiones del Ejecutivo y pedirle cuentas de sus funciones.

Quiero resaltar que esta propuesta no intenta reducir las atribuciones del Poder Ejecutivo sino diseñar un contrapeso fuerte en el Poder Legislativo que le obligue a observar estrictamente sus facultades, a rendir cuentas y a compartir una serie de atribuciones con el Congreso de la Unión, por el bien de la república.

México exige contar con un Poder Legislativo más eficaz y con una clara corresponsabilidad en la toma de decisiones fundamentales del país y en la conducción del destino de la patria junto con el Poder Ejecutivo; es por ello que, dentro de las nuevas facultades propuestas para el Congreso de la Unión, está la ratificación de los nombramientos y la moción de censura para los secretarios de despacho y de los titulares de los órganos autónomos del Estado hechos por el presidente de la república.

Vengo a proponer a esta Cámara, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, la siguiente iniciativa para conferirle mayores facultades a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y, en general, fortalecer sus estructuras y mecanismos de funcionamiento para que puedan cumplir con los deberes derivados del redimensionamiento del Poder Legislativo.

Por lo anteriormente expuesto, propongo a esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 74, 76, 78, 89, 93 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

I. a IV. ...

Se agregan las fracciones V y VI, y se recorren todas las demás, quedando como sigue:

V. Ratificar por mayoría simple de los diputados presentes, al momento de la votación, los nombramientos que haga el presidente de la república de todos los secretarios de despacho, salvo aquéllos que se mencionan en la fracción II del artículo 76.

VI. Aprobar una moción de censura por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes al momento de la votación para cualquiera de los funcionarios que en su momento hayan sido ratificados conforme a lo estipulado en la fracción anterior, en caso de la pérdida de confianza por el desempeño inadecuado en su responsabilidad pública, no antes de haberse desempeñado en ésta durante seis meses, por lo cual tendría que ser retirado del encargo que le fue conferido.

VII. a X. ...

Artículo 76. Son facultades exclusivas de la **Cámara de Senadores**

I. ...

II. Ratificar por mayoría simple de los legisladores presentes al momento de la votación los nombramientos que el presidente de la república haga del secretario de Relaciones Exteriores, del procurador general de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. Aprobar una moción de censura por mayoría calificada de dos tercios de los legisladores presentes al momento de la votación para cualquiera de los funcionarios que en su momento hayan sido ratificados conforme a lo estipulado en la fracción anterior, en caso de la pérdida de confianza por el desempeño inadecuado en su responsabilidad pública, no antes de haberse desempeñado en ésta durante seis meses, por lo cual tendría que ser retirado del encargo que le fue conferido.

IV. a XII. ...

Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente.

I. a IV. ...

V. Ratificar por mayoría simple de los legisladores presentes al momento de la votación el nombramiento del procurador general de la República que haga el titular del Poder Ejecutivo Federal;

VI. ...

VII. Ratificar por mayoría simple de los legisladores presentes al momento de la votación los nombramientos que el presidente de la república haga de los secretarios de despacho, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga; y

VIII. ...

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

I. ...

II. Nombrar, con aprobación de la Cámara de Diputados, a los secretarios del despacho, salvo los que se mencionan en la fracción IV del presente artículo, y remover libremente a los funcionarios antes citados, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; atender, en un plazo no mayor de diez días naturales, los resolutivos de moción de censura contra funcionarios específicos de la administración pública aprobados por mayoría calificada en cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, en los términos que estipula la propia Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

III. ...

IV. Nombrar, con aprobación de la Cámara de Senadores, al secretario de Hacienda, al secretario de Relaciones Exteriores, al procurador general de la

República, a ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; **y remover libremente a los funcionarios antes citados en los términos que la ley disponga;**

V. a XX. ...

Artículo 93. Los secretarios de despacho, los titulares de **los órganos autónomos del Estado** y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

...

Artículo 102. ...

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un procurador general de la República, designado por el titular del Ejecutivo federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser procurador se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con antigüedad mínima de diez años y título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el **presidente de la república o a petición del Senado de la República, a través de una moción de censura cuyo procedimiento estará previsto en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.**

...

...

...

...

...

Transitorios

Primero. Una vez aprobado el presente decreto, el presidente de la república someterá a todos los secretarios de despacho al proceso de ratificación a partir del 1 de septiembre de 2012.

Segundo. El procedimiento de moción de censura se podrá iniciar en contra de cualquiera de los funcionarios ratificados por el Poder Legislativo una vez que transcurran los

primeros seis meses posteriores a la fecha de entrada en vigor del presente decreto, por las Cámaras legislativas competentes en los términos que marca la ley.

Tercero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación en todos sus ordenamientos, salvo los que se mencionan en los artículos primero y segundo transitorios del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de septiembre de 2008.

Diputado David Mendoza Arellano (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y EXPIDE LA LEY GENERAL DE ACCESO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, A CARGO DEL DIPUTADO EFRAÍN MORALES SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe, Efraín Morales Sánchez, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan los artículos 35, 36, 40, 41, 71, 73, 89, 99, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se crea la Ley General de Acceso a la Participación Ciudadana, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene como objeto reconocer en la ley fundamental del Estado mexicano, los mecanismos de acceso a la participación ciudadana de los mexicanos, además de la creación de una ley en la materia que disponga las reglas de operación para efectuar dicho ejercicio democrático.

En el entendido de que la democracia es el gobierno del pueblo, en la actualidad constituye la forma de gobierno más aceptada por los Estados-nación, ya que su adopción prevé la idea central de alcanzar plenamente la libertad e igualdad de las personas que integran una sociedad.

Por ello es imprescindible que todo Estado-nación contemporáneo que ya instauró o bien se encuentra en edificación de un sistema democrático, deba permanentemente y desde su inicio fortalecerse y reestructurarse constantemente.

Lo anterior nos lleva a plantear que todo sistema democrático para que ejerza y consolide los postulados de libertad e igualdad en la actualidad, debe de contar con la ingeniería que le permita la adecuada construcción del marco normativo, mismo que reconozca y garantice los derechos fundamentales del ciudadano para que los goce y ejercite plenamente; además de instituciones consolidadas en el respeto de la ley y adecuado ejercicio del poder público.

Entonces, la **democracia constituye un ideal que pretende la libertad y la igualdad de los seres humanos. Ese ideal pretende hacerse efectivo, en la práctica, a través de un conjunto de normas e instituciones específicas, dando origen así a los sistemas políticos-democráticos¹** de los Estado-nación.

La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo. Es una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno...sino también el sujeto que gobierna;² es decir, la democracia nace, se constituye y la ejerce el pueblo para beneficio de sus integrantes.

En la antigua Grecia, la democracia se ejercía directamente por el pueblo, reuniéndose en una asamblea, esto era posible por que la población era reducida. Pero el progreso y crecimiento demográfico no sólo en Grecia, sino en todas las sociedades del mundo, cada día más, impidieron que el pueblo se reuniera para decidir los temas relacionados con la cosa pública, lo que originó otras formas o modelos de practicar la democracia.

La democracia tuvo que evolucionar para dar paso a la que se ejerce por representantes, y ésta se fundamenta de forma general: por la participación en procesos electorales donde los ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, acuden a las urnas, periódicamente para depositar directamente el voto; eligiendo así al representante que consideran más apto para que ejerza el poder, público y político, legítima y eficientemente.

La democracia representativa, entre otros aspectos, se basa en una democracia electoral; en este sentido, para establecer un ambiente donde impere la competencia leal y legal durante las elecciones, que es un ejercicio democrático necesario en cualquier Estado-nación moderno. Por ello es necesario que las autoridades garanticen: el acceso al voto libre, sin ningún tipo de coacción; que las elecciones sean transparentes y libres; y que de éstas, entre otros, emanen sus representantes.

Una parte sustantiva que corresponde realizar a los representantes una vez elegidos democráticamente y, en pleno ejercicio de sus facultades, es que todo acto que emane de ellos debe estar acorde con la ley, es decir, con derecho.

Por tanto, los representantes al desempeñar razonablemente el poder otorgado, están con ese hecho teniendo vínculo con la sociedad, ya que les garantizan el pleno reconocimiento de sus derechos y procuran atender las necesidades básicas para el perfeccionamiento y crecimiento en lo individual y en lo colectivo.

En resumen, la democracia representativa es clave para el desarrollo democrático de cualquier Estado-nación contemporáneo. Dejando en claro que el pueblo es el ente soberano y mandatario primario, y sólo para efectos prácticos designa la responsabilidad a ciudadanos para que los representen en los asuntos de interés general y orden público.

En concordancia con lo anterior, el doctor Jorge Carpizo señala: "**en todo momento el pueblo es soberano; nunca delega su soberanía, sino que nombra a sus representantes, los cuales están bajo sus instrucciones y mando. Ante tal imposición de reunirse personalmente y de decidir todas las cuestiones que afectan la vida de la nación, el pueblo nombra a sus representantes.**"³

La anterior reseña doctrinaria coincide con lo descrito hasta este momento, y confirma, que el ejercicio de la democracia representativa, bajo el estricto y pleno reconocimiento de

derechos, y firme apego a la legalidad es útil e indispensable para el fortalecimiento y desarrollo de las sociedades actuales.

En este contexto, el Estado mexicano contempla en la Ley Fundamental vigente, lo siguiente:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal...

En consecuencia, la democracia que se ejerce en el Estado mexicano, es representativa, eligiendo mediante elecciones periódicas a los representantes públicos; teniendo que, las autoridades encargadas de los comicios, garantizar los **componentes esgrimidos con anterioridad.**⁴

Aunque cabe señalar que el proceso y desarrollo democrático del pueblo mexicano, fundado en comicios periódicos y en la representación política han sufrido un notable demérito. Ya que durante décadas la representación política fue mal ejercida. Lo anterior se atribuye a dos factores: el primero de ellos, fue la hegemonía del partido de Estado durante más de setenta años, ya que era absoluta la mayoría de los cargos de representación popular con las que contaba; y el segundo factor correspondió al efecto de tal práctica, ya que al estar seguros de ganar los comicios federales, estatales y municipales, el representante elegido se alejaba de los ciudadanos, lo que tuvo como resultado la desvinculación y deterioro de la relación y confianza entre la sociedad mexicana y la representación política.

Sin embargo, algunas reformas constitucionales acertadas en la reconfiguración política del Estado mexicano, hizo posible la alternancia en el poder y la pluralidad en las Cámaras legislativas, por lo que la representación política se ha ido recuperando, teniendo un paulatino ascenso a retomar la confianza ciudadana.

Para lo anterior, hoy es prudente fomentar la representación política, por ello, en lo que toca a los integrantes de del Congreso de la Unión, se debe girar principalmente sobre dos ejes: el primero como legisladores y, el segundo como representantes de los distritos electorales donde fueron elegidos.

Al respecto, el doctor Jorge Carpizo, señala: "**En nuestra tradición política el diputado debe ser legislador y gestor, debe entregar su esfuerzo a la Nación, pero sin olvidar los intereses del distrito en que fue electo**".⁵ Por tanto, al escuchar y acercarse de forma directa al ciudadano para saber su sentir sobre asuntos que atañen a sus intereses personales, familiares o de forma general como miembro de la sociedad mexicana, es sustantivo para reactivar el vínculo entre la ciudadanía y el legislador en los temas relevantes de la cosa pública.

Por ello, para el Estado mexicano es innegable reconocer que la restauración de la representación política fundada en comicios periódicos, viene conjuntamente con la participación activa de la sociedad mexicana. Hoy día, el ejercicio de la democracia no debe acabar con la emisión del voto en urnas, sino se debe complementar con la

participación ciudadana conciente, informada y constructiva en ejercicios democráticos; que vinculen, sus resultados con la toma de decisiones de los poderes públicos.

Lo anterior obedece a que la sociedad mexicana se ha ido organizando para consolidar y defender sus derechos, pero también teniendo presente sus obligaciones como integrantes de una sociedad comprometida con el mejoramiento y calidad de vida. La participación de los ciudadanos mexicanos aspira ser con opinión objetiva y voto conciente, parte y pieza angular del Estado mexicano, y por ende, incidir en las decisiones de orden general y de interés público.

El modelo contemporáneo de democracia que hace posible la interacción activa de los ciudadanos mexicanos en los asuntos públicos, es el participativo. Así como evolucionó la democracia directa "pura" aplicada en la antigua Grecia, para pasar a ser representativa; ahora, hay gran consenso mundial por la práctica de la democracia participativa, ya que ésta satisface de forma real y cercana el requerimiento de la democracia directa, sin que sustituya, desfase o desaparezca al modelo representativo.

La promoción del modelo participativo obedece a que la democracia es perfectible, lo cual se demuestra por los cambios que ha tenido en su acceso y ejercicio a través de la historia en las sociedades del mundo.

Podemos entender por democracia participativa aquella donde los integrantes de una sociedad con pleno reconocimiento de sus derechos políticos y en ejercicio de éstos, tienen vínculo con los poderes públicos en el proceso de formulación de decisiones estatales de interés y trascendencia general.

Por tanto, los modelos de democracia enunciados no deben ser vistos por el Estado mexicano como sistemas discordantes, sino complementarios, sosteniendo que al interactuar configuran el fortalecimiento entre ciudadanos y poderes públicos, además, forman y construyen ciudadanías activas e interesadas por los temas relevantes de la nación mexicana.

Por ello, con la inclusión del modelo de democracia participativa, se daría un paso más para la consolidación democrática en México. Dicho en otros términos, la democracia representativa y participativa plantean un avance fundamental en los ideales democráticos, porque con ello se logra el ejercicio pleno de los derechos políticos, logrando el vínculo y la convivencia respetuosa, pacífica, razonada, funcional y objetiva entre la ciudadanía y los poderes públicos.

Por tanto, para hacer funcional la participación ciudadana en este modelo de democracia, el Estado mexicano requiere de mecanismos de consulta ciudadana que se dividan en dos ejercicios democráticos, como lo son el referéndum y el plebiscito; así como la iniciativa ciudadana.

Grosso modo, el referéndum puede ser constitucional o legal, y **es un proceso de consulta para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación, al cual**

tienen derecho los gobernados de acuerdo a las leyes de cada país...;⁶mientras, el plebiscito, es la consulta del cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir político, en el genuino sentido de la palabra. **No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible de tomar forma jurídica;**⁷ y la iniciativa ciudadana es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados.⁸

Estas herramientas involucran de manera directa a la sociedad civil en los asuntos del Estado, abriendo un camino de participación para el conjunto de la ciudadanía. Su implantación ofrece no sólo la posibilidad de que los individuos se involucren de manera directa en los asuntos de interés general, sino que además acerca a los representantes con sus representados, reduciendo la distancia que los separa. En un contexto de fuerte descrédito y rechazo de la política, la implementación activa y constante de mecanismos de democracia semidirecta, es una de las tantas acciones necesaria para revertir la situación.⁹

Por lo anterior, debemos abundar en el sentido de que la solicitud que hagan los ciudadanos mexicanos para ejercer los ejercicios democráticos que promueve la presente iniciativa no será facultad, sino un derecho público subjetivo. Lo anterior es importante precisarlo para efectos de diferenciar la facultad competencial de los poderes públicos y el ejercicio de los derechos por parte del ciudadano.

Al respecto, **la acción que tienen las personas respecto del Estado, en una relación supra a subordinación, constituyen los derechos subjetivos públicos, mismos que para Jellinek son una serie de limitaciones que el Estado se impone a sí mismo, otorgando con ello determinado status al sujeto frente al poder público.**¹⁰ Los derechos públicos subjetivos siempre le pertenecerán a la persona, ya que éstos derechos les conciernen por ser nacionales, ciudadanos y seres humanos.

Por el contrario, cuando nos referimos a las normas jurídicas que se le atribuyen a los poderes públicos, no se está hablando de derechos subjetivos, sino de facultades que por mandato constitucional se les otorga a los órganos públicos del Estado mexicano, es decir, **no se puede hablar de derechos subjetivos de la autoridad porque las autoridades están actuando como entes investidos de poder, potestad, o aptitud legal para tomar decisiones que afecten a la totalidad de los particulares e incluso al Estado mismo.**¹¹

Así, en el ámbito de la autoridad, se entiende la facultad como atribución o competencia. "la competencia se halla atribuida a los poderes públicos. Por lo tanto, la facultad jurídica se torna en un *imperium* excepcional con que la Constitución inviste a los órganos del Estado.

En resumen, el derecho público subjetivo se agota al ejercerlo ante los órganos estatales, mientras que la facultad de los poderes públicos produce actos jurídicos validos hasta satisfacer su obligación Constitucional y legal ante la sociedad siendo ésta lograr el bien común del Estado mexicano.

Adicionalmente, otros matices que complementan lo esbozado hasta este momento y que inciden en la presentación de esta iniciativa, es, que en el Estado mexicano hay antecedente constitucional sobre mecanismos de democracia participativa que data de 1977, pero, dicha disposición fue derogada el 10 de agosto de 1987; a su vez, en la actualidad hay Entidades Federativas que contemplan en su Constitución local y Ley secundaria respectiva dichos mecanismos de participación ciudadana; así también países latinoamericanos y europeos.

En suma, la inclusión del modelo participativo en la forma de gobierno y como modelo de vida del Estado mexicano requiere de responsabilidad compartida al momento de ser ejercida por los poderes públicos y la sociedad en los temas relevantes de interés general.

La democracia participativa tiene que construir y consolidar los valores democráticos del Estado mexicano, y no confrontar a la sociedad con los poderes públicos, o que sea justificación de litigio metaconstitucional o metajurídico entre poderes públicos, o en su caso que se trate de desacreditar alguna reforma Constitucional o legal; así como decisiones gubernamentales sin ningún fundamento objetivo, ni medio probatorio que sustente dicho acto.

Por ello, la democracia participativa debe ser instrumento primario de la sociedad mexicana, los cuales son los principales detentadores de la soberanía de la nación. Ya que la participación, según **Rodrigo Borja**, es un importante componente del desarrollo humano, pues permite la realización de las capacidades, vocaciones y aptitudes de cada persona... además, la sustancia de la democracia es la participación.

Por tanto, es prioritario progresar en los planteamientos y términos de lo que hoy se concibe como democracia, y avanzar a una democracia de ciudadanos. **Guillermo O'Donnell** refiere: un Estado que es gobernado por líderes orientados democráticamente y propulsado por una sociedad civil creciente vigorosa, está abierto a aceptar y promover la expansión de derechos de ciudadanía.

Es responsabilidad de los poderes públicos tomar la decisión correspondiente, para consolidar al Estado mexicano y formar una sociedad participativa, inteligente e informada, para que tomen decisiones conjuntas según lo marque la Carta Magna y la ley secundaria en la materia. Evitando que la opinión del ciudadano sea inducida hacia intereses particulares o de grupo.

En conclusión, existen todos los argumentos necesarios para que el modelo de democracia participativa y los mecanismos que la hacen operable sean plasmados en el texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como principios estructurales fundamentales. Así, habrá armonía en el marco constitucional federal y en los locales en materia de participación ciudadana, en los ejercicios democráticos anteriormente señalados.

Por tanto, y de la misma manera, se propone la creación de la ley general en la materia, ya que la participación ciudadana debe ser materia coincidente entre la federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, toda vez que la coincidencia tal y como la define el doctor Jorge Carpizo se refiere a las materias

que tanto la federación como las entidades pueden realizar por disposición constitucional y que coexisten, aunque el contenido de las normas fuera opuesto, no hay problema, pues la legislación federal no priva sobre la local, sino que coexisten y se aplicará una u otra disposición según el ámbito de validez de la norma y según el tribunal que la vaya a aplicar.¹²

Es decir, tomando en consideración la evolución que ha tenido el Federalismo en nuestro país, ya no es suficiente que las autoridades federales tengan el monopolio de las materias que contienen los temas relevantes de la vida nacional.

La participación ciudadana es hasta este momento una materia que la federación no se ha preocupado por legislar, pero hoy el contexto de la sociedad mexicana ha cambiado. Por ello, esta ley general no debe ser vista como un monopolio de la federación en la materia que nos ocupa, sino como el documento normativo federal que pone en la escena del estado de derecho los elementos para el ejercicio de la democracia participativa en los asuntos de nivel y competencia federal, pero también señala normas y requisitos generales que serian valiosos observar por parte de la autoridades de las entidades federativas, sin perjuicio de perder la autonomía legislativa y de ejecución en materia de participación ciudadana de acuerdo a sus necesidades y costumbres concretas.

Por ello, dicha ley establecerá las características generales, principios rectores, sujetos con facultad y derecho para ejercer los mecanismos de participación ciudadana, definiciones, autoridades, procedimientos, términos, requisitos, excepciones, y demás requerimientos para que la sociedad mexicana pueda en la realidad actual, ejercer legal y legítimamente sus derechos políticos.

Lo anterior tendrá como consecuencia que, al instituir y reconocer el modelo y mecanismos de democracia participativa en la norma suprema y en la secundaria correspondiente, se hará obligatorio su cumplimiento y vinculantes los resultados, ya que en ambos supuestos, los representantes del poder público y la ciudadanía deben de ceñirse por lo dispuesto en la ley, puesto que la observación general y la obligación en cumplirla son características esenciales de ésta, y por ende del Estado de derecho.

Por lo expuesto, fundado y motivado, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 35, 36, 40, 41, 71, 73, 89, 99, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se crea la Ley General de Acceso a la Participación Ciudadana

Artículo Primero. Se reforman los artículos 35, fracción I; 36, fracción III; 40; 41; 99 y 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Segundo. Se adiciona una fracción VI, al artículo 35; una IV y un segundo párrafo, al artículo 71; se adiciona la fracción XXIX-Ñ, al artículo 73; se recorre y adiciona la actual fracción XX convirtiéndose en XXI, del artículo 89; se adicionan un inciso f, a la

fracción II, y un inciso H, a la fracción III, del artículo 115; y se adiciona una fracción VIII al artículo 116, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857

Título Primero

Capítulo De los Ciudadanos Mexicanos

IV

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares, **y en consultas ciudadanas, además de presentar iniciativas ciudadanas, de acuerdo a los términos que señale la ley;**

II. a V. ...

VI. Participar en otros mecanismos de participación ciudadana en los términos que señale esta Constitución y la ley correspondiente.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. y II. ...

III. Votar en las elecciones populares, **y en consultas ciudadanas,** en los términos que señale la ley;

IV. y V. ...

Título Segundo

Capítulo I De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno

...

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, **participativa,** democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, **así también, lo podrán hacer a través de consultas e iniciativas ciudadanas, y mediante otros mecanismos de participación ciudadana,** en los términos

respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

...

I. a IV. ...

V. La organización de las elecciones federales **y de las consultas ciudadanas**, es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

...

...

...

...

...

...

...

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley. **Asimismo, establecerá todo lo necesario para la realización de consultas ciudadanas, en los términos que señale la ley correspondiente.**

...

...

El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales **y de consultas ciudadanas locales**, en los términos que disponga la legislación aplicable.

VI. ...

...

Título Tercero

Capítulo II Del Poder Legislativo

Sección II De la Iniciativa y Formación de las Leyes

Artículo 71. La facultad y derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. a III...; y

IV. A Los ciudadanos mexicanos, mediante el derecho de iniciativa ciudadana.

...

Las iniciativas ciudadanas se sujetarán a los términos que esta Constitución establece; así como a los fijados por la ley correspondiente.

Sección III De las Facultades del Congreso

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-N. ...

XXIX-Ñ. De solicitar por cualquiera de sus Cámaras a consultas ciudadanas cuando se requiera. Además para dictar leyes en materia de participación ciudadana.

XXX. ...

Capítulo III Del Poder Ejecutivo

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. a XIX. ...

XX. Solicitar cuando se requiera a consultas ciudadanas en los términos que señale la correspondiente ley. Con excepción de las materias o los asuntos que sean exclusivos de las Cámaras del Congreso de la Unión.

XXI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

**Capítulo IV
Del Poder Judicial**

Artículo 99. ...

...

...

Al Tribunal Electoral corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre

I. a IV. ...

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, **así como las provenientes del ejercicio de consultas ciudadanas**, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del tribunal por violaciones de sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables.

VI. a IX. ...

**Título Quinto
De los Estados de la Federación y del Distrito Federal**

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, **participativo**, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. y II. ...

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de

observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal **en consultas ciudadanas de acuerdo a lo que establezcan las correspondientes Constituciones estatales y leyes en la materia.**

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) a e) ...

...

f) **Los mecanismos y procedimientos para solicitar y realizar consultas ciudadanas.**

III. y IV. ...

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para

a) a i) ...

h) **Solicitar y realizar consultas ciudadanas, bajo la observación de las autoridades federales y estatales correspondientes, en los términos que señalen las leyes en la materia.**

VI. a X. ...

Artículo 116. ...

...

I. a VII. ...

VIII. Con base en las Constituciones, las leyes de las entidades federativas en materia de participación ciudadana deberán establecer todo lo necesario para garantizar el ejercicio de la realización de consultas ciudadanas y presentación de iniciativas ciudadanas.

Artículo Tercero. Se crea la Ley General de Acceso a la Participación Ciudadana.

Ley General de Acceso a la Participación Ciudadana

Título Primero

Disposiciones Generales

Capítulo Primero

Del Objeto, Principios, Finalidades y Definiciones de la Ley

Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés general, es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de participación ciudadana, así como de los mecanismos para ejercerla, señala la coincidencia entre la federación, entidades federativas y municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, sin menoscabar las facultades en esta materia que tengan las autoridades de las entidades federativas y los municipios.

Artículo 2. Esta ley es instrumento fundamental para que los ciudadanos mexicanos participen legal y directamente en los temas nacionales de interés general y de índole pública, social y política.

Artículo 3. La presente ley señala las normas generales, las entidades federativas y municipios en el ámbito de sus respectivas competencias legislarán, organizarán, vigilarán y harán todo lo necesario para que los ejercicios de participación ciudadana se realicen plenamente.

Artículo 4. El objeto de esta ley será promover la participación de los ciudadanos mexicanos en temas de trascendencia general, tal participación se fundará en los principios rectores en la materia, en una adecuada educación cívica permanente e información pública objetiva e imparcial.

La información de interés general que emane de los medios masivos de comunicación, será responsabilidad de éstos garantizar su objetividad, veracidad e imparcialidad.

Artículo 5. Serán principios rectores de la participación ciudadana: la libertad e igualdad, la legalidad, la educación cívica, la corresponsabilidad, el respeto, el diálogo, el reconocimiento recíproco entre las partes, la tolerancia, la propuesta conciente y constructiva de las partes.

Artículo 6. Serán prácticas contrarias a la participación ciudadana, todas las que tengan como fin dañar a las instituciones del poder público y a la ciudadanía mexicana, así como las que busquen enfrentamientos lesivos que vulneren la soberanía de la nación, la gobernabilidad y el ambiente democrático.

Así también lo será en su desarrollo, el planteamiento de preguntas inductivas o parciales que se les formulen a los ciudadanos mexicanos, ya que estas son nocivas para el ejercicio pleno de los valores democráticos y de los mecanismos de participación ciudadana.

Artículo 7. El derecho a ejercer la participación ciudadana tiene las siguientes finalidades:

- I. Ejercer plenamente los derechos políticos;

II. Vincular la opinión y decisión de la ciudadanía mexicana con las medidas a tomar por parte de los representantes del poder público con relación a sus facultades constitucionales, legales, atribuciones administrativas y decisiones políticas;

III. Desarrollar las capacidades de opinión, análisis e investigación de la ciudadanía mexicana;

IV. Formar opinión ciudadana objetiva y responsable fundada en información pública veraz;

V. Reafirmar la relación respetuosa entre los representantes del poder público y la ciudadanía mexicana;

VI. La mejora en el sistema de vida de la ciudadanía mexicana; y

VII. La demás que reconozca esta ley.

Artículo 8. Para efectos de esta ley se entiende por

I. Constitución: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Ciudadano: Los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, cumplan con los requisitos del artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. Consulta ciudadana: El referéndum y plebiscito;

IV. Información Pública objetiva: La que emane de manera imparcial de las instituciones y los órganos del poder público;

V. Iniciativa ciudadana: El documento de carácter legislativo que presenten en los términos que señale la ley, las ciudadanas mexicanas y los ciudadanos mexicanos ante el órgano legislativo;

VI. Instituciones del poder público: El Congreso de la Unión, Poder Ejecutivo, Congresos y Poderes Ejecutivos de las entidades federativas, y ayuntamientos;

VII. Ley: La Ley General de Acceso a la Participación Ciudadana;

VIII. Mecanismos de democracia participativa: Los mecanismos de participación ciudadana, los cuales serán los instrumentos que permitan a los ciudadanos mexicanos participar colectivamente, a través de sufragio o voto activo u otros mecanismos que no requiera de éste en las decisiones de los asuntos públicos de relevancia general, siendo los resultados de estos ejercicios de carácter vinculante;

IX. Mecanismos de participación ciudadana: La consulta e iniciativa ciudadana;

X. Participación ciudadana: El conjunto de acciones de las ciudadanas mexicanas y los ciudadanos mexicanos establecidas en la ley, para tomar parte en las decisiones y soluciones a los problemas públicos de interés y relevancia general;

XI. Poder Público: El que se origina del pueblo y se instituye para reconocer, desarrollar y proteger a éste;

XII. Preguntas inductivas o parciales: Las que llevan las respuestas implícitas de acuerdo con el interés de quien las formula, es decir, son parciales;

XIII. Representantes del poder público: Los diputados, los senadores, el presidente de la república, los gobernadores y los presidentes municipales; y

XIV. Trascendencia nacional: La creación, reforma, adición, derogación, abrogación, acto o decisión que influya en la vida, armonía, convivencia e integración social, pública y política de la nación mexicana.

Artículo 9. Será obligación de las autoridades federales, estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizar el ejercicio de los derechos políticos y principios rectores en materia de participación ciudadana, así como el acceso a los mecanismos para ejercerla, previstos en esta ley.

Las entidades federativas y los municipios observaran las reglas generales que esta ley establece, pero sin contravenir lo dispuesto en ésta podrán establecer en sus constituciones y leyes locales en la materia, otras formas de participación ciudadana que consideren necesarias para garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos y principios que señale esta ley.

Capítulo Segundo

Disposiciones Complementarias

Artículo 10. La aplicación y ejecución de esta ley, dentro de su respectivo ámbito de competencia, corresponde al Congreso de la Unión, al titular del Ejecutivo federal, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y al Instituto Federal Electoral.

Para la aplicación y ejecución de esta ley, los Congresos y titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas, y demás autoridades locales que estén relacionadas con los procesos de participación ciudadana, tendrán que observar las reglas generales que establece este ordenamiento, sin que contravenga lo dispuesto por la normatividad local en la materia.

Artículo 11. Los criterios de interpretación para las disposiciones de esta ley será el gramatical, sistemático y funcional, además del objeto y los principios rectores de la participación ciudadana que disponga esta ley.

Artículo 12. A falta de disposición expresa en esta ley, se estará a lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y demás ordenamientos en la materia, sin que contravengan lo establecido en esta ley.

Título Segundo **De la Participación Ciudadana**

Capítulo Primero **De los Mecanismos de Participación Ciudadana**

Sección Primera **Disposiciones Generales**

El Referéndum

Artículo 13. Serán mecanismos de participación ciudadana las consultas e iniciativas ciudadanas.

Artículo 14. Las consultas ciudadanas para ser practicadas se dividirán en referéndum y plebiscito.

Artículo 15. Para efectos de esta Ley y de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 73, fracción XXIX Ñ, y 89, fracción XX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el referéndum será facultativo, y tiene como fin, poner a consideración de los ciudadanos mexicanos la aprobación o rechazo de alguna norma o normas jurídicas de orden público, interés general y trascendencia nacional.

Artículo 16. El referéndum podrá ser de rango constitucional y legal.

Será referéndum constitucional, cuando tenga por objeto aprobar o rechazar reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución.

Será referéndum legal cuando tenga por objeto aprobar o rechazar la creación, reforma, adición, derogación y abrogación de leyes, que expida el Congreso de la Unión y los Congresos de las Entidades Federativas, en el ámbito de su respectiva competencia.

En ambos supuestos, el proceso de referéndum podrá ser solicitado cuando la creación, reforma, adición, derogación o abrogación sea de trascendencia nacional para la vida, armonía, convivencia e integración social, pública y política de la nación.

Artículo 17. El Referéndum de acuerdo a su respectivo rango tendrá los siguientes efectos:

- I.** Constitutivo;
- II.** Derogatorio; y
- III.** Abrogatorio.

Es constitutivo cuando tenga por objeto aprobar en su totalidad la norma o normas jurídicas;

Será derogatorio cuando tenga por objeto rechazar sólo parte de la norma o normas jurídicas; y

Será abrogatorio cuando tenga por objeto rechazar en su totalidad la norma o normas jurídicas.

Artículo 18. El referéndum en cualquiera de sus rangos no podrá ser solicitado, cuando las materias traten:

- I. De asuntos tributarios o fiscales;
- II. Sobre la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación;
- III. De la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- IV. De los reglamentos internos y de organización de la administración pública federal;
- V. De la reglamentación interna del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
- VI. De los reglamentos internos del Poder Judicial de la Federación; y
- VII. Las demás que determine la Constitución y leyes secundarias.

El referéndum en cualquiera de sus rangos no podrá realizarse en año de elecciones constitucionales.

Sección Segunda

Disposiciones Generales Del Plebiscito

Artículo 19. El plebiscito tiene como objeto fundamental consultar a los ciudadanos mexicanos su opinión de aprobación o rechazo de actos que lleven a decisiones gubernamentales o políticas trascendentes para la vida de la Nación mexicana.

Artículo 20. Son actos que lleven a decisiones gubernamentales, las que emanen del Poder Ejecutivo federal, y de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

A su vez, los actos que lleven a decisiones que emanen del Congreso de la Unión, y de los Congresos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En ambos supuestos los efectos deben de ser trascendentes en la vida pública y política de la nación mexicana.

Artículo 21. No podrá realizarse plebiscito en año de elecciones constitucionales.

Artículo 22. No podrá solicitarse plebiscito, cuando éste tenga como fin someter actos y decisiones gubernamentales o políticas relativas a

- I. Los actos y decisiones en materia tributaria o fiscal;
- II. los actos y decisiones relacionados a los ingresos y egresos de la federación;
- III. Los actos y decisiones en materia de expropiación;
- IV. Los actos y decisiones para crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar reglamentos de organización y funcionamiento interno del Congreso de la Unión, la administración pública federal y el Poder Judicial; y
- V. Demás que señale esta ley.

Sección Tercera

Disposiciones Generales De la Iniciativa Ciudadana

Artículo 23. La iniciativa ciudadana es el documento de carácter legislativo y mecanismo de participación ciudadana, mediante el cual los ciudadanos mexicanos tienen el derecho de presentar ante el Congreso de la Unión en cualquiera de sus Cámaras la creación, reforma, adición, derogación y abrogación de leyes. Así también podrán promover modificaciones a la Constitución, ajustándose estrictamente a los términos que establece esta ley.

Artículo 24. En los Congresos de las entidades federativas podrán presentar iniciativas ciudadanas, de acuerdo a lo establecido en sus constituciones y leyes en la materia, atendiendo el ámbito de sus respectivas competencias. Al ejercer este derecho los ciudadanos de las entidades federativas no dejarán de observar lo dispuesto por esta ley.

Artículo 25. Los ciudadanos mexicanos no podrán presentar iniciativas con relación al Régimen Interior de la Administración Pública, Congreso de la Unión y Poder Judicial a nivel federal, estatal, municipal, y demás que disponga esta ley.

Sección Cuarta Disposiciones Comunes y Complementarias

Artículo 26. La aprobación o rechazo que manifiesten los ciudadanos mexicanos en los temas de trascendencia nacional a través del referéndum o plebiscito, será mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Artículo 27. Los ciudadanos mexicanos en los términos de esta ley, tienen los siguientes derechos y obligaciones:

Derechos:

- I.** Ejercer los derechos políticos y demás que sean necesarios para el fortalecimiento y desarrollo de la participación ciudadana;
- II.** Promover, organizar, vigilar, ejercer, y participar en los mecanismos de participación ciudadana, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y leyes en la materia;

Obligaciones

- III.** Cumplir lo establecido en la Constitución, leyes en la materia y demás disposiciones que regulen los mecanismos de participación ciudadana;
- IV.** Al ejercer los mecanismos de participación ciudadana no se deberá de perturbar la convivencia pública, social y política, las cuales debe ser en todo momento pacíficas; tampoco afectar el desarrollo de las actividades cotidianas de los demás habitantes; y
- V.** Las demás que disponga esta ley y leyes en la materia.

Artículo 28. El Consejo General del Instituto Federal Electoral, será el responsable validar las solicitudes, organización, vigilancia, desarrollo, calificación, cómputo de los resultados y efectos del referéndum y plebiscito; así como de enviar los resultados finales a las autoridades correspondientes para lo conducente, de acuerdo por lo dispuesto por esta ley.

Capítulo Segundo

Sección Primera

De los Requisitos del Referéndum

Artículo 29. Tendrán facultad para solicitar referéndum de rango constitucional:

A.

- I.** El Congreso de la Unión, a través de cualquiera de sus dos Cámaras, con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes presentes;
- II.** El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- III.** Los titulares del Ejecutivo de las entidades federativas;
- IV.** Los Congresos de las entidades federativas, con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes presentes;

V. Los presidentes municipales, cuando se trate de reformas, adiciones o derogaciones concerniente al municipio libre; y

B. Tendrán derecho para solicitar referéndum de rango constitucional:

VI. Los ciudadanos mexicanos que representen cuando menos el 2 por ciento de la lista nominal nacional.

De acuerdo con lo dispuesto en las fracciones III, IV, y V se estará a lo establecido en esta ley, así como lo dispuesto en las Constituciones y leyes en la materia de las entidades federativas, en su respectivo ámbito de competencia.

Artículo 30. Tendrán facultad para solicitar referéndum de rango legal:

A.

I. El Congreso de la Unión, a través de cualquiera de sus Cámaras, con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes presentes;

II. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

III. Los titulares del Ejecutivo de las entidades federativas;

IV. Los Congresos de las entidades federativas, con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes presentes;

V. Los presidentes municipales, cuando se trate de la creación, reforma, adición, derogación y abrogación de una ley o leyes concerniente al municipio libre; y

B. Tendrán derecho para solicitar referéndum de rango legal

VI. Los ciudadanos mexicanos que representen cuando menos 1.5 por ciento de la lista nominal nacional.

Artículo 31. La solicitud de referéndum de rango constitucional y legal, que presenten el Congreso de la Unión, a través de cualquiera de sus Cámaras, y el presidente de la república deberá contener, por lo menos:

I. Nombre de la autoridad que lo promueve;

II. Fundamento legal;

III. Domicilio legal;

IV. La norma o normas jurídicas por las que se solicita el referéndum;

V. Exposición de motivos que contenga el razonamiento histórico, jurídico y social que sustente y compruebe en los términos de esta ley, que la norma o normas

jurídicas que se pretende crear, reformar, adicionar, derogar, o abrogar, pueden ser materia de referéndum;

VI. Nombre de la autoridad quien originó la norma o normas jurídicas;

VII. Nombre de la autoridad que organizará, vigilará, desarrollará, calificará, computará los resultados y efectos del referéndum;

VIII. Nombre, fecha y firma del o los promoventes, o de aquel que tenga su representación legal.

Los titulares del Ejecutivo y los Congresos de las entidades federativas, así como los presidentes municipales, en los términos de los artículo 29 y 30 de esta ley, podrán solicitar referéndum constitucional y legal cuando cumplan los requisitos que dispone este artículo, así como los que señalen sus respectivas leyes en la materia, los cuales no podrán ser menores de los que contempla esta ley.

Artículo 32. La solicitud de los ciudadanos mexicanos para promover referéndum de jerarquía constitucional y legal, deberá contener, por lo menos:

I. Nombre de cada uno de los ciudadanos, debiéndose acreditar con credencial de elector vigente, expedida por el Instituto Federal Electoral;

II. Nombre y domicilio legal del o los representantes, debiendo ser reconocido o reconocidos plenamente por los promoventes;

III. El o los representantes deberán proporcionar credencial de elector vigente y cedula profesional que lo acredite como Licenciado en derecho;

IV. La norma o normas jurídicas por las que se solicita el referéndum;

V. Reseña de los argumentos que tienen en contra de la creación, reforma, adición, derogación, o abrogación de la norma o normas jurídicas que pueden ser materia de referéndum, además si lo considerarán necesario, pueden agregar el texto que, en su caso, propusieran;

VI. Nombre de la autoridad quien originó la norma o normas jurídicas;

VII. Nombre de la autoridad que organizará, vigilará, desarrollará, calificará, computará los resultados y efectos del referéndum; y

VIII. Nombre, fecha y firma de los promoventes, y de aquel o aquellos que sean nombrados representantes legales.

El Instituto Federal Electoral elaborará los formatos correspondientes para la solicitud de referéndum constitucional y legal, los cuales estarán a disposición

gratuitamente, debiendo contemplar respectivamente los requisitos dispuestos en los artículos 30 y 31 de esta ley, y demás que se consideren necesarios.

Artículo 33. La solicitud de referéndum constitucional una vez que cumpla con los requisitos establecidos por esta ley, podrá ser presentada ante el Instituto Federal Electoral dentro de los treinta días hábiles siguientes a la publicación de la norma o normas jurídicas en el Diario Oficial de la Federación.

La solicitud de referéndum legal una vez que cumpla con los requisitos establecidos por esta ley, podrá ser presentada ante el Instituto Federal Electoral dentro de los quince días hábiles a la publicación de la norma o normas jurídicas en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 34. El Instituto Federal Electoral llevará el seguimiento correspondiente y adecuado de cada solicitud de referéndum que le sea entregada. Debe proporcionar toda información pública necesaria a las partes interesadas para el debido seguimiento de la solicitud.

Artículo 35. El Instituto Federal Electoral a través del Consejo General, evaluará y resolverá la solicitud de referéndum constitucional o legal en un plazo no mayor de 10 días hábiles siguientes a los de su recepción; debiendo ceñirse por los criterios de resolución dispuestos por esta ley, y demás ordenamientos aplicables.

Sección Segunda

De la Convocatoria

Artículo 36. Una vez aprobada la solicitud de referéndum por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, éste abrirá la convocatoria correspondiente que deberá ser publicada con sesenta días hábiles, antes de la votación, en el Diario Oficial de la Federación, en los diarios de mayor circulación nacional, medios electrónicos, además de ser difundida en los canales de televisión, y en las estaciones de radio del país.

Artículo 37. La convocatoria contendrá

- I.** La norma o normas jurídicas que se proponen crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar;
- II.** Explicación y razonamiento sencillo, claro y sucinto de los argumentos a favor o en contra de la norma o normas jurídicas;
- III.** Pregunta o preguntas relacionadas con la norma o normas jurídicas sujetas a referéndum, donde la ciudadana mexicana y el ciudadano mexicano participante expresarán su aprobación o rechazo;
- IV.** Requisitos para que las ciudadanas mexicanas y los ciudadanos mexicanos participen en la votación;

V. Fecha y hora en que se realizará la votación.

La pregunta o preguntas que se formulen no deberán contener tecnicismos y tendencias particulares o de grupo. Por otra parte, la pregunta o preguntas que se formulen deberán ser concretas, imparciales y con vocabulario simple.

La formulación de la preguntas o preguntas estará a cargo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el cual deberá ser asistido por seis especialistas nacionales distinguidos y reconocidos por su amplia trayectoria académica y laboral en la materia o materias según sea el caso.

La designación de los especialistas nacionales será con el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo General.

Los requisitos para participar en la votación de referéndum, no deberán ser menores de los que se piden para votar en las elecciones para diputados, senadores, presidente de la república, gobernadores, diputados de los Congresos de las entidades federativas y presidentes municipales.

Capítulo Tercero

Sección Primera

De los Requisitos del Plebiscito

Artículo 38. Tendrán facultad para solicitar plebiscito

A.

I. El Congreso de la Unión, a través de cualquiera de sus Cámaras, con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes presentes;

II. El presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

III. Los titulares del Ejecutivo de las entidades federativas;

IV. Los Congresos de las entidades federativas, con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes presentes;

V. Los presidentes municipales; y

B. Tendrán derecho para solicitar plebiscito

VI. Los ciudadanos mexicanos que representen cuando menos el 2 por ciento de la lista nominal nacional.

Artículo 39. La solicitud de plebiscito, que presente el Congreso de la Unión, a través de cualquiera de sus Cámaras, y el presidente de la república deberá contener, por lo menos:

I. Nombre de la autoridad que lo promueve;

- II.** Fundamento legal;
- III.** Domicilio legal;
- IV.** El acto que se propone someter a plebiscito;
- V.** Exposición de motivos que contenga el antecedente y razonamiento histórico, jurídico, social, público y político que sustente y compruebe en los términos de esta ley, que el acto es materia de plebiscito;
- VI.** Nombre de la autoridad que propone realizar el acto;
- VII.** Nombre de la autoridad que organizará, vigilará, desarrollará, calificará, computará los resultados y efectos del plebiscito;
- VIII.** Nombre, fecha y firma del o los promoventes, o de aquel que tenga su representación legal.

Los titulares del Ejecutivo y los Congresos de las entidades federativas, así como los presidentes municipales, en los términos del artículo 38 de esta ley, podrán solicitar plebiscito, cuando cumplan los requisitos que dispone este artículo, así como los que señalen sus respectivas leyes en la materia, los cuales no podrán ser menores de los que contempla esta ley.

Artículo 40. La solicitud de los ciudadanos mexicanos para promover plebiscito, deberá contener, por lo menos:

- I.** Nombre de cada uno de los ciudadanos, debiéndose acreditar con credencial de elector vigente, expedida por el Instituto Federal Electoral;
- II.** Nombre y domicilio legal del o los representantes, debiendo ser reconocido o reconocidos plenamente por los promoventes;
- III.** El o los representantes deberán proporcionar credencial de elector vigente y cedula profesional que lo acredite como licenciado en derecho;
- IV.** El acto que se propone someter a plebiscito;
- V.** Reseña de los argumentos que tienen en contra de la o las decisiones gubernamentales o políticas que son trascendentes para la vida de la nación mexicana en los términos que señale esta ley;
- VI.** Nombre de la autoridad que propone realizar el acto;
- VII.** Nombre de la autoridad que organizará, vigilará, desarrollará, calificará, computará los resultados y efectos del plebiscito; y

VIII. Nombre, fecha y firma de los promoventes, y de aquel o aquellos que sean nombrados representantes legales.

El Instituto Federal Electoral elaborará los formatos correspondientes para la solicitud del plebiscito, los cuales estarán a disposición gratuitamente, debiendo contemplar respectivamente los requisitos dispuestos en los artículos 39 y 40 de esta ley, y demás que se consideren necesarios.

Artículo 41. La solicitud de plebiscito que cumpla con los requisitos establecidos por esta ley, podrá ser presentada ante el Instituto Federal Electoral y éste evaluará y resolverá en un tiempo no mayor de quince días hábiles siguientes a la recepción.

La evaluación y resolución deberán ceñirse por los criterios dispuestos en esta ley y demás ordenamientos aplicables.

Artículo 42. El Instituto Federal Electoral llevará el seguimiento correspondiente y adecuado de cada solicitud de plebiscito que le sea entregada. Deberá proporcionar toda información pública necesaria a las partes interesadas para el debido seguimiento del asunto.

Sección Segunda

De la Convocatoria

Artículo 43. Una vez aprobada la solicitud de plebiscito por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, éste abrirá la convocatoria correspondiente que deberá ser publicada con sesenta días hábiles, antes de la votación, en el Diario Oficial de la Federación, en los diarios de mayor circulación nacional, medios electrónicos, además de ser difundida en los canales de televisión, y en las estaciones de radio del país.

Artículo 44. La convocatoria contendrá

- I.** El acto materia del plebiscito;
- II.** Explicación y razonamiento sencillo, claro y sucinto de los argumentos a favor o en contra del acto;
- III.** Pregunta o preguntas relacionadas con el acto materia de plebiscito, donde las ciudadanas mexicanas y los ciudadanos mexicanos participantes expresarán su aprobación o rechazo;
- IV.** Requisitos para que las ciudadanas mexicanas y los ciudadanos mexicanos participen en la votación;
- V.** Fecha y hora en que se realizará la votación;

La pregunta o preguntas que se formulen deberán atender los mismos criterios que las del referéndum.

Los requisitos para participar en la votación del plebiscito serán los mismos que se establecen para el referéndum.

Capítulo Cuarto **De la Improcedencia del Referéndum y Plebiscito**

Sección Única **Disposiciones Comunes**

De las Causales

Artículo 45. Serán causales de improcedencia del Referéndum y Plebiscito:

- I.** Cuando la solicitud carezca de fundamento legal;
- II.** Cuando el acto, normas o normas jurídicas no sean de trascendencia nacional;
- III.** Cuando la solicitud carezca de los requisitos que establece esta ley;
- IV.** Cuando la solicitud sea oscura y con intereses contrarios con el desarrollo de la nación;
- V.** Cuando no haya materia o acto que consultar;
- VI.** Contra actos de imposible reparación;
- VII.** Cuando el acto materia de la consulta se haya desistido de hacerlo;
- VIII.** Cuando la norma o normas jurídicas sean materia exclusiva de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, de la Comisión Permanente, y del presidente de la república;
- IX.** Que la solicitud no cumpla las instancias y términos que señala esta ley;
- X.** Las demás que establezca esta ley, y demás ordenamientos aplicables en la materia.

Cuando la solicitud provenga de los ciudadanos mexicanos y ésta carezca de fundamento legal, sólo en este caso, la solicitud procederá, pero si careciera de otros requisitos que establece esta ley será desechada y por lo tanto improcedente.

Capítulo Cuarto

Sección Única

De los Requisitos, Admisión, Procedencia e Improcedencia de la Iniciativa Ciudadana

Artículo 46. La iniciativa ciudadana que tenga como objetivo reformar, adicionar o derogar algún precepto de la Constitución o crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar alguna ley o leyes, podrá presentarse ante el Congreso de la Unión en cualquiera de sus Cámaras en el respectivo ámbito de sus competencias, teniendo los siguientes requisitos:

- I.** Encabezado;
- II.** Destinatario;

- III.** Proemio;
- IV.** Exposición de motivos;

- V.** Sección normativa;

Además, deberá acompañar a la iniciativa:

- VI.** Original y copia del documento que contenga los nombres, firmas y copias de las credenciales de elector de los interesados;

- VII.** Original y copia del documento probatorio expedido por notario público, acreditando el porcentaje de la ciudadanía, debiendo ser de cuando menos 2 por ciento de la lista nominal nacional, para las iniciativas que tengan como fin reformar, adicionar o derogar algún precepto de la Constitución; y de 1.5 por ciento para las iniciativas que pretendan crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar leyes; y

- VIII.** Copia de cédula profesional que acredite al o a los representantes como licenciados en derecho, debiendo señalar domicilio para oír y recibir toda notificación.

La veracidad y reconocimiento de los datos que sean expuestos será corresponsabilidad de los sujetos que participen en el acto. Todo acto deberá de realizarse de buena fe, y apegados a los requerimientos que esta ley y otros ordenamientos en la materia. De lo contrario estarán sujetos a las sanciones que establezcan las correspondientes leyes;

En cada Cámara del Congreso de la Unión habrá una oficina receptora de iniciativas ciudadanas, la cual se encargará de cotejar los requisitos establecidos en la presente ley para darle el trámite correspondiente.

La iniciativa ciudadana se le dará trámite si cumple con todos los requisitos de forma y fondo que se encuentran dispuestos en esta ley.

Artículo 47. Una vez cotejado los requisitos por la oficina receptora en un término máximo de 20 días hábiles siguiente a los de la recepción, ésta enviará la o las iniciativas a la

instancia denominada de conocimiento y opinión de iniciativas ciudadanas la cual será independiente de los grupos parlamentarios y partidos políticos.

Artículo 48. La instancia a que se refiere el artículo anterior será multidisciplinaria, contará con personal técnico capacitado para que emita opinión u observaciones sobre la o las iniciativas que le sean turnadas, en su caso señalará las deficiencias de forma y fondo que tenga el documento ciudadano.

Tales deficiencias serán notificadas en un plazo no mayor de cinco días hábiles al o a los representantes legales previamente acreditados, éstos harán del conocimiento a los interesados de dicha opinión técnica, debiendo subsanar los interesados la deficiencia en un término no mayor de 10 días hábiles contando desde que tengan conocimiento de la opinión.

Una vez subsanada la deficiencia, la o las iniciativas serán presentadas ante la mesa directiva de la Cámara que conozca del asunto o en sus recesos la Comisión Permanente, dándola a conocer al pleno, seguido de ello será turnada a la comisión o comisiones competentes en la materia.

Posteriormente deberá ser dictaminada en un plazo de 45 días naturales, contando desde que fue enviada y recibida en la comisión o comisiones correspondientes, se podrá ampliar el plazo hasta por otros 15 días naturales si el asunto lo requiriera, pero no podrá excederse por más de 60 días naturales.

Lo anterior debe seguir el proceso legislativo que señala el artículo 72 de la Constitución.

Cuando la comisión fuere a dictaminar la o las iniciativas ciudadanas, el presidente de la misma hará del conocimiento al o a los representantes legales para que éstos les comuniquen a los interesados.

Los interesados podrán asistir a la comisión, no tendrán derecho a voto, pero si a la palabra para argumentar la defensa de la iniciativa materia de dictamen.

El dictamen sea positivo o negativo será publicado en los medios de difusión parlamentarios del Congreso de la Unión, en dos de los diarios con mayor circulación del país, y en medios electrónicos.

Artículo 49. No procederá y será desechada la iniciativa ciudadana cuando no cumpla con los requisitos que esta ley dispone, así también cuando trate de asuntos correspondientes a facultades exclusivas de las Cámaras del Congreso de la Unión, del presidente de la república, y de las materias que contempla el artículo 25 de este ordenamiento.

Artículo 50. En el Congreso de la Unión en cualquiera de sus Cámaras se presentará iniciativas ciudadanas que correspondieran a materias reservadas a las entidades federativas, éstas no procederán, pero será obligación de la Cámara que conozca del asunto, enviar al o a los representantes de los interesados notificación debidamente fundada y

motivada del porque no ha sido procedente la iniciativa en la instancia en la que fue entregada.

Si fuera voluntad expresa de los interesados, la Cámara que recibió la propuesta, podrá enviar un exhorto, pronunciamiento o recomendación sobre el tema que trataba la o las iniciativas para que las autoridades competentes en el respectivo ámbito, conozcan de la preocupación e interés general del ciudadano sobre la materia objeto de la o las iniciativas.

Artículo 51. La iniciativa ciudadana no será objeto de presión de los interesados hacia los representantes del poder público, y deberá seguir el curso e instancias legales de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución, esta ley, y demás ordenamientos aplicables.

Título Tercero Del Proceso y Organización

Capítulo Único Disposiciones Comunes

Del Referéndum y Plebiscito

Artículo 52. El proceso de consultas ciudadanas vía referéndum o plebiscito es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta ley, donde participarán los ciudadanos mexicanos como sujetos sustanciales y las autoridades facultadas por esta ley. Lo anterior para otorgar certeza plena al ejercicio de la participación ciudadana de la nación.

Artículo 51. El proceso del referéndum y del plebiscito inicia con el acuerdo que emita la autoridad lectoral competente señalando la procedencia para el desarrollo de estos ejercicios ciudadanos de participación de resultados vinculantes.

El acuerdo será publicado en los medios de difusión interna del Instituto Federal Electoral, en dos de los diarios de mayor circulación nacional.

La autoridad que emite el acuerdo deberá de notificar de manera inmediata y personal a los interesados.

Artículo 53. Una vez que se cumpla la publicación del acuerdo de procedencia, las direcciones ejecutivas y demás instancias que sean competentes de acuerdo al funcionamiento y atribuciones internas del Instituto Federal Electoral, realizarán el proyecto para el proceso de referéndum o plebiscito según sea el caso, para que éste sea aprobado por el Consejo General.

Artículo 54. El instituto federal electoral y las partes interesadas tienen la obligación de difundir los argumentos a favor o en contra sobre el tema que será materia de consulta ciudadana.

Los argumentos deberán seguir las características que disponen esta ley y demás ordenamientos aplicables.

Artículo 55. Las boletas de consulta ciudadana contendrán las preguntas concretas sobre el tema a opinar y votar, y serán aprobadas por el consejo general.

Artículo 56. El proceso de divulgación y difusión del referéndum o plebiscito se realizará en un ambiente de legalidad, tolerancia y cooperación, en todo momento deberá ser pacífico.

Si el proceso de referéndum o plebiscito fuera causa de alteraciones en el orden público y pusiera en riesgo la paz nacional, el consejo general podrá suspender el proceso hasta que las autoridades competentes otorguen seguridad para el ejercicio de la participación ciudadana de los ciudadanos mexicanos.

Artículo 57. La divulgación y difusión de los argumentos a favor o en contra cesarán diez días hábiles antes de la votación.

Artículo 58. El Instituto Federal Electoral y los Institutos Electorales de las entidades federativas serán los encargados de la organización y de todo lo que fuere necesario para la realización del proceso de referéndum o plebiscito en el ámbito de sus respectivas competencias.

Los Institutos Electorales de las entidades federativas organizarán sus propios procesos de participación ciudadana de acuerdo a su normatividad estatal, debiendo observar las reglas generales que esta ley establece.

Si fuera necesario el Instituto Federal Electoral podrá apoyar al instituto local, si así lo pidiera éste.

Artículo 59. El proceso de participación ciudadana constará de las siguientes etapas:

- I. Preparación de la consulta ciudadana;
- II. Jornada de la consulta ciudadana;
- III. Resultado y declaración de validez de la consulta ciudadana; y
- IV. Dictamen y declaración de los resultados vinculantes de la consulta ciudadana.

La preparación de la consulta ciudadana inicia con la publicación del acuerdo de procedencia de la consulta ciudadana vía referéndum o plebiscito, y concluye al dar inicio la jornada de consulta ciudadana.

La jornada de consulta ciudadana inicia a las ocho horas y concluye con la clausura de los centros de votación o casillas.

Los resultados y la declaración de validez de la consulta ciudadana inicia con la remisión de la documentación y expedientes de la consulta ciudadana al Consejo General y concluye con los cómputos de la votación.

El dictamen y declaración de los resultados vinculantes de la consulta ciudadana inicia desde el cómputo final de la votación, y concluye con la notificación de los resultados finales a las autoridades correspondientes.

Artículo 60. El Instituto Federal Electoral proporcionará toda la logística, material, personal, y todo lo demás que sea necesario para la realización del proceso de referéndum y plebiscito.

Para las tareas de las que habla el párrafo anterior, las partes interesadas podrán coadyuvar para la realización de los ejercicios de participación ciudadana, pero siempre apegados a lo dispuesto por esta ley, y lo acordado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Artículo 61. La jornada de consulta ciudadana iniciará a la ocho de la mañana y terminará a las dieciocho horas del mismo día, teniendo las mismas etapas que la de las jornadas electorales.

Las autoridades, los interesados, y los ciudadanos en general debidamente registrados y acreditados podrán observar y vigilar el desarrollo de la jornada de consulta ciudadana, así como denunciar los actos ilícitos que se den en el desarrollo de aquélla.

Artículo 62. Las mesas directivas de casilla para su formación, atribuciones y obligaciones en estos ejercicios de participación ciudadana atenderán lo dispuesto por las leyes federales electorales, así como lo que acuerde el Consejo General.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral vigilará a detalle el desarrollo legal del proceso de consulta ciudadana vía referéndum o plebiscito, no podrá consentir y expedir ningún trámite, acto o resolución que vaya en contra de la Constitución, esta ley y demás ordenamientos aplicables.

Título Cuarto

De los Resultados Vinculantes

Capítulo Único

De los Resultados del Referéndum y del Plebiscito

Artículo 63. Los resultados de las consultas ciudadanas vía referéndum y plebiscito serán vinculantes y de observación obligatoria para las autoridades en la toma de decisiones en materia legislativa y gubernamental, en los términos que señala esta ley.

Artículo 64. Para que sean vinculantes el referéndum constitucional, legal, y el plebiscito el resultado de la votación emitida deberá ser de la mitad más uno de los ciudadanos mexicanos que participaron en la consulta.

Artículo 65. Los resultados del referéndum y del plebiscito según sea el caso los hará llegar el Consejo General a las partes interesadas para los efectos correspondientes.

Asimismo, serán publicados en el diario oficial de la federación, en los diarios de mayor circulación, y difundidos en los canales de televisión y estaciones de radio del país.

Artículo 66. El incumplimiento de lo dispuesto por la Constitución, por esta ley y demás ordenamientos aplicables por parte de las autoridades, así como por los ciudadanos será causa de sanciones penales y administrativas según sea el caso y lo dispongan las leyes correspondientes.

Transitorios

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

Segundo. Con la entrada en vigor se exhorta al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que expida el reglamento respectivo en los términos que señala su facultad y obligación constitucional.

Tercero. Anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación se le asignará una partida a los procesos de consulta ciudadana, que será independiente de la que se le asigne a los procesos electorales.

Cuarto. El ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana no será objeto de presupuestos excesivos.

Notas

1. Jáuregui, Gurutz. *Problemas actuales de la democracia*, Universidad del País Vasco, Barcelona, 1996.
2. Salazar, Luis; y Woldenberg, José. "Principios y valores de la democracia", en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, IFE, México, 1997, página 15.
3. Carpizo, Jorge; y Carbonell, Miguel. *Derecho constitucional*; tercera edición, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006.
4. Que el acceso al voto esté libre de coacción, que las elecciones sean limpias y libres, y que los encargos públicos que lo requieran sean logrados a través de elección ciudadana.
5. Ídem.
6. Prud'Homme, Francois Jean. "Consulta popular y democracia directa", en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, IFE, México, 1997.
7. Arteaga, Nava Elisur. *Derecho constitucional*, Colecciones de textos jurídicos universitarios, Oxford University Press, México, 1999.
8. Prud'Homme, Francois Jean. *Op. cit.*, página 25.
9. Taboada, Julieta. *La democracia semidirecta en América Latina*, serie documentos de trabajo, Observatorio Electoral Latinoamericano, julio de 2005.
10. Cabada Huerta, Marineyla. "La facultad de iniciativa legislativa", en *Quórum Legislativo*, Centro de Estudios de Investigaciones Parlamentarias-Cámara de Diputados, abril-junio de 2007, página 21.
11. Ídem.
12. Citado por Carbonell Sánchez, Miguel. "El Estado federal en la Constitución mexicana: una introducción a su problemática", en *Revista Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, enero-abril de 1998, número 91, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de septiembre de 2008.

Diputado Efraín Morales Sánchez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LEGISLADORES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los diputados Emilio Gamboa Patrón, César Camacho Quiroz, 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, integrantes de la LX Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, someten a consideración de la Honorable Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Actualmente, 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.

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.

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. El ilícito de secuestro es uno de los delitos que pueden ser investigados por la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, sin embargo, 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, consideramos 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 a este delito, por lo que proponemos la federalización del delito de secuestro.

Se exceptúan los casos del llamado secuestro exprés o secuestros con 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.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma 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 faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como legislar en materia de delincuencia organizada **y secuestro.**

...

...

XXII. a XXX. ...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión, dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, expedirá la Ley Federal para Prevenir y Sancionar el Secuestro.

Tercero. Las legislaciones en materia de secuestro de las entidades federativas continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad conferida en el artículo 73, fracción XXI, de esta Constitución. Los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, y las sentencias emitidas con base en éstas, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación federal. Por tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes, antes de la entrada en vigor de esta última.

Cuarto. La Cámara de Diputados, en el Presupuesto inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, deberá destinar los recursos necesarios para que la federación esté en condiciones de cumplir con la obligación de persecución exclusiva del delito de secuestro.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de octubre de 2008.

Diputados: Emilio Gamboa Patrón, César Camacho Quiroz (rúbrica), Juan Francisco Rivera Bedoya (rúbrica), Jorge Mario Lescieur Talavera.

Senadores: Manlio Fabio Beltrones Rivera, Jesús Murillo Karam, Pedro Joaquín Coldwell, Fernando Jorge Castro Trenti, Fernando Baeza Meléndez, Francisco Labastida Ochoa.

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 4o. Y 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS FRANCISCO FRAILE GARCÍA Y ECTOR JAIME RAMÍREZ BARBA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Ector Jaime Ramírez Barba y Francisco Antonio Fraile García, en nombre propio y en el de otros integrantes de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 4 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El tema del medio ambiente ha ido adquiriendo una importancia primordial no sólo a nivel nacional, sino en el mundo entero. Hoy en día, los efectos del cambio ambiental han repercutido en los sujetos mismos y se ha comprobado que las afectaciones al ambiente constituyen una amenaza para la humanidad.

La complejidad de los efectos ambientales es algo que deriva de su naturaleza sistémica. Esto es a lo que se ha llamado "*vis expansiva*": el daño al ambiente termina repercutiendo en otros ámbitos, afectando intereses muy diversos. Estamos en un terreno en el que su daño conlleva a que pueda ser vulnerado cualquier derecho fundamental.

México no es la excepción a lo anterior. El cambio climático es algo tangible en nuestro territorio y debemos suponer que una de las formas en que se puede proteger a las personas es garantizando el derecho a un medio ambiente adecuado en tanto derecho humano.

Se plantean varias reformas al derecho al medio ambiente para convertirlo en una norma vanguardista dentro del orden jurídico mexicano. Dado que este es un tema de mucha actualidad, una reforma constitucional en esta materia podría tener un impacto importante para la futura regulación de cuestiones ambientales. Hay que puntualizar que las decisiones que sobre esto puedan tomarse hoy en día trascenderán a las futuras generaciones.

La iniciativa propuesta en lo que al derecho al medio ambiente respecta, se basa en los cuatro ejes que los académicos consideran ser la base de la actividad del Estado en este rubro: el derecho a que el Estado omita determinadas intervenciones en el medio ambiente (derecho de defensa); derecho a que el Estado proteja al titular del derecho fundamental frente a intervenciones de terceros que dañan el ambiente (derecho a protección); derecho a que el Estado permita participar al titular del derecho en procedimientos relevantes para el

medio ambiente (derecho al procedimiento); y un derecho a que el propio Estado realice medidas fácticas tendentes a mejorar el ambiente (derecho a una prestación fáctica).

Entrando al texto de la iniciativa, en primer lugar hay que señalar que la titularidad del derecho al ambiente sano es, por un lado, individual, carácter que es reconocido por la Constitución mexicana desde su modificación en 1999. Nuestra Carta Magna actualmente no reconoce la titularidad colectiva del derecho al ambiente sano, considerando que éste afecta un bien público y, por ende, los daños al mismo afectan a un grupo de personas o comunidades, cuya individualización no es posible.

En el continente americano, doce constituciones reconocen este derecho y tan sólo en México y Bolivia, la titularidad del mismo es únicamente individual. En el resto de países, ya sea por reconocimiento expreso o por desarrollo jurisprudencial (como en el caso colombiano), el derecho al ambiente sano tiene el doble carácter: individual y colectivo. Consideramos que nuestro país debe de seguir esos pasos a fin de adecuar la protección de este derecho a los retos actuales en el tema.

En segundo lugar, el concepto "adecuado" del texto actual es difícil de interpretar para casos puntuales, puesto que está sujeto a la evaluación subjetiva que haga el juez; por esto, al incluir los elementos que deben acompañar al medio ambiente como "sano y ecológicamente equilibrado", se simplifica la interpretación del derecho, puesto que, por ejemplo, con el apoyo de análisis y evaluaciones científicas, es más posible determinar las circunstancias en las que el ambiente cuenta con las condiciones necesarias e idóneas para la vida.

Nos encontramos con que el derecho a un medio ambiente sano proyecta tres aspectos interrelacionados: 1) el derecho a la vida, a la salud, al bienestar y una calidad de vida adecuada, manteniendo las condiciones de sustentabilidad; 2) el reconocimiento del acceso, uso y disfrute, así como la protección de las tierras y territorios contra la degradación ambiental y el uso irracional de los recursos por parte de los particulares o de las autoridades; 3) la obligación del Estado de promover la calidad de vida, así como una oportunidad para la sociedad civil de reivindicar este derecho.

Sobre el mismo párrafo de la propuesta, se establece la obligación de toda persona de cuidar el medio ambiente para las presentes y futuras generaciones. Como hemos visto, el derecho al medio ambiente no puede configurarse del mismo modo que los demás derechos: como un sujeto de derecho y un Estado obligado. La relación de las personas con el medio ambiente configura una verdadera prerrogativa: es un derecho a la vez que una obligación. En todo caso, debe de entenderse que es el Estado el principal obligado de hacer que las personas conserven el medio ambiente.

Posteriormente, se señala la importancia del cuidado del medio ambiente en la actuación del Estado, estableciendo que serán de interés público las acciones que se tomen al respecto. Así, dada la particularidad de este tema en cuanto a sus efectos colaterales, las acciones estatales deben ser vistas como indisolublemente ligadas al derecho mismo. Estas acciones, en consonancia con las actividades que los académicos atribuyen al Estado en

esta materia, las resumimos en cuatro conceptos que engloban a aquéllas: conservación, preservación, restauración y protección.

En seguida se señala el objeto y ámbito de protección de las acciones estatales. Como objeto tenemos al medio ambiente y a la naturaleza, que son los dos conceptos más genéricos e incluyentes que se puede encontrar en la materia. Como ámbitos de protección, tenemos el territorio nacional, incluyendo a aquellos lugares en los que se extiende la jurisdicción nacional y que son de vital importancia en materia ambiental (por ejemplo, espacio aéreo y zona económica exclusiva).

En último lugar, en lo que al derecho respecta, se establece la obligación de reparar el daño ambiental por quien lo causó, con la especial adición de que cualquier persona podrá solicitar la reparación del daño ambiental sin acreditar interés jurídico alguno. Con este último aspecto se amplía la posibilidad de proteger el medio ambiente, amén de que se introduce a un derecho de cada vez más importancia un elemento novedoso dentro de la Constitución y que eventualmente tendrá que plasmarse en las garantías que la misma establece para la protección de los derechos humanos. Con esta reforma se termina de acatar la implantación de acciones estatales relativas al medio ambiente, ya que con esta vía otorga un derecho al procedimiento muy amplio.

La introducción de esta acción, sin la necesidad de acreditar el interés jurídico, va en consonancia con los descubrimientos en la materia. Hoy ya se sabe que la contaminación irresponsable por parte de una industria puede afectar de muchas maneras a personas que se encuentran muy lejanas al lugar de los hechos. Con el otorgamiento de esta acción lo que se está haciendo es jurídicamente reconocer este hecho que ya no puede negarse.

Pasando a otros aspectos, dentro de esta reforma a la regulación en protección al medio ambiente, también se presentan reformas relativas al artículo 27 constitucional. Dada la importancia del tema y debido a que es cada vez más frecuente ver que las afectaciones al medio ambiente trascienden más de lo previsto, se ha hecho necesaria una reforma integral del Estado en materia ambiental.

En este sentido y en relación a la importancia que tiene para el ordenamiento jurídico mexicano el artículo 27 de nuestra Constitución, se resolvió modificarlo en dos aspectos. Uno tiene que ver con las modalidades que se imponen a la propiedad, facultando al gobierno para dictar medidas destinadas a regular la propiedad con vistas a la protección del medio ambiente. El otro aspecto está relacionado con la creación de la propiedad de conservación del medio ambiente, como una nueva especie de propiedad destinada exclusivamente a dicho fin, estableciéndose que los terrenos no destinados a alguna actividad productiva deberán destinarse preferentemente a dicho tipo de propiedad.

La iniciativa que se presenta está basada en una propuesta acordada por los actores políticos que participaron en los análisis y debates llevados a cabo en las mesas de trabajo del Grupo de Garantías Sociales de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión. En dicho espacio nunca se dejó de enfatizar la

importancia que debe de tener este tema en el proceso de la reforma del Estado, con lo que mediante la presente retomamos lo ya debatido en aquel espacio de consulta.

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 4o. ...

...

...

Toda persona **o colectividad** tiene derecho a un medio ambiente **sano y ecológicamente equilibrado** para su desarrollo y bienestar, **así como el deber de conservarlo para las presentes y futuras generaciones.**

Se considerarán de interés público las acciones tendientes a la conservación, preservación, restauración y protección del medio ambiente y la naturaleza en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. El daño ambiental generará la obligación de ser reparado por quien lo provoque, en términos de lo dispuesto en la ley; dicha reparación podrá ser solicitada por cualquier persona sin necesidad de acreditar interés jurídico alguno.

...

...

...

...

Artículo 27. ...

...

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social **y de su función ecológica, la preservación** y el aprovechamiento **racional y sustentable** de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo **integral y sustentable** del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, **se reconoce la función social y ecológica de la propiedad** y se dictarán las medidas necesarias para **el ordenamiento territorial**, los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas,

recursos forestales y la biodiversidad, en concordancia con el ordenamiento ecológico territorial, a efecto de regular y planear la ejecución de obras públicas, la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar, **proteger,** y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural **y la propiedad destinada a la conservación;** para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para **prevenir el deterioro y la destrucción** de los elementos naturales, **sus funciones ecológicas** y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad **y la naturaleza.**

...

...

...

...

...

...

I. a XIV. ...

XV. ...

...

...

...

...

...

...

Reconocida la función ecológica de la propiedad y los servicios ambientales que prestan los ecosistemas a la nación, la ley establecerá las condiciones para constituir la propiedad destinada a la conservación, respetando los límites y equivalencias determinados por esta fracción a la pequeña propiedad rural.

Los terrenos baldíos, nacionales o las tierras rusticas que no sean aptas para la actividad económica o productiva, podrán destinarse preferentemente a la conservación y restauración.

XVI. a XX. ...

Transitorio

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

Diputados: Ector Jaime Ramírez Barba, Francisco Antonio Fraile García (rúbricas).

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 1o. Y 103 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS FRANCISCO FRAILE GARCÍA Y ECTOR JAIME RAMÍREZ BARBA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Ector Jaime Ramírez Barba y Francisco Antonio Fraile García, en nombre propio y en el de otros integrantes de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la denominación del Capítulo Primero, Título Primero, así como los artículos 1 y 103 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En la Ley para la Reforma del Estado aprobada por ésta honorable legislatura, al haberse establecido el tema de las garantías sociales como uno de los rubros obligatorios a ser abordados por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, quedó explicitado que uno de los principales temas que necesitan ser atendidos en el transcurso de la reforma del Estado es el de los derechos humanos.

En las mesas de discusión del Grupo de Garantías Sociales de la CENCA, independientemente de los muchos temas particulares que surgieron en relación con lo derechos humanos, se puede decir que repetidamente brotaba la inquietud con respecto al marco general de los derechos humanos en la Constitución.

Para esto, habrá que recordar que la Carta Magna fue aprobada en 1917, tiempo antes de los grandes cambios en materia de derechos humanos, los cuales acontecieron hasta la mitad del siglo XX. Así, aunque las muchas reformas acaecidas a lo largo de su vida se han encargado de actualizar a la Constitución en muchos de sus aspectos, también hay que ser claros al afirmar que nuestra norma fundamental se encuentra rezagada en muchos temas en comparación con otras constituciones y con el marco normativo internacional. Tanto legisladores como académicos se han pronunciado en que uno de esos temas es el de los derechos humanos.

Sobra exponer la obvia importancia que los derechos humanos tienen en la sociedad moderna. Baste mencionar que constituyen el pilar más importante en el Estado de derecho y que se han erigido en uno de los fundamentos de la convivencia de las sociedades de hoy en día. Esto por sí solo justifica que en la reforma del Estado se haga una revisión íntegra de la regulación mexicana de los derechos humanos, comenzando por el análisis del marco constitucional sobre el tema.

Antes de entrar a la exposición de la iniciativa, cabe mencionar que su texto fue producto del consenso dentro del grupo de trabajo de la CENCA y que surge particularmente de propuestas emanadas de la sociedad civil.

Ahora bien, ya entrando al cuerpo del texto propuesto, podemos decir que uno de los principales puntos de la reforma constitucional en derechos humanos en el marco de la reforma del Estado, está relacionado con una transformación terminológica relativa a la manera en cómo la Constitución denomina a estos derechos.

En el texto actual de la Constitución, el término "garantías individuales" sustituyó al término "derechos del hombre", usado por la Constitución de 1857. Sin embargo, el término "garantías individuales" resulta hoy en día inadecuado, principalmente por lo siguiente:

- Confunde los mecanismos de protección de los derechos con los derechos mismos, ya que "garantía" significa el instrumento a través del cual se protege el derecho y no el derecho.
- Se refiere únicamente a los derechos civiles y políticos. A lo largo del siglo XX y en lo que va del XXI, han surgido y se han desarrollado los derechos sociales y colectivos, que no son abarcados por el término "garantías individuales".

Por otra parte, el término "derechos humanos" es el que ha tenido mayor difusión a nivel internacional, tanto por los distintos ordenamientos internos como por los instrumentos internacionales. Debido a que una de las situaciones que mayor caracteriza a la regulación de los derechos humanos es su internacionalización, esto derivado de su carácter universal, es importante tener una terminología acorde con lo que establece el derecho de tratados y convenios y el derecho comparado.

Además, en la propia formulación del término propuesto, se comprende que los derechos humanos son aquellos cuyo único requisito que se requiere para ser su titular es el hecho de pertenecer a la especie humana. Por lo anterior, el término "derechos humanos" es actualmente el más adecuado para el lenguaje constitucional, por lo que se propone adicionar en este sentido la denominación del Capítulo I, Título Primero de la Constitución, dejando el término de garantías individuales para la referencia a los medios de protección de los derechos.

La propuesta de reforma también corrige las limitaciones del primer párrafo del artículo primero de la Constitución, además de la distinción entre derechos y garantías, en otros aspectos.

En este primer párrafo vigente se establece que los derechos humanos son otorgados por el Estado a través de la Constitución. Esto discrepa de lo que sobre los derechos humanos se piensa actualmente y de lo regulado en los principales instrumentos internacionales. Así, nos encontramos con que la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, establece en su preámbulo que "Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables

de todos los miembros de la familia humana...". El sentido de la Declaración es terminante: los derechos humanos son intrínsecos a toda persona y todos los Estados deben de reconocerlos y respetarlos como tales.

Por lo anterior, se propone emplear al comienzo de la Carta Magna el verbo "reconocer" en lugar de "otorgar", estableciendo así que los derechos son inherentes al ser humano y que no son dados por el Estado.

En este sentido, también se propone en este primer párrafo de la Constitución sustituir el término "individuos" por "personas", con lo que se incluye a sujetos de derecho que no son individuos, tales como la persona jurídica y las colectividades. La idea de hacer de la Constitución un texto incluyente fue muy recurrente en las mesas de trabajo de la CENCA, por lo que con dicho cambio hacemos justicia a estos reclamos.

Hasta aquí cuestiones que versan sobre aspectos que pueden tener cierta repercusión en la interpretación y aplicación de los derechos humanos, pero que son teóricas y que tienen como principal propósito actualizar el texto de nuestra norma fundamental. Ahora, en lo que sigue se expondrán lo que consideramos como los cambios más importantes en el terreno constitucional y que sin duda tienen grandes consecuencias.

Podemos ver que en el texto actual del artículo primero se reconocen únicamente los derechos reconocidos en la Constitución. Esto debe ser actualizado a fin de incluir el reconocimiento a los derechos establecidos en tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, pues estos son también parte del orden jurídico nacional y fuente de derechos humanos.

En relación con el último punto, es necesario definir el lugar que ocupan los tratados internacionales dentro del sistema jurídico mexicano. Sobre esto cabe recalcar que la jurisprudencia nacional ha reconocido, si bien no una jerarquía constitucional para los tratados, sí una jerarquía suprallegal. Sin embargo, la aplicación de este criterio en el caso de las normas de derechos humanos establecidas en tratados internacionales conlleva una jerarquía de derechos humanos derivada de criterios formales, cuando en esta materia debe imperar la ponderación y no la jerarquía entre derechos. Así, a fin de dotar de fuerza normativa a los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales, se propone su reconocimiento constitucional expreso para evitar que estos derechos sean vulnerados por problemas de jerarquía normativa.

Para dotar de efectividad a lo anterior, fue propuesto a su vez que se adicione la fracción I del artículo 103 constitucional, a fin de que el juicio de amparo también sea susceptible de proteger a los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales.

En este sentido, toda vez que a nivel constitucional se hace el reconocimiento de los derechos humanos contenidos en tratados internacionales, se propone que antes de establecer la jerarquía de normas para la interpretación en esta materia, se siga el criterio interpretativo pro persona, esto como un criterio consustancial a la protección de los derechos humanos. Con esto se adopta el criterio de ponderación en el conflicto de normas sobre derechos humanos, por lo que dado el caso de que dos normas de derechos humanos

(constitucionales o de derecho internacional) resulten contradictorias en su aplicación a un caso concreto, prevalezca la aplicación de la norma que resulte en una mayor protección para la persona.

Por otra parte, las obligaciones del Estado en relación a los derechos humanos son especificadas en la iniciativa que se expone. Así, no sólo se establece que los derechos humanos vinculan al Estado en su conjunto, sino que además especifica que las autoridades del Estado adquieren cuatro tipos de obligaciones frente a los derechos humanos. La obligación de respetar, en el sentido de que las autoridades del Estado deben abstenerse de cometer cualquier tipo de violación directa o indirecta a los derechos humanos; la obligación de proteger, en el sentido de que el Estado debe tomar todas las medidas necesarias para que los particulares no cometan violaciones a los derechos humanos de otras personas; la obligación de garantizar, en el sentido de realizar todas las acciones necesarias para asegurar que todas las personas, sin ningún tipo de distinción, puedan gozar y ejercer sus derechos, sobre todo, cuando se encuentren en situaciones en las que no puedan ejercer por ellas mismas sus derechos, y la obligación de promover, es decir, la de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de tal manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos.

De forma complementaria, se consideró oportuno establecer en la propuesta cuatro principios que deben determinar el modo en que las autoridades entienden, se acercan y protegen los derechos humanos.

El principio de universalidad es consustancial a la idea de derechos humanos, pues exige que los titulares de estos derechos sean todas las personas.

En cuanto a los principios de integralidad e interdependencia, básicamente lo que implican es que todos los derechos se encuentran interrelacionados entre sí, es decir, que no se puede garantizar el goce y ejercicio de un derecho, sin que a la vez se garanticen el resto de los derechos o, de manera negativa, que la violación de un derecho también pone en riesgo el ejercicio del resto de los derechos. En relación con el Estado, estos principios le exigen fundamentalmente que otorgue igual importancia a todos los derechos, de manera que un Estado que garantiza un grupo de derechos (como los civiles y políticos) pero que no garantiza otro grupo (como los económicos, sociales y culturales), es un Estado que no está protegiendo cabalmente los derechos humanos.

También se enuncia el principio de progresividad. Aunque este se ha vinculado de manera más estrecha a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, la propuesta considera que en su acepción de "no regresividad" puede emplearse como un principio rector para todos los derechos humanos. En este sentido, el Estado no sólo adquiere la obligación de establecer las medidas necesarias para realizar los derechos humanos, sino, además, la de no poder dar marcha atrás en aquellos estándares o niveles de cumplimiento ya alcanzados.

Finalmente, en la propuesta se introducen las obligaciones que el Estado debe asumir frente a las violaciones a los derechos humanos, las cuales han sido extraídas de los instrumentos

internacionales en esta materia y de las resoluciones de los principales organismos de protección de los derechos humanos.

Por lo expuesto, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 1o. y el 103 fracción I, así como se adiciona la denominación del Capítulo Primero, Título Primero, todo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Título Primero

Capítulo

I

De los derechos humanos y las garantías individuales

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos y de las garantías para su protección, reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. En la aplicación e interpretación de las normas de derechos humanos prevalecen aquellas que confieran una mayor protección a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos.

Los derechos humanos vinculan al Estado, por lo que tiene la obligación de respetarlos, protegerlos, garantizarlos y promoverlos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

...

...

Artículo 103. ...

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

II. ...

III. ...

Transitorio

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

Diputados: Ector Jaime Ramírez Barba, Francisco Antonio Fraile García (rúbrica).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS FRANCISCO FRAILE GARCÍA Y ECTOR JAIME RAMÍREZ BARBA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Ector Jaime Ramírez Barba y Francisco Antonio Fraile García, en nombre propio y en el de otros integrantes de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El artículo 4o. constitucional establece una disposición mediante la cual se protege el derecho a una vivienda adecuada. Aunque se considera que su introducción, en 1983, fue un paso muy importante y que esta disposición es suficiente para garantizar el derecho a una vivienda adecuada en el país, se deben hacer cambios y adiciones a fin de hacerlo más efectivo.

En este sentido, el derecho a la vivienda fue uno de los temas que estuvo previsto tratar durante la vigencia de la Ley para la Reforma del Estado, en el conjunto de análisis y debates generados en la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) del Congreso de la Unión. Dentro de ésta fue creado el Grupo de Garantías Sociales, que tuvo como uno de los principales objetivos revisar el marco constitucional de los derechos sociales en México.

En primer término, en las mesas de trabajo de la CENCA se acordó que debería analizarse si considerar a la familia como titular del derecho a la vivienda atiende a la mejor técnica legislativa, pues es un hecho que el sujeto primigenio del derecho a la vivienda es la persona. Ésta es la que se asocia al núcleo social básico de las familias para acceder a una vivienda, pero eso no implica que el Estado deba proteger y garantizar el derecho a la vivienda sólo a quienes se han agrupado en una familia.

Se plantea entonces cambiar el término de *familia* por el de *persona*, pues debe de ser ésta la titular del derecho. Una reforma en este sentido es necesaria con independencia del contenido ulterior que se quiera dar al derecho a la vivienda, pues para su adecuada protección jurisdiccional debe determinarse con exactitud lo que la Constitución menciona acerca de su titularidad.

Al respecto, es fundamental ligar el derecho a la vivienda con el derecho a la no discriminación, pues las personas, tanto en lo individual como en familia, tienen derecho a

una vivienda adecuada, independientemente de la edad, situación económica, posición social, género, raza, origen étnico, preferencias sexuales o cualquier otra condición.

A continuación se determinan también las características básicas del contenido del derecho: se debe contar con una vivienda *digna* (concepto que se maneja actualmente), *adecuada* (en sustitución de *decorosa*, por tratarse de un término que va más acorde con la prestación de un derecho social) y que cuente con los *servicios básicos* (pues esto va unido a la vivienda como un derecho humano).

Ahora bien, hay que tener claro que el derecho a la vivienda pretende dar satisfacción a la necesidad que tienen todas las personas de contar con un lugar digno para vivir. Tener una vivienda es desde los tiempos antiguos una condición necesaria para la supervivencia y para llevar una vida segura, autónoma e independiente.

En repetidas ocasiones se ha manifestado que la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo. El derecho a la vivienda tiene que estar estrechamente relacionado con el resto de los derechos humanos, de tal manera que el acceso a la vivienda sea también una garantía de acceso a otros derechos básicos, como el derecho al agua, a la salud, a la intimidad, a la alimentación o al descanso. Esto es de forma tal que, cuando el derecho a la vivienda es vulnerado, otros derechos de vital importancia también pueden afectarse gravemente.

Así, en el concepto de *dignidad* que ya se encuentra en el artículo, se sustituye la *vivienda decorosa* por *adecuada* y se establece que deberá contar con los servicios básicos. Estos cambios obedecen sobre todo a la adecuación de la Constitución a los estándares normativos internacionales.

En los instrumentos internacionales se usa el concepto de *vivienda adecuada*, más que *decorosa*. En la observación número 4, el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas comienza: "El derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. ...exige que el término *vivienda* se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos... no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada..."

La citada observación continúa: "El concepto de *adecuación* es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, pues sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si ciertas formas de vivienda se pueden considerar que constituyen una *vivienda adecuada* a los efectos del pacto. Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climáticos, ecológicos y de otra índole, el comité considera que, aun así, es posible

identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto".

Entre las características que el Comité DESC establece para una vivienda adecuada se encuentra gran cantidad de factores relacionados con la habitabilidad, asequibilidad y conveniencia cultural, entre otras. En vista de todo lo que supone contar con una vivienda adecuada, podríamos tomar la definición que al respecto hace la ONU en el Programa de Estrategia Mundial de la Vivienda, "un lugar donde poderse aislarse si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable".

Vemos entonces que las características del derecho a la vivienda están debidamente englobadas en el concepto de *vivienda adecuada*. El que la vivienda cuente con los servicios básicos también se encuentra contenido en ese concepto, pero es preferible explicitarlo, por la importancia que tiene en correlación con otros derechos fundamentales, como el derecho al agua.

Lo mencionado tiene gran relevancia si lo comparamos con los hechos en el país. Así, tomando los datos del INEGI en 2005, tenemos que menos de 1 por ciento de la población en México no cuenta con una vivienda en sentido estricto.

Sin embargo, si nos adentramos en las cifras, los resultados nos ofrecen otra realidad. Así, tenemos que para 2005 más de 15 por ciento de los hogares no cuentan con agua, aproximadamente 3 por ciento no cuentan con energía eléctrica y casi 15 por ciento no disponen de drenaje. Nos encontramos con que toda esta población cuenta con una vivienda, pero no tiene satisfecho su derecho a la vivienda.

Posteriormente, se establece la necesidad de que la vivienda sea sustentable mediante su armonización con los ordenamientos territoriales y ecológicos, también indispensables para la protección del derecho al ambiente.

Con lo anterior se entiende que las autoridades deben construir un entorno urbano que permita disfrutar de la vivienda y contar con los servicios mínimos indispensables para que sea habitable. El derecho a la vivienda no se agota con el disfrute de la persona en su propia vivienda, sino que también requiere un ambiente externo adecuado.

Por último, se añade al final del párrafo propuesto que el Estado establecerá los sistemas de financiamiento para que las personas puedan gozar de una vivienda. Aunque ya está establecido en el texto vigente que el Estado implantará apoyos e instrumentos para tal efecto, consideramos necesario plasmar los financiamientos, ya que éstos pueden ser el principal vehículo para que las personas tengan acceso a una vivienda digna y adecuada.

La presente iniciativa está basada en los resultados entregados por el Grupo de Garantías Sociales de la CENCA. Su texto es producto del consenso de las muchas personas que han

formado parte del proceso de la reforma del Estado y del cual este derecho social tan importante no puede quedar fuera.

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 4o. ...

...

...

...

Toda persona tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y que cuente con los servicios básicos. El Estado deberá garantizar que la vivienda sea construida de acuerdo con los principios de desarrollo sustentable y los ordenamientos territoriales y ecológicos. La ley determinará los instrumentos, apoyos y sistemas de financiamiento que para tal objeto se establezcan.

...

...

...

Transitorio

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

Diputados: Ector Jaime Ramírez Barba, Francisco Antonio Fraile García (rúbrica).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS FRANCISCO FRAILE GARCÍA Y ECTOR JAIME RAMÍREZ BARBA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los diputados Ector Jaime Ramírez Barba y Francisco Antonio Fraile García, en nombre propio y en el de otros, integrantes de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento por lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El estado de excepción o suspensión de garantías es un mecanismo con el que cuenta el Estado para hacer frente y resolver de una manera pronta y eficaz una serie de acontecimientos que perturban o ponen en riesgo seriamente la estabilidad del propio Estado, su soberanía, la paz pública u otros valores y principios de suma importancia.

Este tema guarda una especial relación con los derechos humanos, debido a que, por una parte, dicho instrumento se puede aplicar precisamente para salvaguardar un conjunto de derechos de la población, pero también porque, en ocasiones, implica la limitación e, incluso, suspensión del ejercicio de algunos derechos humanos de manera temporal.

En la Constitución mexicana, el artículo 29 establece una serie de requisitos formales que deben cumplirse cabalmente para declarar la suspensión de garantías. El texto original de 1917 sólo ha sufrido una reforma en 1981, mediante la cual se incluyó a otros actores que tendrá que reunir el Ejecutivo para decretar la suspensión.

Independientemente de los requisitos que el artículo 29 establece para decretar la suspensión de garantías, un punto muy preocupante es que no establece una distinción entre aquellas garantías que podrán ser suspendidas y aquellas que por ningún motivo podrán sufrir limitación o suspensión, es decir, el artículo 29 de la Constitución contempla la posibilidad de que suspenda el ejercicio de cualquier derecho humano, incluyendo el derecho a la vida, a la integridad personal, al debido juicio, a la salud, etcétera.

Sobre esta materia, el derecho internacional de los derechos humanos ha tenido una gran evolución, desarrollando una amplia gama de requisitos, situaciones, actores y contextos que tienen que contemplarse para que en un Estado se pueda decretar la suspensión de garantías o los estados de excepción. Pero, sobre todo, la tendencia generalizada es que cada vez sean menos los derechos que puedan estar sujetos a limitación o restricción y cada

vez sean mayores los requisitos y controles que deban satisfacerse para decretar esta situación.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos contienen una serie de condiciones generales comunes a la figura de estados de excepción y suspensión de derechos. Otros requisitos y condiciones han sido formulados por otros instrumentos internacionales y por la jurisprudencia de órganos internacionales de derechos humanos. Estas son los siguientes:

- Las circunstancias invocadas como justificación de las medidas de emergencia deben de ser graves y constitutivas de una amenaza inminente a la vida de la nación;
- Las disposiciones específicas adoptadas en virtud de la emergencia son válidas, únicamente en la medida en que son estrictamente requeridas por las exigencias de la situación;
- Las medidas de emergencia no deben ser discriminatorias;
- Aunque sea declarado el estado de suspensión, el ejercicio de ciertos derechos no podrá ser suspendido por ningún motivo, algunos de estos derechos son el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, la prohibición de la esclavitud y servidumbre, el principio de legalidad y de no retroactividad, la libertad de conciencia y de religión, la protección a la familia, el derecho al nombre, los derechos del niño, el derecho a la nacionalidad, los derechos políticos, la prohibición de prisión por deudas y, finalmente, de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos, como el recurso de *habeas corpus*, el principio *non bis in idem* y el derecho de recurrir y someter a revisión judicial todas las medidas de emergencia.
- La afectación a toda la población y a todo el territorio del Estado o parte de él;
- La amenaza a la integridad física de la población, independencia política o la integridad territorial del Estado o la existencia o el funcionamiento básico de instituciones indispensables para asegurar y proteger los derechos reconocidos en el Pacto.

Lo contenido en el artículo 29 constitucional ha sido verdaderamente un estado de excepción, desde su incorporación a la norma fundamental mexicana en 1857. Vemos que, desde que fue adoptada en dicha Constitución, se ha aplicado muy pocas veces, siendo que el referido artículo de la Constitución vigente únicamente ha sido aplicado en 1942, en la participación de México en la Segunda Guerra Mundial.

Aunque ante lo anterior se podría argumentar que, debido a la escasa aplicación de este artículo, la reforma constitucional parece innecesaria, hay que tomar en consideración que, actualmente, nuestro país se encuentra en una virtual guerra en contra del crimen

organizado. Esto ha llevado a las autoridades a tomar acciones que muchas veces vulneran los derechos de la sociedad civil.

Si hoy día consideramos a México como un estado de derecho, las autoridades deben de tener presente los medios legales que poseen en caso de verse en la necesidad de afectar los derechos de la población por salvaguardar la seguridad del país. En este sentido, si detallamos las reglas que establece el artículo 29, se dejará en claro el camino que las autoridades deben de seguir para tales efectos.

Esta iniciativa tiene como base el análisis que sobre el tema se llevo a cabo en la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión. Los integrantes del Grupo de Garantías Sociales de dicha comisión mostraron un especial interés por la suspensión de garantías dada su importancia en el contexto de los derechos humanos.

La presente iniciativa de reforma del artículo 29 constitucional, y que retoma principalmente las propuestas de la sociedad civil, sugiere varios elementos tendientes a fortalecer los requisitos formales para la procedencia del estado de excepción o la suspensión de garantías pero, sobre todo, pretende fortalecer algunos requisitos materiales de los que carece actualmente el texto constitucional.

En concreto, la propuesta se centra en los siguientes cinco ámbitos:

1. Explicita y desarrolla un poco más la tipología de los casos en los que podría proceder el estado de excepción. Sigue conservando la disposición constitucional de que sólo se podrán suspender aquellos derechos cuya restricción o limitación es necesaria para "hacer frente rápida y efectivamente la situación". Asimismo, actualiza el contenido semántico del artículo al modificar el concepto de "garantías" por el de "derechos humanos".
2. En este mismo campo especifica que es el Congreso de la Unión el que debe dar su autorización al Ejecutivo y que esta autorización debe ser el resultado de una mayoría simple de los miembros del Congreso.
3. Un aspecto central de la propuesta es la prohibición expresa de suspender aquellos derechos que según el derecho internacional de los derechos humanos no pueden suspenderse durante el estado de excepción. De esta manera, el Ejecutivo, al fundamentar la medida de suspensión, deberá respetar siempre las obligaciones y actuar conforme al marco normativo internacional del que el Estado mexicano es parte, respetando, además, los estándares internacionales en el tema.
4. Con referencia a la temporalidad de la medida, es importante recordar que la Constitución es bastante abstracta al respecto. Por tal razón se propone establecer un periodo de tiempo limitado a treinta días. Si la situación continúa, el Ejecutivo podrá solicitar al Congreso una extensión por otro periodo de treinta días. A fin de aportar un mayor control y de hacer aún más difícil que la situación de excepción

pueda prorrogarse de manera indefinida, se exige ahora que el Congreso de la Unión apruebe la medida por mayoría calificada. También se establece una previsión en la que el Ejecutivo está obligado a decretar el término del estado de excepción si la situación se modifica y las causas que lo generaron dejan de existir.

5. Finalmente, la propuesta contempla el control constitucional posterior a la declaratoria de estado de excepción por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). El titular del Ejecutivo será el responsable de enviar de manera inmediata la declaratoria de estado de excepción a la SCJN para que ésta revise su constitucionalidad con base la propia Constitución, los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y los principios de generalidad, oportunidad, necesidad, no discriminación, proporcionalidad y razonabilidad. Estos principios indican, además, las características que la declaratoria de estado de excepción debe tener para ser considerada constitucional por la SCJN.

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 29. Los derechos humanos no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que esta Constitución establece. Toda restricción o suspensión deberá ser necesaria, objetiva, razonable y proporcional respecto de los fines, principios y valores contenidos en esta Constitución.

En situaciones excepcionales como invasión, desastre natural, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otra situación que ponga a la sociedad en peligro grave o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y con la aprobación **por mayoría simple** del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, **podrá expedir la declaratoria de estado de excepción mediante la cual se podrá suspender o limitar en todo el país o lugar determinado el ejercicio de aquellos derechos humanos que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y efectivamente a la situación. En ningún caso se podrá suspender el ejercicio de aquellos derechos que han sido declarados como no suspendibles por los tratados internacionales de derechos humanos, y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.**

Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

La declaratoria de estado de excepción tendrá una vigencia de treinta días y podrá ser prorrogable a petición del presidente de los Estados Unidos Mexicanos por periodos iguales, siempre y cuando así lo apruebe el Congreso de la Unión por mayoría

calificada. Si antes de que venza el plazo señalado hubieren desaparecido las causas que motivaron la expedición de la declaratoria de estado de excepción, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos tendrá que declarar la cesación de sus efectos.

De manera inmediata a la expedición de la declaratoria, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos la enviará a la SCJN para que en Pleno revise su constitucionalidad, y su conformidad con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y con los principios de oportunidad, necesidad, proporcionalidad y razonabilidad.

Transitorio

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

Diputados: Ector Jaime Ramírez Barba, Francisco Antonio Fraile García (rúbrica).

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 71 Y 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS FRANCISCO FRAILE GARCÍA Y ECTOR JAIME RAMÍREZ BARBA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Ector Jaime Ramírez Barba y Francisco Antonio Fraile García, en nombre propio y en el de otros integrantes de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 71 y se reforma y adiciona el Apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Desde 1992, los organismos públicos de defensa de los derechos humanos en México han desempeñado un papel fundamental en la protección y promoción de los derechos humanos. Con la integración del Apartado B del artículo 102 constitucional se otorgó rango constitucional a los organismos públicos de protección de los derechos humanos. Con la reforma del 13 de septiembre de 1999 se dotó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) "autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonios propios". Esta reforma constitucional sin duda ha potenciado el trabajo de la CNDH y le ha permitido realizarlo de manera independiente e imparcial. A casi una década de la última reforma constitucional, es necesario hacer una revisión del estatus constitucional de los organismos públicos encargados de la protección de los derechos humanos.

Esto no fue pasado por alto en la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) del Congreso de la Unión, pues el tema de los organismos públicos encargados de la protección de los derechos humanos fue uno de los temas recurrentes en el Grupo de Garantías Sociales de dicha Comisión.

En este tema, como en muchos otros, se dio especial cabida a las propuestas de la sociedad civil. La presente iniciativa está basada en aquéllas propuestas, mismas que fueron analizadas y discutidas en las mesas de trabajo de la CENCA.

Se propone fortalecer a los organismos públicos de derechos humanos ampliando su competencia a algunos de los campos que actualmente les son vedados. En este sentido, una limitante de importancia en la naturaleza y funciones de los organismos públicos en México, consiste en que el propio texto constitucional establece que no serán competentes tratándose de asuntos electorales y laborales.

Sobre este asunto, el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, elaborado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos,

sostuvo que no existe realmente ninguna justificación para que los organismos públicos de derechos humanos no puedan conocer de violaciones a los derechos humanos en el ámbito electoral y laboral, pues aunque ya existan sistemas de protección en estos ámbitos, esto no implica que desde su propia dimensión las comisiones de derechos humanos puedan intervenir. Con base en la reciente modificación constitucional en materia electoral, se plantea ampliar la competencia de los organismos públicos exclusivamente al ámbito laboral y conservar la incompetencia por lo que hace a la materia electoral.

Relativo a la autonomía de la CNDH, se sugiere que la misma no esté constreñida a los ámbitos de gestión y presupuestal, sino que sea amplia, como es la que la propia Constitución concede a otros organismos constitucionales autónomos. Con tal propósito, se plantea suprimir las expresiones "de gestión" y "presupuestaria" que acotan la manifestación de la autonomía a dos ámbitos exclusivamente.

Otra modificación sustancial es la concerniente a la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas. En la reforma constitucional de 1999, el Constituyente no estimó necesario reconocer la autonomía al resto de los organismos públicos de protección de los derechos humanos en los estados y el Distrito Federal.

Hoy en día, tenemos es que algunos organismos de las entidades federativas no cuentan con el grado de autonomía deseable para desempeñar plenamente su mandato. De una revisión de la naturaleza jurídica que cada Constitución local reconoce a los organismos públicos de derechos humanos, tenemos que 16 gozan de autonomía plena, personalidad jurídica y de patrimonio propio; 9 sólo gozan de autonomía técnica de gestión y presupuestaria, y 6 organismos públicos estatales sólo gozan de autonomía en las recomendaciones que emiten.

Por lo anterior, se sugiere que desde la propia Constitución federal se ordene garantizar la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas. Con este cambio, dichos organismos estarán en la posibilidad de proteger los derechos humanos sin la intromisión de los poderes estatales.

Pasando a otro aspecto de la iniciativa, tenemos que actualmente estos organismos protectores de derechos humanos emiten recomendaciones cuando ante ellos son acreditadas las violaciones a los derechos humanos por parte de determinadas autoridades. Sin embargo, estas recomendaciones no son vinculatorias, por lo que pierden mucha efectividad. El carácter no vinculatorio de las recomendaciones es una de las características que distinguen a estos organismos de los órganos jurisdiccionales, por lo que pensar en dotar de obligatoriedad a las resoluciones de las comisiones de derechos humanos tendría como efecto una confusión de atribuciones.

Debido a éste carácter de las recomendaciones, se propone fortalecer la actuación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sin hacer vinculatorias sus resoluciones. La iniciativa establece la facultad del Senado, o de la Comisión Permanente, para hacer comparecer a los funcionarios que no cumplan con las recomendaciones emitidas por la CNDH y que expliquen las razones de su negativa. Con esta medida se estaría fortaleciendo la actuación de este organismo constitucional autónomo pero respetando las facultades propias del Poder Judicial Federal.

Se plantean también algunos principios y reglas mínimas para la designación de las personas que presidan los organismos públicos de derechos humanos que integran los respectivos consejos consultivos. Un procedimiento público, transparente, informado y plural para la designación de las personas que ejercerán tan importantes funciones y en el que se garantice la participación de la sociedad, será fundamental en aras del fortalecimiento de la institución.

Finalmente, se pretende otorgar facultades a la CNDH que trasciendan en el ordenamiento jurídico, facultades que comenzaron a ser otorgadas a través de la reciente reforma que permite a la CNDH interponer acciones de inconstitucionalidad en materia de derechos humanos. Así, se busca que la CNDH tenga facultad de iniciativa de ley en esta materia de su competencia, a fin de poder contar con propuestas legislativas por parte del órgano especializado en la materia.

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona el artículo 71 y se reforma y adiciona el Apartado B del artículo 102, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 71. ...

I. a III. ...

IV. A la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en materia de derechos humanos.

...

Artículo 102. A. ...

...

...

...

...

...

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. **Cuando las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no sean acatadas por las autoridades o servidores públicos federales, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a su juicio, podrán llamar a las autoridades o servidores públicos involucrados para que comparezcan ante ella, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.**

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios.

En las Constituciones de los Estados y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se garantizará la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas y del Distrito Federal.

...

...

La elección del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de los integrantes de su Consejo Consultivo, y de los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos establecidos por las legislaturas de las entidades federativas, deberán ajustarse a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente e informada, en los términos y condiciones que determine la ley.

...

...

Transitorios

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

Segundo. Los estados y el Distrito Federal deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a las disposiciones del presente decreto a más tardar doce meses después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Diputados: Ector Jaime Ramírez Barba, Francisco Antonio Fraile García (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS FRANCISCO FRAILE GARCÍA Y ECTOR JAIME RAMÍREZ BARBA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Ector Jaime Ramírez Barba y Francisco Antonio Fraile García, en nombre propio y en el de otros integrantes de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

México es un país que cuenta con un amplio reconocimiento internacional por su tradición de asilo y ha adquirido compromisos en la materia a través de diversos instrumentos que conforman el derecho internacional de los refugiados, el de los derechos humanos y el internacional humanitario. En estos instrumentos se establece el derecho a buscar y recibir asilo como una garantía fundamental.

A pesar de ello, el Estado mexicano no ha desarrollado un sustento normativo nacional armonizado con los estándares internacionales. El limbo normativo existente en nuestro país afecta la seguridad jurídica de aquellas personas que buscan en México la protección internacional asociada a la figura del asilo.

Así, aunque el asilo se encuentra reconocido en la Ley General de Población, la omisión constitucional de éste debilita su posición como derecho fundamental. El derecho de asilo es un derecho humano que debe ser reconocido como tal y dotado de la jerarquía que le corresponde.

Por otra parte, se debe tomar en consideración el derecho comparado en la materia. Vemos entonces que, en el caso de América Latina, un importante número de países ha consagrado a nivel constitucional el derecho de asilo: Brasil (artículo 4 de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988); Colombia (artículo 36 de la Constitución Política de 1991); Costa Rica (artículo 31 de la Constitución Política de 1949); Cuba (artículo 13 de la Constitución Política de 1976); Ecuador (artículo 29 de la Constitución Política de 1998); El Salvador (artículo 28 de la Constitución Política de 1983); Guatemala (artículo 27 de la Constitución Política de 1985); Honduras (artículo 101 de la Constitución Política de la República de 1982); Nicaragua (artículo 42 de la Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987); Paraguay (artículo 43 de la Constitución de la República de 1992); Perú (artículo 36 de la Constitución Política de 1993); y Venezuela (artículo 69 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999).

Debe de tomarse en consideración que, a pesar del papel histórico que ha jugado México en materia de asilo, actualmente este papel ha disminuido dada la situación de la migración mundial. Si observamos los hechos de hoy en día, México ha dejado de ser un país de destino para refugiados y se ha convertido en un país de tránsito. Esta condición debe de ser reconocida legalmente a fin de proteger los derechos humanos de aquellas personas que huyen de sus países por necesidad.

Tenemos que dada la situación anterior, muchos se han pronunciado por que en el país sea creado un marco jurídico que regule adecuadamente la situación de los refugiados. Consideramos que para la preparación de este ordenamiento, debe previamente ser articulado el estatus de estos derechos mediante una adición en nuestra Constitución.

La inquietud de regular a nivel constitucional la materia de asilo surge de las propuestas presentadas en el Grupo de Garantías Sociales de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión. El texto de esta iniciativa es tomado de un texto que fue acordado entre los integrantes de dicho grupo de trabajo.

En la presente reforma al texto constitucional, se utiliza el término asilo como el concepto genérico y se utiliza para denominar la protección que brinda un Estado a una persona que no es un nacional suyo. El derecho a solicitar asilo exige de los Estados que a la persona que lo solicite se le reciba por lo menos de manera temporal, se respete el principio de la no devolución y se asegure el acceso a procedimientos justos y efectivos para la evaluación de su solicitud.

En otras palabras, el acceso al derecho de asilo para cualquier persona, obliga a una protección que primeramente se materializa en la responsabilidad de no rechazar al solicitante en frontera o puerta de entrada, permitiendo su ingreso y protección temporal en territorio nacional y no devolver o expulsar a cualquier persona solicitante de asilo o refugiada a país alguno donde su vida, libertad, seguridad e integridad física o psicológica corra algún riesgo. En este último aspecto, relativo al principio de no devolución, los integrantes del grupo de trabajo de la CENCA, establecieron que era más adecuado plasmar en el texto constitucional la definición de este principio y no el principio como tal, principalmente por cuestiones de técnica constitucional.

Debemos entender entonces la no devolución como esencialmente ligada al derecho de asilo. Esto es porque el derecho de asilo también implica que cada solicitante de asilo tenga acceso a procedimientos justos y efectivos para la evaluación de sus solicitudes. Mientras se tramita una solicitud de asilo y se toma una decisión en un caso, se entiende que la persona tiene derecho a no ser devuelto al país donde su vida, libertad o seguridad corran peligro.

Independientemente de lo que se pueda regular en materia de asilo, es pertinente cambiar el término "hombre" por el de "persona" en el primer párrafo de la disposición en comento. Esto no es con otro fin sino en el hacer de nuestra Constitución un texto más incluyente y con un vocabulario actualizado que es empleado tanto en las constituciones extranjeras como en los diversos instrumentos internacionales.

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta Soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Toda persona tiene el derecho de solicitar y recibir asilo. El Estado mexicano no podrá devolver o expulsar a cualquier persona a país alguno cuando existan razones fundadas para considerar que su vida, libertad, seguridad e integridad física o psicológica corran riesgo.

Transitorio

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

Diputados: Ector Jaime Ramírez Barba, Francisco Antonio Fraile García (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS FRANCISCO FRAILE GARCÍA Y ECTOR JAIME RAMÍREZ BARBA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Ector Jaime Ramírez Barba y Francisco Antonio Fraile García, en nombre propio y en el de otros integrantes de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de motivos

Frecuentemente se establece la universalidad como una de las características que definen a los derechos humanos. La universalidad quiere decir que todas las personas son titulares de estos derechos, con independencia de su condición, edad, sexo, nacionalidad, etc.

Ahora bien, en simples términos, entendemos el derecho de audiencia como el derecho que tenemos a ser escuchados antes de que nos sea privado algún derecho. Este es un derecho primordial, consagrado en los instrumentos internacionales de mayor importancia en la materia, y uno de los logros más importantes del moderno estado de derecho.

Visto lo anterior, resulta comprensible que hayan sido muchas las voces que se han levantado pidiendo la modificación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dada la importancia del derecho fundamental de audiencia, es un sinsentido que por decreto constitucional las personas extranjeras puedan ser privadas de éste sin fundamento ni motivación alguna.

Así las cosas, en la Comisión Ejecutiva de Negociación y Acuerdos del Congreso de la Unión se llegó a importantes acuerdos relacionados con la modificación de este artículo constitucional. Se estimó pertinente que en la reforma del Estado fueran revisadas aquellas disposiciones que hoy en día pueden resultar anacrónicas.

Las modificaciones propuestas al actual artículo 33 de la constitución mantienen en su primera frase la remisión al artículo 30 constitucional, el cual define quiénes son considerados *extranjeros*. El cambio propuesto en esta primera frase, hace una diferenciación del lenguaje sensitivo de derechos humanos, incluye el cambio del concepto *persona extranjera* por el de *extranjero* y sustituye la acción de *otorgar* por la de *reconocer* derechos a las personas extranjeras. Para tal efecto, se modifica la referencia al concepto de *garantías* por la de *derechos humanos*; y se precisa que los derechos conferidos a las personas extranjeras serán aquellos contenidos en el texto constitucional y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado mexicano. En este

sentido, se honra lo establecido en la Convención Internacional sobre los Derechos Humanos de los Trabajadores Migrantes y sus Familiares, que el Estado mexicano ratificó el 8 de marzo de 1999.

La iniciativa suprime la facultad discrecional otorgada al Poder Ejecutivo de la unión de "hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente".

Consideramos que el texto constitucional vigente, al otorgar facultades discrecionales al Ejecutivo para proceder a la expulsión de las personas extranjeras, observa una abierta contradicción con la propia Constitución y los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte. Las disposiciones del mencionado artículo chocan con los más elementales estándares internacionales en la materia, y contradicen las obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos.

Entendemos la justificación histórica que en su momento inspiró la referida facultad; sin embargo, consideramos que estas condiciones no subsisten en la actualidad. En este sentido, creemos oportuno dejar sentada la idea de que cada Estado tiene el derecho de definir sus políticas y leyes migratorias, y por tanto, decidir legalmente acerca de la entrada, permanencia y expulsión de las personas extranjeras en su territorio. Sin embargo, también cabe destacar la obligación que conllevan los tratados internacionales de derechos humanos de respetar y garantizar los derechos reconocidos en éstos, incluyendo, por supuesto, el derecho al debido proceso.

En consecuencia, es pertinente recordar que conforme a las obligaciones internacionales contraídas por el Estado mexicano y según lo dispuesto en el artículo primero de la constitución, todas las personas nacionales o extranjeras eventualmente sujetas a la soberanía del Estado mexicano, gozarán en la práctica de todos los derechos y libertades propias de la dignidad humana.

En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 13, reconoce expresamente la garantía de legalidad y audiencia en beneficio de quienes pudiesen verse afectados por una expulsión, y señala tajantemente la obligación de someter su caso ante una autoridad competente, con facultades para pronunciarse sobre la legalidad de la decisión.

Es pertinente mencionar que México formuló una reserva al artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la que expresa: "El gobierno de México hace reserva de este artículo, visto el texto actual del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Al respecto, el derecho internacional estipula que las reservas realizadas por los estados a un tratado internacional no pueden ir en contra del objeto y fin del mismo tratado, situación que es evidente en este caso, toda vez que la decisión de expulsar a un extranjero sin permitirle las garantías propias de audiencia, contraría al propio tratado en lo pertinente a las reglas del debido proceso.

Como puede observarse, diversos tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano consagran las garantías del debido proceso a cualquier persona sujeta a la jurisdicción del Estado, sin excluir a los extranjeros, por lo cual, y para armonizar y cumplir efectivamente las obligaciones internacionales, se hace necesaria la reforma propuesta al apartado mencionado del artículo 33 constitucional vigente.

A fin de hacer de nuestra constitución un texto congruente y, a la vez, mantener una facultad del Poder Ejecutivo que puede ser útil para la salvaguarda de la soberanía y seguridad nacional, se propone eliminar la facultad discrecional en cuestión, dotando al extranjero del derecho de audiencia, garantizando que el extranjero será oído, pero sin especificar qué tipo de procedimiento se le puede aplicar. Así, en la legislación secundaria podrá determinarse el procedimiento idóneo a implementarse (sumario, ordinario, etc.) siempre y cuando se garantice el derecho del extranjero a tener una audiencia, con lo que se salvaría la actual vulneración que implica el texto vigente del artículo 33 constitucional.

Por lo expuesto, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 33. Son **personas extranjeras** las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 y **gozarán de los derechos que reconoce esta constitución.**

El Ejecutivo de la Unión podrá, por motivo de seguridad nacional, expulsar del territorio nacional, previa audiencia, a toda persona extranjera cuya permanencia juzgue inconveniente por los motivos antes mencionados.

...

Transitorio

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

Diputados: Ector Jaime Ramírez Barba, Francisco Antonio Fraile García (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MAYRA GISELA PEÑUELAS ACUÑA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La que suscribe, Mayra Gisela Peñuelas Acuña, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el párrafo tercero del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

La problemática causada por el evidente incremento de la población interna en el sistema nacional penitenciario ocupa la atención de las autoridades federales y locales de la materia. Los datos y las cifras son impresionantes.

De acuerdo con información proporcionada por la Secretaría de Seguridad Pública federal sobre el estado que guarda el sistema penitenciario nacional, dicho sistema cuenta con 442 centros de readaptación social, de los cuales sólo 6 son federales, 10 del Gobierno del Distrito Federal, 331 de los gobiernos estatales y 95 de gobiernos municipales.

La población en prisión se ha incrementado en México a un ritmo sin precedente. En poco más de 10 años casi se ha duplicado, lo que no había ocurrido en un periodo tan corto.

La población penitenciaria nacional en 1998 era de 128 mil 902 reos; actualmente asciende a 217 mil 457. De éstos, 166 mil 276 son del fuero común y 51 mil 181 del federal, lo que significa que las entidades federativas tienen que atender a estos reos, que son responsabilidad de la federación.

Este incremento ha generado que en las prisiones mexicanas se supere la capacidad instalada. Hay una sobrepoblación de 51 mil 710 internos que se sitúan en 223 penales; de ellos, en 158 se tiene población del fuero común y federal y sólo en 65 hay población del fuero común.

Esto se da principalmente en las prisiones de Baja California, Nayarit, Chiapas, Sonora, Tamaulipas, Oaxaca, Puebla y Distrito Federal.

Para los presos de orden federal, el gobierno destina un socorro de ley, recursos que otorga la federación a las entidades federativas para la manutención de los reos federales, que compurgan sus penas en centros penitenciarios locales, entendiéndose como *manutención* los gastos para alimentación, sueldos del personal del centro, y servicios médicos,

psicológicos, sociales, legales y laborales, así como agua, luz, teléfono y mantenimiento de edificios, entre otros.

Durante muchos años, los estados estuvieron recibiendo sólo 25 pesos por interno federal. Actualmente, dicha cantidad asciende a 40 pesos, pese a que el costo real promedia 140 pesos. El gobierno federal destina para cada reo la tercera parte de lo que cuesta la manutención

El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2009 considera incrementar a 50 pesos la cuota alimenticia por interno del fuero federal; no obstante, el incremento resulta a todas luces insuficiente para mantener a los más de 51 mil reos federales.

A la par del consumo de alimentos, cada uno de ellos hace uso de los servicios de agua potable y luz eléctrica; se invierte en el mantenimiento de las instalaciones. Dichos gastos son cubiertos por los gobiernos estatales y los municipales.

En la mayoría de los estados, cerca de 50 por ciento del presupuesto asignado al rubro de seguridad pública se destina a los centros penitenciarios locales, principalmente a su operación, y a la manutención de los internos. Muy bien, estos recursos podrían aplicarse, además de los programas de readaptación, en programas de desarrollo para las entidades del país.

Por consiguiente, ante esa situación, los gobiernos de los estados se hallan inmersos en serios problemas, ya que se afectan de manera directa sus finanzas, al tener que cubrir los faltantes para la manutención de un creciente número de reos federales.

De igual manera, para las autoridades penitenciarias los centros de readaptación no son viables para recuperar lo invertido, debido a que la mayoría de los internos no produce, sólo generan gastos y los que se dedican durante su estancia a realizar algún trabajo son mal pagados.

Los centros de readaptación social representan una carga económica muy fuerte al presupuesto destinado a la seguridad pública, tanto estatal como federal. Millones de pesos al año son destinados a la manutención de los Ceresos en México, sin que satisfagan siquiera la necesidad de su creación.

Los reos federales en las cárceles estatales constituyen una carga económica y administrativa para las entidades federativas, sin contar con los riesgos de seguridad, que no son compartidos debidamente por la instancia federal, lo que los reduce a enfrentar situaciones de responsabilidad jurídica, sin obligación legal.

Los mismos mandatarios agrupados en la Conferencia Nacional de Gobernadores han demandado que el gobierno federal se responsabilice de los reos federales. Incluso, algunos congresos estatales han acordado solicitarle que traslade a los reos del fuero federal a sus cárceles, a fin de que se haga cargo de la manutención y vigilancia y no cuesten más a los gobiernos estatales y municipales. Han declarado que los estados no están en capacidad de

seguir aportando más de dos terceras partes para la manutención de personas internas a causa de un proceso penal federal.

Hay necesidad de que el gobierno de la república asuma su responsabilidad y cumpla el artículo 3 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

...

Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

Por ello se requiere que el gobierno federal asuma cabalmente su responsabilidad con los Ceresos donde hay mayoritariamente reos federales.

Por lo anterior, presento a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona el párrafo tercero del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona el párrafo tercero del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 18. (...)

Los gobernadores de los estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la federación convenios de carácter general para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo federal. Cada orden de gobierno deberá hacerse cargo de la manutención de los reos según corresponda.

Transitorios

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

Artículo Segundo. Se derogan todas las disposiciones de carácter legal que se contrapongan con el presente decreto; y se dejan sin efecto las disposiciones de carácter administrativo que lo contravengan.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de octubre de 2008.

Diputada Mayra Gisela Peñuelas Acuña (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS MADRAZO LIMÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El de la voz, Carlos Madrazo Limón, diputado federal a nombre de los 122 diputados federales pertenecientes a las fracciones del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática, del Partido Revolucionario Institucional, del Partido de Convergencia, del Partido Nueva Alianza, del Partido Verde Ecologista y del Partido del Trabajo, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Congreso de la Unión, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 123, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Una de las demandas centrales de la sociedad mexicana ha sido la exigencia de una mejor seguridad pública basada en una policía capacitada, apta para atender a la ciudadanía con calidad, calidez y eficiencia.

El derecho laboral mexicano ha sido considerado como pionero en la regulación y tutela de los derechos de los trabajadores, así, en la obra Derechos del pueblo mexicano se lee que "La Constitución mexicana fue la primera en elevar a la categoría de norma fundamental el reconocimiento y protección de los derechos de la clase trabajadora"¹

En este sentido, México fue de los primeros países en insertar al artículo 123 de la Constitución de 1917 los principios básicos de la regulación laboral, el cual establece su fuerza en la irrenunciabilidad de las normas laborales, lo que conduce a un derecho laboral tutelar del trabajador.

Sin embargo, la regulación laboral de los policías ha sido sumamente controvertida, toda vez que, en su mayoría, no cuentan con más prestaciones que el que se respete su salario, lo que genera una relación jurídica inequitativa.

Con las reformas que a la fecha ha observado el citado apartado B del artículo 123 constitucional, podemos encontrar en él los siguientes regímenes distintos de relación entre los servidores públicos y el Estado:

- 1) **Trabajadores de base.** Quienes cuentan con un régimen desarrollado de alguna manera y con el mayor número de derechos.
- 2) **Trabajadores de confianza.** Quienes se excluyen del régimen de los trabajadores de base y sólo tienen derecho al salario y a la seguridad social.

3) Trabajadores del ejército, fuerza aérea y marina. Son excluidos del artículo 123, pero se les garantiza la seguridad social.

4) Trabajadores del servicio exterior. Son excluidos del artículo 123.

5) Trabajadores del Ministerio Público. Son excluidos del artículo 123.

6) Trabajadores de las instituciones policiales. Son excluidos del artículo 123.

De lo expuesto, se observa un régimen laboral casi enteramente desarrollado para los trabajadores de base, **pero para el resto de la burocracia imperan las insuficiencias o impera la ausencia de reglas**, lo cual es contrario a una administración eficiente, pues olvida que sólo mediante una debida integración de la relación de trabajo, Estado obtendrá los resultados pertinentes.

Es entendible que ciertos trabajadores tengan un régimen laboral especial, por ejemplo, las jornadas de trabajo de los militares, fuerza aérea, marina e instituciones policiales sean diferentes a las de la burocracia en general, o que los miembros del servicio exterior tengan una seguridad social adaptada al lugar en que se encuentren.

Lo que es contrario a los derechos universales del hombre y a una administración inteligente, es que existan servidores públicos, **especialmente las instituciones policiales**, cuya ordenación en el apartado B del artículo 123 constitucional los priva de todo régimen laboral

Miguel Marienhoff, al describir **el régimen laboral burocrático argentino**, refiere que, como en nuestro país, el personal de seguridad y defensa no está comprendido en el régimen ordinario de los trabajadores del Estado, pero aclara: "El hecho de que determinados grupos de agentes del Estado no se hallen regidos por el estatuto..., en modo alguno significa que dichos grupos no cuenten con estatuto alguno";² es decir, resulta obvio que diferenciar cierto tipo de labores, como la policíaca o la militar, respecto del trabajo ordinario de los servidores del Estado, tiene el propósito de armonizar las condiciones del trabajo con los requerimientos especiales de la función, pero esa finalidad justificada **no tiene por qué marginarlos del régimen laboral con que deben contar los trabajadores policíacos.**

En este sentido, la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de nuestro país dispone que: "Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y **los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes**"

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado en la siguiente tesis jurisprudencial:

Novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. VIII, julio de 1998, tesis P. XLIX/98, p. 31. POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS

ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, QUE ESTABLECEN UNA RELACIÓN LABORAL ENTRE LOS AGENTES QUE INTEGRAN AQUÉLLA Y DICHA DEPENDENCIA, TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, CONSTITUCIONAL. Conforme a la interpretación jurisprudencial que del citado precepto constitucional ha realizado este alto tribunal, el vínculo existente entre los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el Estado no es de naturaleza laboral sino administrativa, ya que al disponer el poder revisor de la Constitución que los militares, los marinos, los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes, excluyó a estos grupos del régimen laboral establecido en el apartado B del artículo 123, aunado a que, en el segundo párrafo de la fracción XIII de tal dispositivo otorgó expresamente, por estar excluidos de ello, a uno de estos grupos —miembros en activo del ejército, fuerza aérea y armada— las prestaciones establecidas en el inciso f) de la fracción XI del numeral en comento. Por ello, al prever los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que son trabajadores de confianza los agentes de la policía judicial federal y que tal relación se regirá por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estableciendo así un vínculo laboral entre dichos agentes y la citada procuraduría, se transgrede lo dispuesto en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional.

La interpretación jurisprudencial citada suscita las siguientes reflexiones:

1. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y **miembros de las instituciones policíacas, deben contar con un régimen laboral especial**, atendiendo a que particularmente el proemio del artículo 123 constitucional establece que "toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil".
2. **El hecho de que los trabajadores policíacos sean "servidores públicos"**, de acuerdo con el artículo 108 de la Constitución, confirma el carácter laboral de su relación con el Estado.

Otro ejemplo de la regulación de estos derechos es Chile, dicho país cuenta con una ley denominada **Ley Orgánica Constitucional de Carabineros**, en la cual se establece el régimen laboral de los policías, los cuales reciben el nombre de "carabineros", estableciendo como prestaciones las siguientes:

a. Sueldo: El personal de carabineros (policías) tiene derecho como retribución, al sueldo asignado al grado de su empleo y demás remuneraciones adicionales, asignaciones, bonificaciones y gratificaciones de carácter general o especial que correspondan. Sus remuneraciones son inembargables, salvo por una resolución ejecutoria en juicio de alimentos hasta por un 50%.

b. Atención médica: En caso de accidente ocurrido en el servicio, gozan de su sueldo íntegro, hasta la recuperación de su salud. Tendrá derecho a asistencia médica y a los beneficios de la medicina curativa y preventiva.

En caso de enfermedad a consecuencia de sus funciones, tendrá derecho previa resolución administrativa fundada, a que sean cubiertos por la corporación todos los gastos de atención médica, hospitalaria, quirúrgica, dental, ortopédica y demás similares, relativos a su tratamiento clínico, hasta ser dado de alta definitiva o declarado imposibilitado para reanudar sus funciones.

A su vez, la corporación cubrirá los gastos de transporte del herido o el enfermo, desde el lugar donde se encuentra hasta el centro hospitalario en que será atendido, así como los causados por exámenes médicos posteriores.

El sistema de salud que asegure el otorgamiento de estas prestaciones se financia con los recursos que establecen las leyes y con las cotizaciones del personal.

A su vez tendrán derecho a atención médica los familiares en línea descendiente hasta el segundo grado.

c. Retiro: Tiene derecho a años de abono de servicios computables para el retiro por accidente en actos de servicio o a consecuencia del mismo, por desempeñarse en lugares aislados, por trabajar en actividades perjudiciales o nocivas para la salud y por otra causal que haga procedente este beneficio.

d. Sistema de Pensiones: Se establece el derecho a recibir pensión por concepto de retiro cuando acredite veinte o más años cuando acredite veinte o más años de servicios efectivos y se computará sobre la base del 100% de la última remuneración imponible de actividad en razón de una treintava parte por cada año de servicio.

En caso del personal femenino con 25 años de servicio o 20 años de servicio y 55 años de edad, se calculará con aumento de dos años si son viudas y de un año por cada hijo.

El personal que se inutilizare a consecuencia de un accidente en actos de servicio tendrá derecho a una pensión de invalidez.

e. Indemnizaciones: Consiste en el 100% de la pensión de retiro en caso de fallecimiento, de que estaba en posesión o le correspondiera o pudiese corresponder al causante, repartiéndose en el siguiente orden:

- Viuda o viudo con invalidez absoluta o mayor de sesenta y cinco años que no perciba pensión o rentas de ninguna naturaleza
- Los hijos legítimos y naturales
- El padre legítimo inválido o mayor de sesenta y cinco años
- La madre legítima viuda o la madre natural, sea soltera o viuda
- Las hermanas solteras huérfanas, menores de veintiún años si fueren estudiantes.

- En caso de muerte o invalidez como consecuencia de actos de servicio se le concederá la posesión de 30 años de servicios efectivos para los efectos de sueldos, mayores sueldos y trienios, **cualquiera que haya sido el tiempo real de su desempeño**, y su desahucio será equivalente a dos años de su última renta imponible. De igual manera se le aumentará la indemnización a un monto equivalente a tres años del sueldo imponible que al causante le correspondiera percibir.

- El personal que se retire por desahucio recibirá un mes de la última remuneración, además de su respectiva pensión

f. Otros derechos: Gozan de los derechos que establecen las leyes chilenas tales como feriado anual, permiso con o sin goce de sueldo, licencias o subsidios, pasajes, viáticos, asignaciones por cambio de residencia, vestuario , equipo y alimentación fiscal.

Derivado de las consideraciones anteriores, el derecho al trabajo y el derecho a servirse de sus frutos para mejorar el nivel de vida y para conseguir la satisfacción de las necesidades materiales **son efectivamente derechos humanos**, y por tanto el Estado mexicano debe propender a hacerlos cumplir para toda persona que se encuentre dentro de su territorio.

Es por eso, que nuestra Constitución Política debe ser modificada, a efecto de que los sectores marginados hasta ahora del derecho al trabajo al fin los puedan disfrutar.

En este sentido, ante el rechazo y menosprecio de la clase media el agente policiaco tendrá a su vez una respuesta recelosa y agresiva, dado que se sabe proveniente de un estrato económico y cultural bajo, de tal suerte que quizá la corrupción sea, en parte por lo menos, una reacción de desprecio del policía hacia la sociedad.

Ser policía no puede ni debe ser el último de los empleos al que puede aspirar una persona, por los riesgos que se corren, los horarios agotadores, la mala paga, la ausencia de prestaciones, la poca capacitación, la falta de equipamiento, la corrupción, el abuso de los mandos, la falta de atribuciones y el desprestigio que conlleva el ser policía.

Es preciso dotar al trabajador policiaco de un régimen laboral que atienda y resuelva suficientemente su condición social, pues únicamente atemperando la distancia socioeconómica del policía con la clase media se mejorará la autoestima profesional y personal del mencionado trabajador policiaco, para ser eficiente requiere ser ubicado y percibirse un estándar de respeto y consideración social mucho más alto del que ahora impera.

Es de indicar que la presente Iniciativa no trastoca los aspectos referentes a la separación, remoción baja o cese de los miembros de las instituciones policiales, contemplados en el segundo párrafo del ordenamiento, el cual establece que podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el

desempeño de sus funciones. De igual manera señala que si la autoridad jurisdiccional resolviere que, además de las ya mencionadas, cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Lo que se pretende lograr es una legislación moderna, eficiente e íntegra que dote a nuestros cuerpos policiales de principios y valores, de derechos y obligaciones, que los policías sean confiables, capaces de utilizar nuevas tecnologías, con conocimientos de investigación científica y respeto de los derechos humanos.

No olvidemos que de la calidad de los recursos humanos disponibles para la seguridad pública dependerá la calidad de la aplicación de la ley.³

Finalmente, no debemos pasar por alto que la entrada en vigor de la presente, se deberá realizar una vez que se hayan implementado y llevado a cabo las adecuaciones necesarias a las leyes que regirán la conformación, desarrollo y funcionamiento de las instituciones policiales, incluyendo en estos rubros los procesos de certificación policial ha que haya lugar, es decir que se encuentren debidamente depuradas las mismas a efecto de aplicar este tipo de disposiciones al personal que se encuentre apto y calificado para realizar las funciones que les sean asignadas, cumpliendo con los estándares ya establecidos.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente:

Proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 123, apartado "B", fracción XIII, párrafo segundo y cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el primer y cuarto párrafo de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. ...

B. ...

XIII. Los militares, marinos, personales del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes. **En el caso de estos últimos, las leyes que rijan su funcionamiento, deberán establecer los términos y condiciones de la jornada de trabajo, los días de descanso, sus remuneraciones, así como el ingreso, promoción, capacitación y profesionalización del personal que derivado de su actividad les correspondan, exceptuándose cuestiones de sindicalización y huelga.**

...

...

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, **tratándose de miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se les proporcionarán las prestaciones a que se refiere la fracción XI de este Apartado. En ambos casos, dichas prestaciones se otorgarán en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los miembros de dichas instituciones.**

Transitorios

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor una vez que finalicen los procesos de certificación policial, de conformidad con el artículo 21 constitucional, décimo párrafo, inciso a), sin que exceda de tres años, contados a partir de la fecha de publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con un período de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo.

Artículo Tercero. La Federación, las entidades federativas y en su caso los municipios deberán incluir en sus respectivos presupuestos, una partida especial para dar cumplimiento al presente decreto.

Notas

1. *Derechos del pueblo mexicano*, México, Manuel Porrúa, 1978, t. VIII, p. 614.
2. *Tratado de derecho administrativo*, Bueno Aires, Abeledo-Perrot, 1965, t. III, pp. 69 y 70.
3. *Servir y proteger: derecho de los derechos humanos y derecho humanitario para las fuerzas policial y de seguridad*, Ginebra, CICR, 1998.

Diputados: Carlos Madrazo Limón, Edgar Armando Olvera Higuera, José Luis Murillo Torres, Manuel Cárdenas Fonseca, Jorge Justiniano González Betancourt, Alejandro Landero Gutiérrez, Francisco Javier Santos Arreola, Layda Elena Sansores San Román, Ma. de los Ángeles Jiménez del Castillo, Carlos Alberto Torres Torres, Agustín Leura González, Gregorio Barradas Miravete, María Gabriela González Martínez, María Soledad Limas Frescas, Claudia Sánchez Juárez, Nelly Asunción Hurtado Pérez, Mario Eduardo Moreno Álvarez, Lariza Montiel Luis, Luis Gustavo Parra Noriega, Carlos Chaurand Arzate, Silvio Gómez Leyva, Víctor Manuel Torres Herrera, María Elena Álvarez Bernal, Anuario Luis Herrera Solís, Joaquín Humberto Vela González, Pablo Leopoldo Arreola Ortega, Laura Angélica Rojas Hernández, Tomás del Toro del Villar, Luis Xavier Maawad Robert, Jorge Quintero Bello, Marco Antonio Peyrot Solís, Alma Xóchitl Cardona Benavides, Silvia Emilia Degante Romero, Alma Hilda Medina Macías, Salvador Arredondo Ibarra, Diana Carolina Pérez de Tejada Romero, Rubí Laura López Silva, Antonio Vega Corona, Javier Martín Zambrano Elizondo, Cristián Castaño Contreras, Mónica Fernández Balboa, Alejandro Enrique Delgado Osoy, Martha Margarita García Müller, Gerardo Aranda Orozco, Antonio Sánchez Díaz de Rivera, Óscar Miguel Mohamar Dainitín, Édgar Mauricio Duck Núñez, Armando Enríquez Flores, Moisés Alcalde Virgen, Rutilio Cruz Escandón Cadenas, Alfonso Rolando Izquierdo Bustamante, Verónica Velasco Rodríguez, Jacinto Gómez Pasillas, María Eugenia Campos Galván, María del Pilar Ortega Martínez, José Manuel del Río Virgen, Juan Abad de Jesús, Ernesto Oviedo Oviedo, Martha Angélica Romo Jiménez, Jorge Rubén Nordhausen González, Juan Manuel Villanueva Arjona, Apolonio Méndez Meneses, Mirna Cecilia Rincón

Vargas, Juan Manuel San Martín Hernández, Daniel Dehesa Mora, José Antonio Saavedra Coronel, Salvador Ruiz Sánchez, Benjamín Hernández Silva, Antonio Ortega Martínez, Secundino Catarino Crispín, Cuauhtémoc Sandoval Ramírez, Efraín Peña Damacio, Fausto Fluvio Mendoza Maldonado, Octavio Adolfo Klimek Alcaraz, David Lara Compeán, Enrique Rodríguez Uresti, José Guadalupe Rivera Rivera, Ramón Landeros González, Artemio Torres Gómez, Alberto Vázquez Martínez, José Ignacio Alberto Rubio Chávez, Leonardo Melesio de Jesús Magallón Arceo, Francisco Javier Murillo Flores, Jaime Verdín Saldaña, Carlos Augusto Bracho González, Rosa Elia Romero Guzmán, José Alfonso Suárez del Real y Aguilera, Aurora Cervantes Rodríguez, Santiago López Becerra, Francisco Martínez Martínez, Juan Darío Arreola Calderón, Addy Cecilia Joaquín Coldwell, José Nicolás Morales Ramos, Juan Victoria Alva, Yolanda Mercedes Garmendia Hernández, Arturo Flores Grande, Juan de Dios Castro Muñoz, José Antonio Díaz García, Luis Alonso Mejía García, Omeheira López Reyna, Juan Manuel Sandoval Munguía, Martín Óscar González Morán, Enrique Iragorri Durán, Felipe Díaz Garibay, Adriana Rebeca Vieyra Olivares, Edmundo Javier Bolaños Aguilar, Carlos Eduardo Felton González, Eduardo Ortiz Hernández, Francisco Dávila García, Martín Stefanonni Mazzocco, Antonio Medellín Varela, Gerardo Priego Tapia, Marco Heriberto Orozco Ruiz Velazco, Martín Malagón Ríos, Adriana Rodríguez Vizcarra Velázquez, Daniel Chávez García, Osiel Castro de la Rosa, Rolando Rivero Rivero, René Lezama Aradillas, Sagrario María del Rosario Ortiz Montoso (rúbricas).

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JOSEFINA SALINAS PÉREZ Y MARIO ENRIQUE DEL TORO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los suscritos, diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de la LX legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que les otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de este honorable Pleno la iniciativa de decreto por el que se reforma el inciso d) de la fracción segunda, base segunda, del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 10, 34, 35,42 y 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en materia de nombramiento del procurador general de Justicia del Distrito Federal y del secretario de Seguridad Pública, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Dentro del proceso de reforma del Estado, el capítulo referente a la reforma política del Distrito Federal es, sin duda, el que mayores logros ha presentado. A partir de las reformas graduales iniciadas en 1992, y particularmente la del 22 de agosto de 1996, los ciudadanos de la capital de la república han ido consumando sus aspiraciones por contar con capacidad de decisión sobre sus asuntos locales, fijando así el rumbo de la que hoy es considerada ya como una entidad federativa.

Históricamente, rubros tan relevantes como el funcionamiento de los tres órganos de gobierno en el ámbito local, que distribuyen sus competencias entre los seis órganos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122 de nuestra Carta Magna, así como la elección directa del jefe de Gobierno, la elección popular de los titulares de las delegaciones políticas y una mayor autonomía a los órganos locales del Gobierno del Distrito Federal, marcan una clara tendencia a homologar a la capital con el resto de las entidades federativas del país, llevándola incluso a contar en un futuro con una constitución política propia y un legislatura local.

Es claro que este proceso seguirá siendo paulatino; sin embargo, es necesario continuar otorgando mayores facultades a las autoridades locales, sobre todo en aquellos aspectos sustantivos de la vida de nuestra ciudad. En tal virtud, la seguridad pública y la procuración de justicia se sitúan en el centro de las preocupaciones de sus habitantes.

Atenta al sentido federalista de las reformas que han fortalecido la capacidad de gestión y gobernabilidad de las autoridades locales en el Distrito Federal, se hace necesario que, junto a la responsabilidad de brindar a los habitantes de la Ciudad de México un clima de seguridad pública y una eficaz procuración de justicia, se otorguen plenas facultades para

determinar las políticas públicas y las decisiones sustantivas en la materia; por ello, la presente iniciativa pretende dar un paso más en el sentido expuesto que, por concordancia con lo actuado, se presenta como natural y evidente.

El espíritu de esta iniciativa pretende así dejar de lado discusiones bizantinas que justificaron en su tiempo la facultad del ejecutivo por contar con el mando de la fuerza pública en el lugar de la residencia de los poderes federales. Un federalismo moderno tiene claro que, entre ámbitos de gobierno, federal y local, ya no tiene lugar alguna tradición de ejercicio vertical del poder. Es más bien entendido en la lógica de la reciprocidad y la colaboración entre estos ámbitos como se puede asegurar la verdadera gobernabilidad democrática.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento por lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 y la fracción I de la letra A del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de este honorable Pleno la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el inciso d) de la fracción segunda, correspondiente a la base segunda de la letra C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforman, derogan y adicionan los artículos 10, 34, 35, 42 y 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Artículo Primero. Se reforma el inciso d) de la fracción segunda, de la base segunda, letra C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Base Segunda. Respecto al jefe de Gobierno del Distrito Federal

I. ...

II. El jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) a c)...

d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos, dependientes del órgano ejecutivo local.

e)...

f)...

Artículo Segundo. Se reforman, derogan y adicionan los artículos 10, 34, 35 y 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 10. El Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un procurador general de Justicia, nombrado y removido por el jefe del Gobierno del Distrito Federal, con la ratificación de la Asamblea Legislativa.

...

Artículo 34. Derogado.

Artículo 35. Derogado.

Artículo 42. La Asamblea Legislativa tiene facultades para

I. a XXIX. ...

XXX. Ratificar el nombramiento del procurador general de Justicia que haga el jefe del Gobierno del Distrito Federal.

XXXI. Las demás que le otorgan la Constitución y este estatuto.

Artículo 67. Las facultades y obligaciones del jefe del Gobierno del Distrito Federal son las siguientes:

XX. Ejercer las funciones de dirección en los servicios de seguridad pública, entre las que se encuentran las siguientes:

a)...

b) El nombramiento del servidor público que tenga a su cargo el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal, con la ratificación de la Asamblea Legislativa.

El servidor público que tenga al mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal deberá cumplir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento;

II. Tener cuando menos 35 años al día del nombramiento;

III. Tener residencia efectiva de 3 años inmediatamente anteriores al día del nombramiento, si es originario del Distrito Federal, o de 5 ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad;

IV. No haber sido sentenciado por delito intencional que merezca pena corporal; y

V. Tener experiencia acreditada en la materia, y contar con el reconocimiento público de la sociedad civil.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor dentro de 180 días, contados a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se entenderán derogadas todas las demás disposiciones que se opongan al presente decreto.

Diputados: Josefina Salinas Pérez. Mario Enrique del Toro (rúbricas).

CON PROYECTO DE DECRETO, POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL EJECUTIVO FEDERAL EN LA SESIÓN DEL JUEVES 9 DE OCTUBRE DE 2008

México, DF, a 9 de octubre de 2008.

**Secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión
Presentes**

Por instrucciones del presidente de la república y en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito remitir la iniciativa de decreto por el que se reforma la fracción vigésima primera del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, documento que el titular del Ejecutivo federal propone por el digno conducto de ese órgano legislativo.

Sin otro particular, reciban un cordial saludo.

Atentamente
Cuauhtémoc Cardona Benavides (rúbrica)
Subsecretario de Enlace Legislativo

**Presidente de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión
Presente**

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. El Ejecutivo federal a mi cargo está convencido de que la colaboración de los poderes, en todos los ámbitos, incluso en la formación de nuevos regímenes jurídicos es fundamental para cumplir los compromisos que, de cara a la sociedad, hicimos en dicho acuerdo.

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. La Ley General de Salud es un ejemplo claro de ello, pues señala, dentro del rubro que corresponde a la federación, tanto en el ámbito legislativo como en la ejecución de las normas sanitarias, a los estados y municipios, de forma que además de contar con esta ley general, en las entidades federativas hay leyes locales para regular con más precisión aquellas facultades que la ley entregó a las autoridades de los estados y del Distrito Federal.

Por ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que para que sea válida, desde el punto de vista constitucional, una ley general, debe encontrar su fundamento en la propia ley fundamental de la nación, pues en principio es a ésta a la que corresponde la distribución de las competencias entre los distintos poderes y órganos constituidos; pero excepcionalmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión para distribuir competencias, obligando así a las autoridades de los tres órdenes de gobierno y de cualquier poder, sea Legislativo, Ejecutivo o Judicial. Así se aprecia en la tesis del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, número XXV, abril de 2007, correspondiente a la novena época, cuyo rubro y sinopsis es la 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. Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, SA de CV, 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura Sanabria Martínez. El tribunal pleno, el 20 de marzo en curso, aprobó, con el número VI 112007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a 20 de marzo de 2007. "

En este orden de ideas, para iniciar, dictaminar y votar una Ley General contra el Secuestro, en la que se regule, de forma homogénea, la prevención, investigación, persecución y sanción de este delito, por parte de todas las autoridades del país, es necesario hacer una reforma al artículo 73 constitucional, a efecto de dar sustento en nuestra carta magna a la citada ley y evitar interpretaciones adversas sobre la constitucionalidad de la misma.

Lo anterior es así porque la facultad de expedir leyes penales se encuentra conferida tanto a la federación, como a los estados y al Distrito Federal, según se aprecia en los artículos 73, fracción XXI, 122, apartado c), base primera, inciso h) y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De los preceptos referidos se desprende que la atribución legislativa en materia penal se divide de la forma siguiente:

1. Al Congreso de la Unión le corresponde:

- a) Establecer los delitos y las faltas contra la federación, así como sus sanciones.
- b) Legislar en materia de delincuencia organizada.
- c) En las materias concurrentes, establecer en leyes federales los supuestos en que autoridades locales son competentes para conocer y resolver delitos federales. Es decir, cuando un delito federal, por disposición de una ley del Congreso de la Unión, puede ser investigado, perseguido y sancionado por autoridades locales.

2. A los congresos de los estados les corresponde, legislar en todo lo no reservado al Congreso de la Unión; es decir, legislar en materia penal cuando no se esté en los supuestos de los tres incisos anteriores.

3. A la Asamblea Legislativa del Distrito Federal le compete legislar en materia penal en todo lo no reservado al Congreso de la Unión.

De acuerdo a la actual distribución constitucional de competencias legislativas, el delito de secuestro debe ser legislado por los poderes legislativos locales y por el órgano legislativo del Distrito Federal, no por el Congreso de la Unión.

En este orden de ideas, si se quiere facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre esta materia, y establecer, en forma homogénea, disposiciones relativas a la prevención, investigación, persecución y sanción de este delito, a todas las autoridades del país, resulta imperativo otorgarle dicha atribución constitucional al Congreso de la Unión.

Con la reforma que se propone a la fracción XXI, del artículo 73 constitucional, el delito de secuestro seguirá siendo del orden 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. Darle fundamento constitucional a la ley general proporcionará una gran amplitud de acción al Congreso de la Unión para expedir la Ley General contra el Secuestro, y para regular sus alcances.

Con este sustento constitucional, el Congreso de la Unión tiene la posibilidad de definir lo siguiente:

- A) Si el tipo penal y la sanción del secuestro será competencia del propio Congreso de la Unión, o si por el contrario, corresponderá a las legislaturas locales y a la

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, definir el contenido del tipo penal y su pena. Incluso, puede optar por la segunda opción, pero establecer directrices al legislativo local para que no quede fuera ningún supuesto normativo que el Congreso quiera considerar como secuestro, o evitar que dentro de su definición se establezcan atenuantes o agravantes; es decir, puede limitar el actuar de las legislaciones locales, pues al tratarse de una ley general es ésta, por mandato de la propia constitución política, la que distribuye las competencias.

B) Las acciones preventivas que deben adoptar los municipios, las entidades federativas y la federación para contribuir a evitar que se prive ilegalmente de la libertad a las personas, con los fines propios del secuestro.

C) Las políticas públicas que tienen que seguir todas y cada una de las instituciones del Ministerio Público, cuando investiguen el delito de secuestro; de forma que la ley general puede obligar a la creación de las unidades especializadas a que se refiere el propio Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.

D) Establecer con precisión la forma de colaboración entre la federación y las entidades federativas, para investigar con mayor celeridad y eficacia el delito de secuestro.

E) Regular la atención a las víctimas y la intervención del Estado, para que el daño físico, psicológico y económico sufrido sea reparado.

F) Definir los casos en que la federación puede hacerse cargo directo de la investigación, persecución y sanción, en una especie de facultad de atracción abierta y no condicionada a la existencia de un delito federal conexo.

G) Establecer características especiales dentro de los procedimientos judiciales seguidos por el delito de secuestro; es decir, sin modificar el procedimiento que establece cada legislación, puede prever la utilización de herramientas jurídicas como la protección de testigos, víctimas, u ofendidos, la celebración especial de diligencias para protegerlas física y psicológicamente, etcétera.

H) Ordenar la forma en que se van a ejecutar las sanciones; de tal suerte que puede establecer la obligación de contar con establecimientos especiales para este tipo de delitos, o bien, obligar a las prisiones locales a tener lugares con características específicas para la ejecución de las penas.

Dar fundamento constitucional a la Ley General del Secuestro es la única forma de atribuir al Congreso de la Unión, desde nuestra ley primaria, la posibilidad de distribuir las competencias entre todos los poderes y órdenes de gobierno de la nación, para hacer frente a un delito que daña a la sociedad y que lesiona sustancialmente la tranquilidad de los

mexicanos. Asimismo, nos permite superar viejos problemas en el combate a este fenómeno, como son, a manera enunciativa y no limitativa, las siguientes:

a) Que las sanciones son muy distintas, no obstante que se protege la libertad humana, la cual debe tener el mismo valor en todo el territorio nacional.

b) Que en ocasiones se establecen figuras especiales en algunos códigos y en otros no. Por ejemplo, en el Código Penal Federal (el cual no se aplica salvo en los casos del artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), se prohíbe la intervención de negociadores privados, para obtener la libertad de las víctimas u ofendidos, así como sugerir la no interposición de denuncia. La mayor parte de los códigos penales locales no prohíben esta conducta, entonces está permitida la participación de negociadores privados y la sugerencia de no interponer denuncia en casi todo el territorio nacional, por no ser aplicable para los delitos locales el Código Penal Federal y estar relacionada a la existencia de un delito local como lo es el secuestro.

e) Lo que en unos códigos se considera secuestro exprés, en otros es subsumida la afectación de la libertad personal en el robo o la extorsión, por ser la finalidad de dicha privación el desapoderamiento de cosa ajena, mueble, o el obligar a dar, hacer o dejar de hacer.

d) En algunos códigos penales existe un tipo básico que sirve de fundamento para establecer otros tipos penales derivados, en los que se aumenta la sanción penal; sin embargo, en otros códigos, las diversas modalidades de secuestro no tienen como sustento el tipo penal básico, puesto que, incluso sus agravantes, chocan con los elementos típicos de la definición básica.

e) La definición de la competencia, en aquellos casos en donde el delito por ser permanente se comete en dos o más entidades federativas, queda al arbitrio del denunciante, pues es la denuncia que se previene la que establece la competencia.

Estos y otros problemas serán superados si autorizamos al Congreso de la Unión, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a expedir una Ley General contra el Secuestro, que es un compromiso asumido en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.

Por otra parte, debe mencionarse que en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 2008 se publicó una reforma a esta fracción XXI del artículo 73 constitucional, para dar al Congreso la facultad exclusiva de legislar en materia de delincuencia organizada. El texto constitucional derivado de esta reforma pretendió evitar que las legislaturas locales pudieran definir y modificar la definición del delito de delincuencia organizada y de sus delitos determinantes, y en consecuencia evitar que se abuse de este concepto y se utilicen herramientas de investigación y juzgamiento que podrían implicar verdaderas excepciones a garantías individuales.

Sin embargo, no podemos cerrar los ojos de que muchos de los delitos determinantes 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, las formas de prueba anticipada en el sistema acusatorio, y la protección especial para las víctimas y los ofendidos por los delitos.

Ésta fue la verdadera intención de la reforma constitucional de 18 de junio de 2008 referida, pues el texto constitucional señala que es facultad del Congreso de la Unión legislar en materia de delincuencia organizada, mas nunca limita dicho órgano legislativo a autorizar a las autoridades locales el uso de las herramientas especiales de investigación y persecución de la delincuencia organizada. En efecto, de la redacción se puede desprender 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 de la delincuencia organizada 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 del 18 de junio de 2008 que define la delincuencia organizada y a sus delitos determinantes es correcta en su génesis e intenciones; sin embargo, en forma complementaria debe la Constitución, como hace el hoy párrafo tercero para las materias concurrentes, permitir que las autoridades locales investiguen, persigan y sancionen la delincuencia organizada y sus delitos determinantes, como hasta antes de la reforma lo hacían las entidades federativas en los casos de secuestro y robo de vehículos con definiciones locales de qué es *delincuencia organizada*. Esto no debe impedir que cuando la federación así lo decida, o que cuando los delitos determinantes sean federales, como es el caso de los delitos contra la salud, este orden de gobierno investigue y persiga ante los tribunales federales este delito.

En consecuencia, esta iniciativa de reforma constitucional pretende que todos los recursos del Estado se sumen en la lucha contra la delincuencia organizada y sus diversas manifestaciones, pero sin retroceder en la decisión constitucional tomada de que sólo el Congreso de la Unión defina el concepto de ella misma y sus delitos determinantes.

Por ello, en esta iniciativa se advierten las ventajas de 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, como en materia de secuestro.

Por las razones expuestas, el Ejecutivo federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de esa soberanía somete a la consideración del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de:

Decreto por el que se reforma la fracción vigésima primera del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se **reforma** la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XX. ...

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como **las leyes generales contra la delincuencia organizada y el secuestro, que distribuyan las competencias de la federación, las entidades federativas y los municipios en su prevención y sanción.**

...

...

XXII. a XXX. ...

Transitorios

Primero. Este decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación.

Segundo. La Ley General contra el Secuestro se expedirá a más tardar dentro de los seis meses contados a partir de la publicación de este decreto.

Tercero. Las leyes penales que definen y sancionan el delito de secuestro seguirán vigentes y serán aplicables en los términos que establezca la Ley General contra el Secuestro. Los hechos cometidos durante la vigencia de las leyes penales que definen y sancionan el delito de secuestro serán investigados, perseguidos y sancionados conforme a ellas.

Cuarto. Las leyes penales que definen y sancionan el delito de delincuencia organizada, así como las que prevén mecanismos de investigación, persecución, procesamiento y sanción de la misma, seguirán vigentes hasta en tanto entre en vigor la Ley General contra la Delincuencia Organizada. Los hechos cometidos durante la vigencia de las leyes penales que definen y sancionan el delito de delincuencia organizada serán investigados, perseguidos y sancionados conforme a ellas.

Reitero a usted, ciudadano Presidente de la Cámara de Diputados la seguridad de mi consideración más atenta y distinguida.

Palacio Nacional, a los ocho días de octubre de dos mil ocho.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (rúbrica)

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia. Octubre 9 de 2008.)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73 Y 99 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA EUGENIA JIMÉNEZ VALENZUELA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita, diputada María Eugenia Jiménez Valenzuela, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 73, fracción XXIX-G, y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, éste último a efecto de que el texto vigente se integre en un Apartado A y se le adicione un Apartado B, de acuerdo con la siguiente:

Exposición de Motivos

I. Antecedentes

1. En el Diario Oficial de la Federación de 23 de marzo de 1971 fue publicada la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, primera Ley mexicana, cuya aplicación fue atribución del Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y del Consejo de Salubridad General, creándose la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente en 1972.

2. La expansión ganadera, la deforestación masiva de selvas tropicales en el sureste y los impactos de la industria petrolera y el descontento creciente de numerosos grupos sociales que comenzaron a organizarse alrededor del movimiento ambientalista, rebasaron el primer marco legal e institucional de 1971 y determinaron que a principios de la década de los ochenta se creara la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y, dentro de ella, la Subsecretaría de Ecología y que se incluyera por primera vez un capítulo de ecología en el Plan Nacional de Desarrollo.

3. Con fecha 11 de enero de 1982 se publicó la Ley Federal de Protección al Ambiente, que abrogó la Ley General para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 12 de marzo de 1971. Sus disposiciones fueron de orden público e interés social y tuvieron por objeto la protección, mejoramiento, conservación y restauración del ambiente, así como la prevención y control de la contaminación que lo afectase; la aplicación de la ley continuó siendo competencia del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y del Consejo de Salubridad General, y se previó que la SSA podía celebrar convenios con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, y con los municipios, para coordinar sus actividades en materia ecológica.

4. En el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987 apareció publicado el Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27 y se adiciona una fracción

XXIX G al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de explicitar que, entre el ámbito potestativo que corresponde a la nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, se encuentran las relacionadas con la preservación y restauración del equilibrio ecológico, y facultar al Congreso de la Unión "para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico".

5. En el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1988 fue publicada la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, ordenamiento que continúa vigente hasta nuestros días, con la salvedad de algunas reformas entre las que destacan las del año de 1996 a las que nos referiremos con posterioridad.

La Ley citada se autodefine como Reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social.

La autoridad competente por parte del Poder Ejecutivo, era la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue); se creó la Comisión Nacional de Ecología como un órgano permanente de coordinación intersecretarial que tenía la función de analizar problemas y proponer prioridades, programas y acciones ecológicas; se reguló la figura de la evaluación del impacto ambiental como requisito previo para el otorgamiento de permisos y autorizaciones en las materias ecológicas del ámbito federal, correspondiendo a las entidades federativas y a los municipios evaluar el impacto ambiental en materias fuera del ámbito de competencia federal; se incluyeron los conceptos de áreas naturales protegidas, reservas de la biosfera, reservas especiales de la biosfera, parques nacionales, monumentos naturales, parques marinos nacionales, áreas de protección de recursos naturales, áreas de protección de flora y fauna, parques urbanos y zonas sujetas a conservación ecológica y la denuncia popular, que podía ejercer cualquier persona ante la Sedue.

6. El 4 de junio de 1992 se crearon la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) y el Instituto Nacional de Ecología, como órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). La creación de estos organismos fue a través del Decreto presidencial mediante el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social e incluye, en el capítulo de Órganos Desconcentrados, a ambas entidades, y como consecuencia de la reforma a la Ley de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1992, que creó la Secretaría de Desarrollo Social.

La Profepa nació como un órgano auxiliar de la Sedesol para vigilar, establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procurasen el cumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente, así como para recibir, investigar y atender, o en su caso canalizar ante las

autoridades competentes, las quejas y denuncias de la ciudadanía y de los sectores público, social o privado, por el incumplimiento de aquéllos.

Al Instituto se le asignaron las atribuciones de formular, conducir y evaluar la política general de ecología y promover el ordenamiento ecológico general del territorio nacional, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública federal, con los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado, así como formular y conducir la política general de saneamiento ambiental.

7. Por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de julio de 1992, el Secretario de Desarrollo Social publicó el acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en su carácter de órganos desconcentrados de la dependencia citada, se ratificaron sus atribuciones establecidas en el Reglamento de la Sedesol, se determinó la estructura interna de ambos órganos desconcentrados y se hizo una distribución de competencias entre las dependencias que conformaron su estructura interna.

8. En el Diario Oficial de la Federación de 13 de diciembre de 1996 fue publicado el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Fue una reforma sustantiva y profunda que abarcó una buena parte de los capítulos y artículos en que se divide dicha Ley, destacando lo siguiente, en cuanto al tema que nos ocupa: Se confirma la figura de la denuncia popular, que a partir de dicha reforma se debió presentar ante la Profepa; se reguló el procedimiento que debe dar esta Procuraduría a las denuncias recibidas, atribuyéndole facultades para efectuar las diligencias necesarias, iniciar los procedimientos de inspección y vigilancia con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia, y precisando que las resoluciones que emita la Profepa tendrán el carácter de recomendaciones a las autoridades federales, estatales o municipales, necesarias para promover ante la autoridad responsable la ejecución de las acciones procedentes.

9. En el Diario Oficial de la Federación de 21 de enero de 2003, se publicó el Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En su articulado se establecen las atribuciones del Instituto Nacional de Ecología (INE) y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa).

10. Para los efectos de este instrumento, es pertinente destacar que la Ley vigente en materia ambiental y ecológica, complementaba por el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se confirma la existencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) ante quien se puede denunciar, por parte de toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daño al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la Ley y los demás ordenamientos en la materia.

La Profepa está facultada para efectuar las diligencias necesarias con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia y para iniciar los procedimientos de inspección y vigilancia que fueran procedentes.

Si del resultado de la investigación realizada por la Profepa se desprende que se trata de actos, hechos u omisiones en que hubieren incurrido autoridades federales, estatales o municipales, emitirá las recomendaciones necesarias para promover ante las autoridades citadas la ejecución de las acciones procedentes. Las recomendaciones que emita la Profepa serán públicas, autónomas y no vinculatorias. Además, la Profepa cuenta con facultades para someter a procedimiento de conciliación, con audiencia de las partes involucradas, los asuntos en los que la denuncia popular no implique violaciones a la normatividad ambiental, ni afecten cuestiones de orden público e interés social.

La misma ley ambiental dispone que las leyes de las entidades federativas establecerán el procedimiento para la atención de la denuncia popular cuando se trate de actos, hechos u omisiones que produzcan o puedan producir desequilibrios ecológicos o daños al ambiente, por violaciones a la legislación local ambiental.

11. En el ámbito internacional, destaca lo siguiente:

a) En 1972 se llevó a cabo en Estocolmo, Suecia, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano y se aprobó la "Declaración de Estocolmo" y el Programa de Acción que conlleva 109 Recomendaciones para la Cooperación Internacional en Materia Ambiental. También se creó el "Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente" (PNUMA).

b) A partir de la Conferencia de Estocolmo se desarrolló un trabajo sistemático sobre la degradación ambiental, en términos científico, legislativo e institucional y de cooperación internacional, que se ha traducido en más de 140 convenios internacionales sobre temas de medio ambiente.

c) La Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, constituye a la fecha el referente obligado en la historia del debate internacional sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Los principales resultados de la Cumbre de la Tierra fueron: La Agenda 21, que es un programa de acción para hacer frente a los principales desafíos que plantea la problemática ambiental y en general el desarrollo sostenible; la Declaración de Río que estipula los principios del debate y los acuerdos en materia de medio ambiente; dos convenios internacionales, uno sobre biodiversidad biológica y otro sobre cambio climático, y los Principios jurídicamente no Vinculantes sobre bosques de todo tipo.

12. Al impulso del movimiento internacional que surgió en la Cumbre de la Tierra en 1992, se formalizó en 1998 el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. México se adhirió a este tratado y que fue ratificado por el Senado, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1° de septiembre del 2000.

13. En 2002 la comunidad internacional realizó una evaluación de los avances hacia el desarrollo sostenible, en una reunión que se denominó "Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible", celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica y que tuvo como resultado un plan de aplicación y una declaración política, en la que se ratificaron los compromisos de la Agenda 21, la Declaración de Río y las Metas de Desarrollo del Milenio. En esta evaluación, "se evidenció que a pesar de los esfuerzos institucionales, de la realización de tres Cumbres – Estocolmo, Río de Janeiro y Johannesburgo – y la entrada en vigor de acuerdos, la pobreza continúa en aumento, el medio ambiente se sigue deteriorando; la pérdida de biodiversidad continúa, los procesos pesqueros se están agotando, el proceso de desertificación está provocando la existencia de más tierras infértiles, los efectos adversos del cambio climático son evidentes, los desastres naturales son más frecuentes y más devastadores, particularmente en los países en desarrollo y la contaminación del agua, mares, aire, amenaza la vida de millones de personas", según informe que aparece en el portal electrónico de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

II. Consideraciones

En el desarrollo legislativo e institucional que ha tenido la materia ambiental y ecológica en México, durante poco más de tres décadas (desde 1971 a la fecha), podemos identificar las siguientes manifestaciones y tendencias.

1. Surgió en el ámbito de las facultades exclusivas del Poder Ejecutivo Federal ejercidas, primero, a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, luego en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, enseguida por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social y actualmente a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
2. Con la reforma constitucional de 1987, que faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno, respetando sus respectivas competencias, se crea un sistema nacional en materia de medio ambiente y ecología, en el que participan corresponsablemente y de manera concurrente, en el ámbito de sus respectivas competencias, la Federación, los Estados y los Municipios. Se crean la Profepa y el INE, manteniendo la materia en el área de competencia del Poder Ejecutivo, federal, estatal y municipal.
3. Se percibe una evolución adecuada y consistente en la elaboración de normas jurídicas sustantivas, que identifican la materia ambiental y ecológica, los bienes jurídicos a proteger y los mecanismos para instrumentar tal protección por parte de la Administración Pública Federal.

Inclusive, se puede apreciar concordancia y congruencia de tales normas con los tratados y convenios internacionales en la materia.

4. Se amplía progresivamente la participación ciudadana, principalmente por la presión de organizaciones ambientalistas o ecologistas. Se reconoce legalmente la denuncia popular, que se podía presentar primero ante la Secretaría reconocida por

la ley como la autoridad en la materia y posteriormente y hasta nuestros días, a través de la Profepa.

5. No obstante lo anterior, la aplicación de las normas jurídicas y el funcionamiento de las instituciones se advierte francamente deficiente e insuficiente en la práctica. Sería abundar en lo notorio y conocido por todos, mencionar los numerosos casos de violación de las leyes ecológicas, de falta de respeto por diversas autoridades de los tres órdenes de gobierno sobre los principios y normas constitucionales y sus leyes secundarias, que prevén el dominio, uso y explotación de las tierras, aguas, aire, incluyendo las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, y el desprecio con el que las diversas autoridades reaccionan ante el reclamo de particulares y organizaciones por el respeto a sus derechos, al medio ambiente y a la ecología, de acuerdo con criterios de sustentabilidad.

6. México ha seguido a paso regular las tendencias, propuestas y convenios internacionales en materia ambiental y ecológica. Hemos aceptado y adoptado los principios, normas y objetivos iguales o equivalentes a los que prevalecen en el terreno internacional. Podemos afirmar que contamos con una Ley sustantiva, la LEGEEPA, publicada en 1988 y que con sus reformas de 1996, corresponde razonablemente a los reclamos nacionales y a los compromisos internacionales en materia de medio ambiente y ecología.

7. El sistema jurídico institucional en materia de medio ambiente y ecología mexicano, carece de instituciones con atribuciones suficientes, de mecanismos y procedimientos, para atender y garantizar la satisfacción de las demandas de particulares, organizaciones, comunidades y desarrollos urbanos, en materia de preservación del medio ambiente y de la ecología.

Ciertamente, la legislación y las instituciones relacionadas con el medio ambiente y la ecología mexicanos han evolucionado positivamente durante las últimas tres décadas: Desde la primera ley federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental que fue administrada por la Secretaría de Salubridad y Asistencia, a cuyo efecto se creó la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente en 1972; pasando por la creación de la Sedue a finales de 1971, con su Subsecretaría de Ecología; luego con la expedición de la Ley Federal de Protección al Ambiente en 1982 que amplió el objeto del ordenamiento en la materia a la protección, mejoramiento, conservación y restauración del ambiente, así como la prevención y control de la contaminación, administrada nuevamente por la Secretaría de Salubridad y Asistencia y que prevé que esta dependencia podía celebrar convenios con los gobiernos de los Estados y el Distrito Federal, para coordinar sus actividades en materia de ecología; el movimiento ambientalista institucional se consolida y fortalece con la reforma constitucional de 1987 que otorgó al Congreso de la Unión la facultad para legislar en la materia y establecer la concurrencia del gobierno federal, los estados y los municipios en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, y hasta llegar a la publicación en 1988 de la LEGEEPA, que con sus reformas de 1996 continúa vigente hasta nuestros días.

Formamos parte de una fuerte corriente de opinión que estima que debemos seguir avanzando en el proceso legislativo institucional de protección al ambiente y la preservación del equilibrio ecológico.

Compartimos la convicción de que contamos con un marco legal adecuado, conformado por normas nacionales e internacionales, que nos permite identificar con precisión y certeza la materia ambiental y ecológica, así como los bienes jurídicos a tutelar y los derechos sustantivos consagrados en la Constitución y en las leyes secundarias.

Sin embargo, es generalizada la opinión de que las dependencias y organismos a quienes se ha atribuido la responsabilidad de cumplir y hacer cumplir la legislación ambiental y ecológica, no han sabido o no han podido responder adecuada y eficientemente al cumplimiento de su función.

En la actualidad, la Semarnat, la Profepa y el INE tienen las atribuciones que corresponden a la autoridad ambiental del Poder Ejecutivo de la Federación. La primera, como la administradora directamente responsable de la materia, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la LEGEEPA; los otros dos como órganos auxiliares de aquélla. La Profepa para recibir y tramitar la denuncia popular y realizar las diligencias de inspección y vigilancia con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia, y cuyas resoluciones se limitan a hacer meras recomendaciones, no vinculatorias, para promover ante la autoridad responsable, federal, estatal o municipal, la ejecución de las acciones procedentes; y el INE para elaborar, conducir y evaluar la política general de ecología y de saneamiento ambiental. De esta manera, la facultad decisoria del acto administrativo permanece exclusivamente en el ámbito de autoridad de la Semarnat.

Las resoluciones de la Semarnat son impugnables mediante el recurso de revisión a cargo de la misma Semarnat, y contra la resolución de éste, el juicio de nulidad ante el Tribunal Contencioso Administrativo.

Finalmente, contra la resolución que se dicte en relación al recurso de revisión, procedería el juicio de amparo.

El esquema anterior se ha mostrado francamente ineficiente. Quien presenta una denuncia popular en contra de hechos, actos u omisiones que produzcan o puedan producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravengan las disposiciones de la LEGEEPA, entra a un laberinto de trámites, en ocasiones sin salida y sin esperanza, en el que intervienen la Profepa y la Semarnat a nivel federal y los gobiernos de los estados y de los municipios, sin que existan reglas claras de juego, ni siquiera en cuestión de distribución de competencias, de tal manera que las competencias se invaden, se traslapan y hasta se contradicen, formando una telaraña densa de intereses personales, regionales y de grupo, propiciando la irresponsabilidad, la corrupción y la impunidad.

Lo anterior se traduce inexorablemente en deterioro de los principios de seguridad y certeza jurídicas, pero sobre todo, de credibilidad y confianza en quienes tienen a su cargo la

aplicación de nuestra ley ambiental, sobre todo porque se trata esencialmente de autoridades administrativas que no gozan de la autonomía que puede asistir a un órgano jurisdiccional. Se tiene conocimiento de que algunos juzgados de distrito han otorgado la suspensión en el juicio de amparo indirecto contra actos administrativos en materia ambiental, encontrando en esa vía la única posibilidad para tutelar eficazmente el derecho constitucional de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, consagrado en el párrafo cuarto del artículo 4º de nuestra Carta Magna.

Por todo ello se impone contar con los mecanismos procesales que permitan plantear las controversias en materia de medio ambiente y ecología ante un tribunal previamente establecido que tenga facultades para resolver sobre la existencia de derechos sustantivos del individuo, de la comunidad o de los órganos de gobierno de los tres órdenes que conforman nuestro federalismo, proveer a su reconocimiento y exigir su cumplimiento, restitución o, en su defecto, la reparación del daño.

Nuestra propuesta parte de la premisa de reconocer que el derecho al medio ambiente es un derecho garantizado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que vincula tanto a los órganos del Estado como a cualquier sujeto de derecho sometido al orden jurídico nacional, y que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales han desarrollado un marco legislativo importante para proveer a la tutela de ese derecho. Para lograrlo, se plantea ahora como indispensable establecer una jurisdicción ambiental basada en la estrecha colaboración entre los poderes judiciales, federal y locales. Esta jurisdicción ambiental del derecho mexicano se conformaría como un subsistema de administración de justicia integral que conocería de los aspectos propios de constitucionalidad de las normas ambientales, así como de problemas de legalidad relacionados con su aplicación, incluyendo actos de autoridad y de particulares que pudieran vulnerar el derecho al medio ambiente y al equilibrio ecológico, en sus diversas expresiones y modalidades. También deberá conocer de los conflictos de competencia que puedan presentarse entre las diversas autoridades u organismos que tengan atribuciones en la materia que nos ocupa.

De esta manera, se propone una jurisdicción ambiental que sustituiría a los tradicionales juicios contencioso administrativo y de amparo promovidos contra actos de las autoridades ambientales que afecten a los particulares que realicen alguna conducta que no se apegue al marco jurídico aplicable a la materia. Los juicios en materia ambiental y ecológica tendrían que extraerse necesariamente de la esfera competencial de los tribunales contencioso administrativo y de la jurisdicción de amparo y quedarían bajo el conocimiento de los jueces ambientales.

Los tribunales y jueces ambientales que se proponen podrían conocer, en resumen, dos tipos de juicios:

- Por un lado los promovidos contra actos u omisiones de autoridades federales, locales o municipales, sea por considerarlos violatorios del derecho al medio ambiente y el ecológico en sus distintas expresiones reguladas por la LEGEPA y otras leyes aplicables en la materia, o por estimarlos inválidos al afectar los

derechos fundamentales de los gobernados que realizan actividades que pueden afectar el ambiente o el equilibrio ecológico.

- Por otro lado, los relativos a actos de particulares que realizan actividades que deben sujetarse a un acto permisivo de cualquier órgano del Estado, por estimarlos violatorios del derecho al medio ambiente y al equilibrio ecológico reconocido en las leyes generales, así como contra particulares que, sin ubicarse en el supuesto anterior, realicen actividades que causen o puedan causar daños al medio ambiente o al equilibrio ecológico y, de esta manera, afectar a terceros.

Atención especial merece definir la clase de interés que debe exigirse para el ejercicio de las acciones que pueden interponerse en los juicios ambientales antes enunciados. Desde luego, se identificaron los casos en que los gobernados tienen un derecho subjetivo a impedir una conducta administrativa susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación de hecho en la que se encuentra el interesado, o a impedir otra distinta, en cuyo caso se finca el interés jurídico para exigir a la administración y reclamar a los tribunales y jueces la observancia de las normas jurídicas cuya infracción puede perjudicarles. Tal es el caso de los actos en materia ambiental de un órgano de la Administración Pública Federal, Estatal, Municipal o del distrito Federal que afecte los derechos de cualquier persona física o moral, en materia ambiental.

Por otra parte, se tienen los casos de las acciones que tienen por objeto impugnar actos u omisiones de los órganos de gobierno o de los particulares que puedan generar un daño ambiental, en las que no puede exigirse el interés jurídico pero tampoco un interés simple que permitiera, por ejemplo, a un habitante de Baja California impugnar actos que afectan el entorno en Quintana Roo. Por ende, se introdujo el concepto del "interés legítimo", el cual sustenta la acción de impugnar conductas administrativas susceptibles de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación de hecho en que se encuentra el interesado, situación que es y debe ser tutelada por el derecho, como sucede en materia de medio ambiente y ecología.

En virtud de que las cuestiones ambientales y ecológicas tienen que ver con las tierras, aguas y aire o espacio aéreo, así como en las demás zonas en las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, pueden incidir en ámbitos o en áreas federales, estatales o municipales. En este contexto, se presenta como una tarea complicada y difícil el tratar de establecer a priori la competencia estricta y al detalle de los tres órganos de gobierno que componen nuestro sistema federal, en cuanto se refiere a las materias que afectan el medio ambiente y el equilibrio ecológico.

Una reforma con la importancia y trascendencia como la que se propone, requiere para ser viable jurídicamente y realizable prácticamente, de una reforma constitucional, porque establece nuevas reglas o amplía la aplicación de las existentes, en las relaciones de los tres órdenes de gobierno y por ello tiene que ver con los principios y normas constitucionales de nuestro federalismo.

Conforme a lo anterior, se propone la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo siguiente:

A) El artículo 73, fracción XXIX G., para explicitar, por razones de claridad de las leyes y de certeza jurídicas, que entre las facultades del Congreso de la Unión, además de expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, se incluya la de instituir un sistema de jurisdicción nacional ambiental, en los términos previstos en el artículo 99 B., de la propia Constitución.

Se aprovecha la oportunidad para explicitar que la concurrencia se produce, además del gobierno federal de los gobiernos de los estados y de los municipios, también con el gobierno del Distrito Federal.

b) Consecuentemente, se propone la reforma del artículo 99 de nuestra Constitución Política, a efecto de que el texto vigente se integre en un Apartado A., y se le adicione un Apartado B., para establecer la jurisdicción ambiental nacional, sustentada en la concurrencia de los poderes judiciales, federal, estatales y local del Distrito Federal, conforme a las siguientes bases.

C) La jurisdicción ambiental nacional que se propone es congruente con la concurrencia de competencias consagrada en la fracción XXIX G. del artículo 73 Constitucional y por ello se sustenta, a su vez, en la concurrencia de los poderes judiciales, federal, estatales y local del Distrito Federal, respetando sus respectivos ámbitos de competencia. Así, el sistema jurisdiccional nacional se integrará con los siguientes órganos:

Un Tribunal Nacional Ambiental adscrito al Poder Judicial de la Federación y se integrará por:

1. Una Sala Superior Ambiental.
2. Cinco Salas Regionales Ambientales.
3. Juzgados Federales Ambientales.

Un Tribunal Estatal Ambiental por cada Estado de la República y uno local por el Distrito Federal, adscrito al Tribunal Superior de Justicia de cada entidad federativa y que se integrará por:

1. Una Sala Superior Estatal o local.
2. Juzgados locales ambientales.

En la búsqueda de un sistema jurisdiccional adecuado, nos inspiramos en los principios y la estructura del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de los Tribunales Agrarios, principalmente del primero, por tratarse de un tribunal autónomo, de plena jurisdicción, máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. De los Tribunales Agrarios nos inspiraron su orientación social y su carácter tutelar de los derechos de ejidatarios y de comuneros.

Por sus similitudes, principalmente en cuanto a su estructura en el ámbito federal y, sobre todo, la incorporación del Tribunal Nacional Ambiental al Poder Judicial de la Federación, consideramos pertinente incluir nuestra propuesta como un apartado del artículo 99 Constitucional, justamente al lado del Tribunal Electoral. Sin embargo, es oportuno mencionar algunas diferencias fundamentales: En materia electoral, en los términos establecidos en el artículo 41 de la Constitución, existen dos competencias perfectamente determinadas, la relativa a los poderes de la Unión y que corresponde a las elecciones federales: De diputados y senadores y de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las elecciones locales que corresponden a los ayuntamientos y jefes delegacionales, diputados a los congresos de los estados y a la Asamblea del Distrito Federal y gobernadores de los Estados y Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El único punto de confluencia es que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene competencia para resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos. Fuera de esto, no hay otra concurrencia y las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales de la Federación y de las entidades, ejercen autónoma y separadamente el ejercicio de sus atribuciones.

En cambio, en materia de medio ambiente y equilibrio ecológico, la fracción XXIX G., del artículo 73 Constitucional establece la concurrencia de la Federación, Estados y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Había que respetar estos principios y el consecuente mandato constitucional y generar un modelo que respetando las respectivas competencias, promoviera la concurrencia, en aras de la economía procesal, la eficiencia, propiciar la cercanía y vinculación con los particulares y la sociedad civil en general, sin soslayar los principios de la seguridad y la certeza jurídica en la aplicación efectiva y cotidiana de la legislación ambiental.

De esta manera, se propone un sistema jurisdiccional nacional que se integra por dos órganos: El Tribunal Nacional Ambiental del Poder Judicial de la Federación y el Tribunal Estatal Ambiental de cada estado de la República y del Distrito Federal, adscrito cada uno al Tribunal Superior de Justicia de su entidad federativa.

En principio, cada uno de ellos tiene autonomía frente al otro y la competencia que separadamente les asignan esta Constitución, las constituciones estatales, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y sus respectivas leyes secundarias, pero tienen los siguientes puntos de confluencia:

1. En la primera instancia, que corresponde a los juzgados federales ambientales y a los juzgados locales ambientales, se establece la concurrencia plena, en términos similares a los previstos en el artículo 104, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal manera que los jueces de ambos ámbitos, federal o local, tendrán competencia concurrente para conocer de cualquier demanda o negocio de naturaleza ambiental, a elección del impugnante o reclamante, con independencia de la materia o de la autoridad que haya emitido el

acto impugnado o sea el fundamento de la reclamación, siempre y cuando el bien o la zona jurídicamente protegida queden comprendidos dentro del territorio distrital federal o estatal, en su caso.

2. Las resoluciones de primera instancia podrán ser impugnadas ante las salas regionales federales en el ámbito de la competencia federal o ante la sala superior ambiental local, en el ámbito de competencia respectivo. En este nivel se proyecta una separación estricta de atribuciones para propiciar la determinación de competencias entre los dos órdenes de gobierno.

3. Se dará otro punto de confluencia y concurrencia, al establecer que la Sala Superior Ambiental del Poder Judicial de la Federación conocerá del recurso de revisión contra las resoluciones de las salas regionales federales y de las salas superiores estatales que involucren la inconstitucionalidad de leyes, decretos u otros actos administrativos de aplicación general, sean federales, estatales o municipales, y de los conflictos de competencia entre las salas regionales federales y las salas superiores estatales.

4. No obstante lo anterior, quedarían reservadas al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las acciones de inconstitucionalidad contra las leyes y tratados internacionales, o de las controversias constitucionales que incidieran en la misma, con el objeto de reconocer su carácter de órgano terminal en materia de constitucionalidad de las leyes.

También por ello, se prevé que cuando la Sala Superior del Tribunal Nacional Ambiental, las salas regionales federales o las salas superiores estatales o la local del Distrito Federal sustenten un criterio sobre la constitucionalidad de alguna disposición general o sobre la interpretación de esta Constitución, que pudiere ser contrario a uno sostenido por el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cualquier persona podrá denunciar la contradicción para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia decida en definitiva qué criterio debe prevalecer. Por razones de seguridad y certeza jurídica, se prevé que las resoluciones que se dicten en tal supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos y para articular la jurisdicción ambiental con las diversas de carácter constitucional se precisa que a los tribunales ambientales les resulta obligatoria la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

E. Como un elemento esencial para la determinación de las competencias, federales y locales, se precisan en el proyecto de decreto que se somete a esta Soberanía, las acciones que se podrán ejercitar en materia ambiental, precisando sus efectos y sujetándolas a lo que establezca la legislación general procesal ambiental.

Con ello, se amplía y fortalece significativamente la participación que corresponderá a los ciudadanos y a la sociedad civil para actuar, corresponsabilizarse y ejercer acciones de defensa de las leyes en materia de medio ambiente y equilibrio ecológico. De esta manera, queda claro y explícito que las acciones se podrán enderezar en contra de autoridades y organismos de los tres órdenes de gobierno, pero también en contra de particulares que

gocen de concesión o de diverso acto permisivo del Estado o que, sin ubicarse en este supuesto, realicen actividades que puedan causar daños de consideración al medio ambiente y a la ecología.

F) Se considera prudente proponer en este proyecto de reforma constitucional las bases para determinar la distribución entre las salas regionales federales y las salas superiores de los estados o del Distrito Federal. Para este efecto y en congruencia con los principios del federalismo consagrados en el artículo 124 de nuestra Constitución General, se ratifica que la materia federal estará restringida a los actos relacionados con los bienes y zonas de jurisdicción federal, conforme lo establezca en la ley federal que expida el Congreso en los términos previstos en la fracción XXIX G., del artículo 73 o que estén considerados por esta Constitución o sus leyes reglamentarias como territorios o recursos de jurisdicción federal; en consecuencia, quedarán reservadas a la competencia local y de los tribunales correspondientes, las materias que establezca su constitución, estatuto de gobierno o leyes locales, y que no estén consideradas como federales por la Constitución General y las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

G) Con el propósito de fortalecer y dar consistencia a la acción de los tribunales ambientales, se dispone expresamente que éstos podrán dictar, de oficio o a petición de parte, las medidas cautelares previstas en la ley procesal ambiental y que tendrán por objeto evitar la notoria violación de los derechos fundamentales que tutela esta Constitución, el riesgo o causación de daño grave ambiental, mitigar sus consecuencias o evitar que se sigan causando.

Adicionalmente, se prevé que en el caso de que en el municipio en el que se pueda causar el daño ambiental, no residiere un tribunal ambiental, la ley determinará el juez o tribunal ante el cual se podrá presentar el escrito de demanda, el que además podrá dictar las medidas cautelares que correspondan.

No debe soslayarse que para el establecimiento de una jurisdicción ambiental integral es indispensable prever un equilibrio procesal razonable entre los sujetos del derecho al medio ambiente y los particulares que realicen actividades sujetas a una concesión o diverso acto permisivo que puedan afectar al medio ambiente. Por ello, las medidas cautelares además de velar por el medio ambiente también deben permitir la suspensión de actos de autoridad que pudieran constituir violaciones notorias a los derechos fundamentales de esos concesionarios, permisionarios o licenciatarios. En estos casos corresponderá al juzgador ponderar entre los intereses en conflicto, optando por tutelar la prerrogativa fundamental que mayor daño pudiera sufrir de continuar la ejecución del acto impugnado o de la conducta del particular que generó el dictado de dicho acto.

H) En congruencia por lo dispuesto por el artículo 99, en relación al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se dispone en el Apartado B. que se propone adicionar a este artículo, que las sentencias que se dicten serán definitivas e inatacables, lo que determina que tampoco sean impugnables en otras vías las resoluciones que se dicten en el curso de esos juicios.

Dichas resoluciones considerarán, en los casos y términos que disponga la legislación general procesal ambiental, la reparación del daño ambiental o patrimonial que haya causado el acto materia del juicio; la revocación o suspensión del respectivo acto permisivo y cualquier actividad que resulte necesaria para prevenir, recomponer, reparar o indemnizar el daño ambiental efectivamente causado.

Como se ha precisado previamente, la jurisdicción ambiental no solo se establece como una vía exclusiva para conocer de las demandas promovidas para tutelar el derecho al medio ambiente sino también para impugnar los actos de las autoridades administrativas que tienen encomendada la tutela relativa, lo que conlleva a prever la posibilidad de que los particulares afectados por esos actos puedan demandar la reparación del daño patrimonial a que se refiere el párrafo segundo del artículo 113 constitucional.

D) También es importante resaltar que se adoptan determinadas provisiones para asegurar que el Tribunal Nacional Ambiental cuente con recursos presupuestales para el ejercicio de sus funciones, resaltando de manera importante que los ingresos que se obtengan por multas que imponga el Tribunal Nacional Ambiental, sus salas o los jueces federales ambientales, así como los que se obtengan del remate o venta de bienes decomisados en procedimientos ambientales, se destinarán cuando menos en una tercera parte a fortalecer los presupuestos de los tribunales federales ambientales.

Compañeros diputados y compañeras diputadas: el proyecto legislativo que presento a la consideración de ustedes no es el resultado de un esfuerzo personal o particular de un equipo o grupo sino que tiene la intención de ser la respuesta a un reclamo reiterado y generalizado de amplios sectores de la población mexicana, comunidades rurales y centros urbanos, productores agrícolas, pecuarios y pesqueros, organizaciones no gubernamentales y simples ciudadanos, que con sensibilidad y preocupación hemos sido testigos del deterioro progresivo e incontrolable del medio ambiente y la ecología, que hemos padecido los interminables e infructuosos trámites ante las autoridades administrativas o que simplemente nos hemos visto impedidos o limitados en el acceso y goce de las tierras, playas u otras áreas del dominio público en donde ejerce directamente su soberanía la nación.

Es también un proyecto que recoge las ideas y opiniones de investigadores, institutos especializados y líderes de opinión con sensibilidad y orientación social y nacionalista.

Estas inquietudes, ideas y reflexiones han sido igualmente recibidas con interés por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, para darles cauce, impulso y viabilidad, ha organizado el primer Encuentro Internacional sobre Jurisdicción Ambiental, que tendrá lugar en Puerto Vallarta, Jalisco, del 15 al 18 de octubre de 2008.

En mérito de lo antes expuesto, someto a consideración del Pleno el siguiente:

Proyecto de decreto de reformas a los artículos 73, fracción XXIX-G, y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este último a efecto de que el

texto vigente se integre en un Apartado A, y se le adicione un Apartado B, conforme a lo siguiente:

Artículo Único. Se reforman los artículos 73, fracción XXIX-G. y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este último a efecto de que el texto vigente se integre en un Apartado A y se le adicione un Apartado B para quedar como sigue:

Primero. Se reforma la fracción XXIX G del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XXIX. ...

XXIX-B. a XXIX-F. ...

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como para instituir una jurisdicción y un procedimiento nacional ambiental, en los términos previstos en el artículo 99 B. de esta Constitución;

XXIX-H. a XXIX-M. ...

XXX. ...

Segundo. Se reforma el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que el texto vigente se integre en un Apartado A y se le adicione un Apartado B, como sigue:

Artículo 99. ...

A. ...

...

...

...

...

...

...

...
...
...
...

B. Para resolver las controversias en materia ambiental se establece una jurisdicción ambiental nacional sustentada en la concurrencia de los poderes judiciales federal, estatales y local del Distrito Federal, conforme a las siguientes bases:

I. La jurisdicción ambiental nacional se integrará por los siguientes órganos:

a) Un Tribunal Nacional Ambiental adscrito al Poder Judicial de la Federación y se integrará por:

1. Una Sala Superior Ambiental.
2. Cinco Salas Regionales Ambientales.
3. Juzgados Federales Ambientales.

b) Un Tribunal Estatal Ambiental por cada Estado de la República y uno local por el Distrito Federal, adscrito al Tribunal Superior de Justicia de cada entidad federativa y que se integrará por:

1. Una Sala Superior Estatal o local.
2. Juzgados locales ambientales.

II. La Sala Superior Ambiental del Poder Judicial de la Federación será integrada por cinco magistrados que serán designados por el Senado de la República, o en su defecto por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley pero que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; durarán en su encargo diez años improrrogables.

La Presidencia del Tribunal Nacional Ambiental se ocupará durante dos años por cada uno de los integrantes de la Sala Superior Ambiental, en orden de su designación.

III. Cada una de las salas regionales ambientales del Poder Judicial de la Federación se integrará por tres magistrados regionales que serán igualmente elegidos por la Cámara de Senadores, o en su defecto por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberán cumplir los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito, y durarán en su encargo siete años y podrán ser ratificados por una sola vez. Después, sólo podrán ser promovidos a magistrados de la Sala Superior.

IV. Los jueces federales ambientales serán designados por la Sala Superior Ambiental, con la intervención que corresponda a la Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que señale la ley y su reglamento.

V. El Tribunal Nacional Ambiental del Poder Judicial de la Federación propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación.

Los ingresos que deriven de la ejecución de las resoluciones que dicten los Tribunales Ambientales se destinarán cuando menos en una tercera parte a los presupuestos de esos órganos jurisdiccionales.

VI. El Tribunal Nacional Ambiental del Poder Judicial de la Federación expedirá su reglamento interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

VII. El personal del Tribunal Nacional Ambiental del Poder Judicial de la Federación registrará sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables del Poder Judicial de la Federación y a las que señale la ley.

VIII. La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Nacional Ambiental del Poder Judicial de la Federación corresponderán, en los términos que señale la ley, a una comisión del Consejo de la Judicatura Federal que se integrará por el Presidente de la Sala Superior, quien lo presidirá; un magistrado ambiental de la Sala Superior designado por insaculación, y un miembro del Consejo de la Judicatura Federal.

IX. Los tribunales estatales y el local del Distrito Federal, incluida la Sala Regional estatal y la Sala Regional Local, así como los juzgados locales ambientales, se integrarán en los términos, modalidades y requisitos que establezca la Constitución y las leyes del Estado relativo o el Estatuto de Gobierno y las leyes del Distrito Federal.

X. Las acciones en materia ambiental podrán ejercerse, dentro de los plazos fijados en la legislación general procesal ambiental, por:

a) Cualquier persona física o moral cuyo interés legítimo se afecte por actos u omisiones de un órgano de la administración pública federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, o de cualquier particular que goce de concesión o de diverso acto permisivo del Estado, o del que sin ubicarse en el supuesto anterior realice actividades que puedan causar un daño calificado al ambiente o a la ecología, con el objeto de prevenir, recomponer o reparar un daño ambiental.

En estos juicios deberán llamarse como terceros interesados a los particulares que puedan sufrir un agravio con motivo de la sentencia que llegue a emitirse, así como a los referidos órganos de la administración pública que gocen de atribuciones para evitar el respectivo daño ambiental.

b) Cualquier persona física o moral cuyo interés jurídico se afecte por actos en materia ambiental de un órgano de la administración pública federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, con el objeto de impugnar su validez.

Con motivo de estas acciones, los tribunales y jueces ambientales podrán dictar de oficio, o a petición de parte, las medidas cautelares previstas en la ley general procesal ambiental, las cuales tendrán por objeto evitar la notoria violación de los derechos fundamentales que tutela esta Constitución, el riesgo o causación de daño grave ambiental, mitigar sus consecuencias o evitar que se sigan causando. Si en el municipio en el que se pueda causar el daño ambiental no residiere un tribunal o juez ambiental, la ley determinará el juez ante el cual se podrá presentar el escrito de demanda, el que además podrá dictar las medidas cautelares para evitar la consumación o continuación del daño ambiental, y remitirá lo actuado al juez ambiental competente, en términos que la ley establezca.

En los juicios en los que se ejerzan estas acciones se podrá plantear, sin señalarlas como actos reclamados, la inconstitucionalidad de las leyes o de las diversas disposiciones de observancia general que sustenten el acto u omisión impugnados.

XI. Las sentencias que se dicten en los juicios derivados de las acciones en materia ambiental serán definitivas e inatacables, podrán declarar la validez o invalidez de la conducta impugnada y, en los casos y términos que disponga la legislación general procesal ambiental, la reparación del daño ambiental o patrimonial, este último en términos del párrafo segundo del artículo 113 de esta Constitución, que haya causado el acto materia del juicio; la revocación o suspensión del respectivo acto permisivo y cualquier actividad que resulte necesaria para prevenir, recomponer, reparar o indemnizar por el daño ambiental efectivamente causado.

En el caso del párrafo último de la fracción X de este apartado, si el tribunal o juez ambiental que conozca del juicio determina que la norma general impugnada es violatoria de esta Constitución, podrá resolver sobre su no aplicación al caso concreto. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad que causen estado deberán comunicarse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al órgano responsable de la emisión de dicha norma.

Cuando la Sala Superior del Tribunal Nacional Ambiental, las salas regionales federales o las salas superiores estatales o la local del Distrito Federal sustenten un criterio sobre la inconstitucionalidad de alguna disposición general o sobre la interpretación de esta Constitución, que pudiere ser contrario a uno sostenido por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cualquier persona podrá denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia decida en definitiva qué criterio debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para los Tribunales Ambientales.

XII. Para la distribución de competencias entre los tribunales y jueces ambientales, la Ley General Procesal Ambiental que expida el Congreso de la Unión, tomará en cuenta las siguientes reglas:

a) Los jueces federales ambientales y los jueces estatales ambientales tienen competencia concurrente para conocer de cualquier demanda o negocio de naturaleza ambiental, a elección del impugnante o reclamante, con independencia de la materia o de la autoridad que haya emitido el acto impugnado o sea el fundamento de la reclamación, siempre y cuando el bien o la zona jurídicamente protegida quede comprendida dentro del territorio distrital federal o estatal, en su caso.

La ley secundaria que expida el Congreso de la Unión establecerá las bases para la distribución jurisdiccional ambiental federal.

La legislación local establecerá las bases para la distribución de competencias de los jueces estatales o locales ambientales.

b) Las resoluciones de primera instancia podrán ser impugnadas ante las salas regionales federales, en el ámbito de la competencia federal o ante la Sala Superior Ambiental Estatal o local del Distrito Federal, en el ámbito de la competencia local.

c) A las salas regionales federales corresponderá conocer del recurso interpuesto contra la resolución de un juez ambiental, en el que subsista el análisis de actos u omisiones emitidos por cualquier órgano de la Federación o de órganos diversos a éstos o a controversias entre particulares, relacionados con recursos, zonas o territorios considerados de jurisdicción federal, conforme a esta Constitución o a las diversas leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

En consecuencia, a las salas superiores de los Estados o del Distrito Federal corresponderá conocer de dichos recursos cuando en ellos subsista el análisis de actos u omisiones de los órganos de la Administración Pública estatal, municipal o del Distrito Federal, incluyendo aquéllos en los que se apliquen disposiciones generales expedidas por el Congreso de la Unión o por diversa autoridad federal o a controversias entre particulares, diversos a los indicados en el párrafo anterior.

d) La Sala Superior Ambiental del Poder Judicial de la Federación conocerá del recurso de revisión contra las resoluciones de las salas regionales federales y de las salas superiores estatales que involucren la inconstitucionalidad de leyes, decretos u otros actos administrativos de aplicación general, sean federales, estatales o municipales, y de los conflictos de competencia entre las salas regionales federales y las salas superiores estatales.

Artículos Transitorios

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

Segundo. La Federación y las entidades federativas contarán con un plazo de un año, contado a partir de la publicación de este Decreto en el Diario Oficial de la Federación, para adoptar las medidas legislativas, presupuestales y administrativas necesarias para el establecimiento del sistema de jurisdicción ambiental nacional objeto de este Decreto de reforma.

Tercero. Por una sola vez, en el primer nombramiento que se haga de los magistrados de la Sala Superior Ambiental del Poder Judicial de la Federación, se designarán dos magistrados para cumplir el cargo durante ocho años; dos magistrados para el cargo durante diez años, y un magistrado para cumplir el cargo durante doce años. Los magistrados designados asumirán la Presidencia conforme al orden de su designación.

Palacio Legislativo de San Lázaro; a 14 de octubre de 2008.

Diputada María Eugenia Jiménez Valenzuela (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SUSCRITA POR DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Gloria Lavara Mejía, Carlos Puente Salas, Jesús Sesma Suárez y Xavier López Adame, diputados de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentan ante el Pleno de esta honorable asamblea, iniciativa que contiene proyecto de decreto para reformar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Código Penal Federal, Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con base en la siguiente:

Exposición de motivos

"La vida de una sociedad implica el respeto de todos los asociados hacia el mantenimiento permanente de las condiciones necesarias para la coexistencia de los derechos del hombre. Mientras el individuo se limite a procurar la satisfacción de todos sus deseos, sin menoscabar el derecho que los demás tienen de hacer lo mismo, nadie puede intervenir en su conducta; pero desde el momento que, por una agresión al derecho de otro, perturba esas condiciones de coexistencia, el interés del agraviado y de la sociedad se unen para justificar que se limite la actividad del culpable en cuanto sea necesario para prevenir nuevas agresiones, la extensión de este derecho de castigo está determinada por el carácter y la naturaleza de los asociados, y puede llegar hasta la aplicación de la pena de muerte si sólo con esta medida puede quedar garantizada la seguridad social".

Comisión Dictaminadora, Constituyente de 1917.

En los últimos años se han registrado en nuestro país hechos criminales que por la violencia con la que fueron cometidos y las causas que los motivaron, han evidenciado el grado de inadaptación y desprecio a la ley que han alcanzado algunos miembros de nuestra sociedad.

Como muestra de esta situación, basta recordar algunos de los sucesos criminales que años más recientes han perturbado la tranquilidad de los mexicanos.

En marzo del presente año, Juana Barraza alias "la mata viejitas" fue sentenciada a más de 750 años de prisión (de los cuales sólo purgará 50), después de haber sido encontrada culpable de 17 homicidios y 12 robos, cometidos en agravio de mujeres de la tercera edad. Durante más de tres años, esta mujer fingió ser empleada de las instituciones de seguridad

social del gobierno para ganarse la confianza de sus víctimas, a quienes robaba luego de privarlas de la vida.

En 1998 fue capturado el secuestrador Daniel Arizmendi, conocido como "el mocha orejas", por la costumbre que tenía de mutilar a sus víctimas para presionar a sus familiares a pagar el rescate. Días después de su detención, este criminal, quien ahora purga una condena de más de 200 años de prisión, declaró ante los medios de comunicación:

"Secuestrar era para mí como una droga, como un vicio. Era la excitación de saber que te la estabas jugando, que te podrían matar. Era como adivinar, ahora le corto una oreja a este cuate y va a pagar. ¡Y pagaban! No sentí nada, ni bueno ni malo, al mutilar a una víctima. Era como cortar pan, como cortar pantalones". (Declaraciones hechas al diario Reforma).

Recientemente, la delincuencia mostró a lo que está dispuesta para retar a las instituciones del Estado mexicano. El pasado 15 de septiembre, durante los festejos de nuestra independencia, en la ciudad de Morelia, Michoacán, fueron detonadas dos granadas de fragmentación, que causaron la muerte de ocho personas, e hirieron a 130. Por primera vez, la delincuencia organizada atentó directamente contra civiles inocentes que seleccionó al azar, con el único fin de crear temor e incertidumbre entre la población civil.

Estamos ante una problemática seria y creciente, que demanda la adopción de medidas urgentes y firmes por parte del Estado, que está obligado a cumplir con el que es, sin duda, uno de sus fines primordiales, garantizar la seguridad de sus habitantes.

La iniciativa que hoy se pone a consideración de esta Cámara de Diputados, propone las siguientes medidas para hacerle frente a la problemática antes expuesta:

- Reformar los artículos 14, 18 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer nuevamente las bases constitucionales que permitan al legislador ordinario federal y local, regular los supuestos en los que será aplicada la pena de muerte a los responsables de la comisión del delito de terrorismo, privación ilegal de la libertad y homicidio calificado, en los términos que prevea la legislación penal que resulte aplicable.
- Reformar el Código Penal Federal y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para establecer los supuestos específicos en los que será aplicada la pena de muerte, tratándose de los delitos de competencia federal.
- Reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para prever que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación la instancia que conozca de los juicios de amparo directo que se promuevan en contra de las sentencias penales que confirmen la pena de muerte.

I. Justificación a la reforma de los artículos 14, 18 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La pena de muerte estuvo prevista en nuestra constitución desde su promulgación el 5 de febrero de 1917 hasta el pasado 9 de diciembre de 2005, fecha en la que se publicó el decreto por el que se reformó dicho precepto a efecto de abolirla.

La presente iniciativa propone reformar los artículos 14, 18 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer nuevamente los fundamentos constitucionales necesarios para permitir que este Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, establezcan en la legislación penal secundaria los supuestos específicos en los que procederá la aplicación de la pena de muerte.

Es importante aclarar que la propuesta que se formula en esta iniciativa no pretende retomar completamente el esquema que se tenía antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional publicada el 9 de diciembre de 2005, ya que si bien se propone reinstaurar la posibilidad de aplicar la pena de muerte, su aplicación se limita exclusivamente a los delitos que más laceran a la sociedad mexicana contemporánea, como son: el homicidio calificado, el terrorismo y el secuestro. Con la adopción de este esquema se deja a criterio del legislador ordinario, tanto federal como local, la determinación de los supuestos normativos específicos y la forma en la que deberá aplicarse dicha pena.

Los autores que se han ocupado del estudio de la pena de muerte, sostienen que los argumentos filosóficos, jurídicos y criminológicos esgrimidos durante más de dos siglos, tanto por los retencionistas (sostienen la utilidad de la pena de muerte) como por los abolicionistas, son los mismos. Si bien se han agregado al discurso datos estadísticos que fortalecen sus razonamientos, el discurso teórico se mantiene intacto.¹

Los argumentos que históricamente se han vertido en contra de la pena de muerte, se centran principalmente en los siguientes aspectos:

a) La pena de muerte no tiene un verdadero efecto disuasivo, toda vez que las tasas de criminalidad no han registrado cambios significativos en los países que la aplican.

El efecto intimidatorio que provoca la pena capital se comprueba en casos individuales que han sido documentados, donde los criminales han admitido que la pena capital fue la amenaza específica que les detuvo de cometer un homicidio bajo ciertas circunstancias, por su temor a ser ejecutados. De hecho, un estudio mostró que en una proporción de 5:1, los homicidas creen que la pena de muerte es un castigo lo suficientemente persuasivo para evitar que ellos, u otros, asesinaran a sus víctimas. (People vs Love, 56 Cal. 2d. 720 (1961), (1961), McComb J.²

Otros datos muestran que el mayor índice de homicidios se registró en 1981 en el condado Harris en Houston, Texas con 701 asesinatos. Texas retomó las ejecuciones en 1982, y desde entonces se han ejecutado más homicidas en ese estado y esa ciudad que en cualquier otra de los Estados Unidos de América: los homicidios se han reducido en un 63 por ciento; de los 701 homicidios registrados en 1981 se pasó a 261 homicidios en 1996, lo que representa una gran diferencia.³

Asimismo, El estado de Delaware⁴ ejecuta mayor cantidad de personas (1/87,500 per cápita) que cualquier otro estado de los Estados Unidos de Norteamérica, y mantiene una tasa de asesinatos 16 veces menor que la de Washington DC. (5/100,000 vs 78.5/100,000);⁵

El efecto del temor es un elemento que salva vidas inocentes. Si La pena de muerte no tuviera un verdadero efecto disuasivo, justificaría también la eliminación del resto de las penas previstas en el Código Penal, porque a pesar de su aplicación se siguen cometiendo delitos en nuestro país. Del mismo modo, hacemos notar que si esta medida en realidad no causara ningún efecto disuasivo entre los delincuentes, no se explicaría por qué los que han sido sentenciados a esa pena, aún los confesos, hacen valer todos sus recursos legales a su alcance, o imploran el indulto, con el fin de evitar la ejecución.

b) La pena de muerte es irreversible, esto sumado a la posibilidad del judicial, deja abierta la posibilidad de que personas inocentes sean ejecutadas, sin que puedan enmendarse ese tipo de errores.

Ante esto debemos decir que la ejecución de la pena no debe verse de forma aislada, pues ésta no es sino la consecuencia última de la comisión de un delito. Esto presupone que el condenado fue previamente oído y vencido en un juicio imparcial en el que gozó de todas las garantías que la constitución otorga, durante el cual tuvo la oportunidad de desacreditar las acusaciones que el Ministerio Público formuló en su contra, sin olvidar que tuvo el derecho de que su caso fuera revisado por los tribunales superiores, una vez que fue sentenciado en la primera instancia.

En los Estados Unidos, el estudio más significativo que se haya conducido para evaluar la evidencia de la inocencia del ejecutado es el Bedau-Radelet Study ("Miscarriages of justice in potentially capital cases" 40 1 Stanford Law Review, 11/87). Este estudio, concluye que 23 personas inocentes fueron ejecutadas desde el año 1900. La metodología del estudio tenía tantos errores que por lo menos 12 de esos casos no tenían evidencia de inocencia, pero si tenían una evidencia sustancial de culpa; de los once restantes no se obtuvo evidencia de que no fueran culpables; todo esto hizo que los resultados del estudio fueran de una precisión muy pobre, lo que sirvió para que más tarde Bedau escribiera "es un sentimentalismo falso alegar que la pena de muerte debe ser abolida por la abstracta posibilidad de que una persona inocente pueda ser ejecutada cuando su expediente falla en demostrar que tal caso existe ... el estudio Bedau-Radelet habla elocuentemente sobre la extraordinaria rareza de error en la pena capital" (Inocents on death row? National review september 12 1994).⁶

Asimismo, debe considerarse que la pena que se propone sería aplicada de forma excepcional, en un número reducido de casos, pues se busca sancionar con ella sólo las expresiones más graves de la delincuencia, con esto se evitaría que el exceso de trabajo de los tribunales pudiera representar un factor que indujera al error judicial, que en todo caso debe ser visto como la excepción y no como la regla general en los procedimientos judiciales.

Finalmente, es importante señalar que como parte de las medidas que se incluyen en esta iniciativa, se propone reformar el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca del juicio de amparo directo que se promueva en contra de las sentencias penales que confirmen la imposición de la pena de muerte, como medida para garantizar a los sentenciados que sus casos serán estudiados por el máximo tribunal del país.

c) Es una medida que no cumple con las finalidades de la pena (readaptación social del individuo) y que, pone al Estado en el mismo plano que el delincuente, al responder con violencia.

En efecto, esta pena por su propia naturaleza no tiene ese carácter; se trata de una medida extrema aplicada sólo en los casos límite, cuyo único fin es privar definitivamente al delincuente de la posibilidad de volver a ofender a la sociedad. La prisión ordinaria y la pena de muerte son acciones con fines completamente distintos, y no deben analizarse bajo los mismos criterios.

Precisamente por este motivo, la presente iniciativa plantea reformar el artículo 18 de la constitución, para prever una excepción a los principios conforme a los cuales la federación y la entidades federativas deben organizar, por disposición constitucional, sus sistema penal (trabajo, educación y capacitación para el trabajo), toda vez que en los casos en los que esta pena se aplique, no será factible observarlos.

No debemos olvidar que la pena de muerte salva vidas: la ejecución de homicidas previene que éstos cometan otros asesinatos, y con ello se salvan vidas inocentes. La evidencia de esto es conclusiva e incontrovertible. Evidentemente, aquéllos ejecutados no pueden volver a delinquir.

En 1978, el 6 por ciento de los adultos jóvenes culpables por asesinato que salieron libres bajo caución en los Estados Unidos, fueron nuevamente arrestados por reincidir. (Recidivism of young parolees, 4, 1987 Bis).⁷

Ahora bien, no consideramos que la actuación del Estado en estos casos pueda equipararse a la acción de un delincuente, porque a diferencia de éste último, el Estado ejerce la fuerza de forma legítima, sus acciones, en todo caso, están sustentadas en una ley que es producto de la voluntad popular. Sobre esta base, cuando el Estado ejerce la fuerza sobre un miembro de la sociedad, lo hace porque ella misma lo facultó para hacerlo, en aquellos casos en los que fuera necesario salvaguardar el interés general aún a costa del interés individual.

Un razonamiento similar encontramos en el Diario de los Debates del Constituyente de 1917, respecto al artículo 22 constitucional, sobre el cual la comisión dictaminadora sostuvo: "la vida de una sociedad implica el respeto de todos los asociados hacia el mantenimiento permanente de las condiciones necesarias para la coexistencia de los derechos del hombre. Mientras el individuo se limite a procurar la satisfacción de todos sus deseos sin menoscabar el derecho que los demás tienen de hacer lo mismo, nadie puede

intervenir en su conducta; pero desde el momento que, por una agresión al derecho de otro, perturba esas condiciones de coexistencia, el interés del agraviado y de la sociedad se unen para justificar que se limite la actividad del culpable en cuanto sea necesario, para prevenir nuevas agresiones; la extensión de este derecho de castigo está determinada por el carácter y la naturaleza de los asociados, y puede llegar hasta la aplicación de la pena de muerte, si sólo con esta medida puede quedar garantizada la seguridad social".

Es importante resaltar que hay quienes plantean la discusión del controvertido tema de la pena de muerte como si sólo existieran dos posturas antagónicas: abolicionistas contra retencionistas, olvidándose que en la actualidad existe un tercer grupo de países (15 según un informe del 2002 de la organización no gubernamental Amnistía Internacional) que han reservado la aplicación de la pena capital en casos excepcionales.

La existencia de este tercer grupo de países ha motivado que en algunos instrumentos internacionales, como lo son la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención de los Derechos de los Niños, se prevean disposiciones relacionadas con la pena de muerte, que están obligados a adoptar los países que, habiendo firmado y ratificado estos instrumentos, continúan aplicando la pena de muerte en caso excepcionales. Estas obligaciones, en términos generales, los obligan a no aplicar la pena de muerte a mujeres embarazadas, enfermos mentales y menores de edad; así como a utilizar para su aplicación medios que no produzcan sufrimiento innecesario en el condenado. Así entonces, la discusión de este tema presenta diferentes matices que algunos no han querido plantear.

II. Justificaciones a la reforma del Código Penal Federal y a la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

Partiendo de la base de que el delito de terrorismo es de competencia federal, el Grupo Parlamentario del Partido Verde propone modificar la sanción prevista para dicho delito, considerando los graves daños que su comisión produce, pero sobre todo el estado de incertidumbre, temor, zozobra, miedo, etcétera que este tipo de actos causan entre la población civil.

Cabe señalar, que derivado de las iniciativas presentadas por el titular del Ejecutivo federal, y por la entonces senadora Gloria Lavara Mejía, el 11 de septiembre de 2003 y el 16 de marzo de 2004, respectivamente, se aprobaron reformas a diversos ordenamientos legales en materia de terrorismo, que fueron publicadas el 28 de junio de 2007 en el Diario Oficial de la Federación.

Estas reformas consistieron en modificar el tipo básico de terrorismo, tipificar el financiamiento al terrorismo, la amenaza de cometer actos terroristas, el encubrimiento del terrorismo y adicionar un capítulo especial para el terrorismo internacional. Como lo mencionaron en ese entonces las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados, las reformas aprobadas eran necesarias para que el Estado mexicano se uniera a los esfuerzos internacionales "para erradicar el terrorismo, al mostrar su cooperación en contra de uno de los ilícitos más reprobables que pueden cometerse, y que son causa de una

profunda preocupación para la comunidad internacional, pues representan una clara amenaza contra los valores democráticos, la paz y la seguridad internacionales".

No obstante, debemos reconocer que dichas reformas no lograron inhibir la comisión de los actos terroristas que se perpetraron en Morelia, Michoacán, ya que a pesar de que se aumentó la pena mínima aplicable al tipo básico del delito de terrorismo, no cumplió con su función de prevención general, toda vez que no fue suficiente para inhibir la conducta de los responsables de estos hechos.

Por lo anterior, la presente iniciativa plantea la aplicación de la pena de muerte para quienes, mediante la comisión de actos terroristas, atenten contra la seguridad de la nación y contra la población civil inocente. Para tal efecto proponemos reformar los artículos 123, 139, 142 y 145, del Código Penal Federal y los artículos 36, 43 y 44 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

En el mismo tenor, planteamos la reforma al artículo 320 del Código Penal Federal, a efecto de sancionar con pena de muerte a los homicidas calificados; esto es, aquéllos que privan de la vida a otro ser humano valiéndose de la premeditación, la alevosía, la ventaja o bien con traición. Estos conceptos tienen un largo arraigo en nuestro sistema penal, además de que sus alcances están delimitados en el propio Código Penal Federal (artículos 315 al 319) han sido objeto de análisis tanto por la jurisprudencia como por la dogmática penal nacional.

En términos generales, el homicida calificado además de actuar con dolo, se asegura de obtener el resultado deseado (privar de la vida a otro)

- a) Utilizando medios de comisión contundentes: venenos, asfixia, incendios, explosivos, inusual brutalidad o ferocidad (premeditación);
- b) Atentando contra una persona a la que supera en fuerza, destreza en el manejo de armas, o debilitada en sus posibilidades de defensa (ventaja);
- c) Asechando a su víctima para privarla de toda posibilidad de defensa (alevosía); o bien aprovechándose de la relación de parentesco, amistad, gratitud, etcétera, que sostenía con su víctima (traición).

En los términos en los que se plantea la iniciativa, se excluye de la posibilidad que se sancione con pena de muerte a los responsables de los homicidios culposos e intencionales simples; esto es, a aquéllos que privan de la vida a otro sin la intención de hacerlo (accidentalmente) y a los que aun teniendo esta intención no se valen de la premeditación, alevosía, ventaja o la traición para ello.

Finalmente, como parte de las reformas al Código Penal Federal, proponemos adicionar un capítulo III bis, al título II del libro primero, en el que se han establecido disposiciones básicas respecto a la forma en la que deberá aplicarse la pena de muerte a nivel federal. Este capítulo está basado en diversos instrumentos internacionales (Convención Americana

de Derechos Humanos, Pacto Internacional de los Derechos Políticos y Civiles y la Convención de los Derechos de los Niños) en las que se prevén disposiciones que deben observar los países firmantes en los que no ha sido abolida la pena capital. Incluir estas previsiones se consideró indispensable, porque si bien estamos convencidos de que a través de esta pena se enviará un mensaje disuasivo contundente a los potenciales delincuentes, no pretendemos que se haga de ella un espectáculo público desagradable e innecesario.

De nueva cuenta, el Partido Verde Ecologista de México reafirma su postura a favor de la vida. En diversas ocasiones nos hemos manifestado en contra de temas tan controvertidos como el aborto; sin embargo, consideramos que con la propuesta que hoy formulamos no renunciamos a nuestras convicciones, toda vez que en el aborto, a diferencia del secuestro, el homicidio y el terrorismo, salvaguardamos la vida de quien todavía no ha tenido la opción de decidir entre ajustar su conducta a las reglas establecidas por la sociedad o bien quebrantarlas. Adicionalmente, nos pronunciamos por la conveniencia de aplicar esta pena, sólo en las modalidades más radicales de las que son de por sí las expresiones más infames de la delincuencia.

Nuestro objetivo es concreto: enviarle el claro mensaje a la delincuencia de que el Estado Mexicano está dispuesto a responder con la misma contundencia y determinación con la que ellos nos agraden.

Nuestro país vive un momento de crisis en materia de seguridad, la población reclama acciones firmes y decididas para enfrentarla y no podemos ignorar que un sector de ella se ha pronunciado a favor de la instauración de la pena que hoy proponemos. Nuestra obligación, como sus representantes populares, es canalizar esos reclamos a las instituciones encargadas de su análisis y discusión. Quizá al término del debate que se dé al seno de este congreso sus reclamos no alcance los consensos necesarios, pero lo que no podemos, como legisladores, negarnos a debatir este controvertido tema.

Por lo expuesto, los que suscriben Gloria Lavara Mejía, Carlos Puente Salas, Jesús Sesma Suárez y Xavier López Adame, diputados de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, someten a la consideración de esta asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforman los artículos 14, 18 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se adiciona el numeral 7 al artículo 24, el capítulo III bis y los artículos 39 bis a 39 bis 4; y se reforman los artículos 51, 63, 64, 139, 142, 145, 148 bis y 320 del Código Penal Federal, se adiciona un artículo 36 bis y se reforman los artículos 43 y 44 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y se adiciona un párrafo al inciso b) de la fracción III, del artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Primero. Se reforma los artículos 14, 18 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 14...

Nadie podrá ser privado **de la vida**, libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

...

..."

"Artículo 18...

Los gobiernos de la federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación del delincuente, **salvo en los casos previstos en esta constitución**. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

...

...

...

...

...

..."

"Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de mutilación, infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

...

...

La pena de muerte sólo podrá imponerse a los responsable de cometer los delitos de terrorismo, privación ilegal de la libertad y homicidio calificado, en los términos previstos por la ley penal aplicable.

Segundo. Se adiciona el numeral 7 al artículo 24, el capítulo III bis y los artículos 39 bis a 39 bis 4; y se reforman los artículos 51, 63, 64, 139, 142, 145, 148 bis y 320 del Código Penal Federal, para quedar como siguen:

Código Penal Federal.

"**Artículo 24.** Las penas y medidas de seguridad son:

1 a 6. ...

7. Pena de muerte.

8. a 18. ...

..."

"Capítulo III Bis. Pena de muerte

Artículo 39 bis. Para la ejecución de la pena de muerte pena serán utilizados medios que no produzcan sufrimiento innecesario al sentenciado, empleando en todo momento la mejor tecnología disponible para tales fines.

Artículo 39 bis 1. La pena de muerte no podrá ser aplicada a quienes hayan cometido el delito por la que se les haya impuesto siendo menores de edad, a las mujeres embarazadas o a las personas que sufran alguna enfermedad psicológica al momento en que la pena deba ser ejecutada.

Artículo 39 bis 2. La aplicación de la pena no podrá ser pública ni se transmitirá por ningún medio de comunicación; tampoco podrá video grabarse, grabarse, fotografiarse, ni registrarse por algún otro medio bajo ninguna circunstancia.

Artículo 39 bis 3. La ejecución de la pena sólo podrá ser presenciada por:

I. La víctima del delito cometido, por el sentenciado, o bien por la persona a que designe para tales efectos;

II. Por un representante de la Comisión Nacional de Derechos Humanos;

III. Por un representante de los medios de comunicación;

IV. Por las personas a las que el sentenciado designe, cuyo número será discrecionalmente limitado por la autoridad de acuerdo a las características de cada caso;

V. Por el personal técnico y de custodios estrictamente indispensable;

VI. Por el director del penal en el que se lleve a cabo la ejecución;

VII. Por los demás personas que prevea el reglamento que para tal efecto se expida.

Artículo 39 Bis 4. El cadáver del sentenciado será tratado con respeto y dignidad, se entregará a la persona a la que éste haya designado previamente a su ejecución y en ningún caso podrá ser objeto de las conductas referidas en el artículo 39 bis 2".

"Artículo 51...

En los casos de los artículos 60, fracción VI, 61, 63, 64, 64-Bis y 65 y en cualesquiera otros en que este código disponga penas en proporción a las previstas para el delito intencional consumado, la punibilidad aplicable es, para todos los efectos legales, la que resulte de la elevación o disminución, según corresponda, de los términos mínimo y máximo de la pena prevista para aquél, **salvo cuando se trate de pena de muerte incommutable**. Cuando se trate de prisión, la pena mínima nunca será menor de tres días".

"Artículo 63. Al responsable de tentativa punible se le aplicará, a juicio del juez y teniendo en consideración las prevenciones de los artículos 12 y 52, hasta las dos terceras partes de la sanción que se le debiera imponer de haberse consumado el delito que quiso realizar, salvo disposición en contrario **o bien cuando se trate de pena de muerte incommutable, en cuyo caso la pena mínima no podrá ser menor a cuarenta años de prisión**.

...

En los casos de tentativa punible de delito grave así calificado por la ley, la autoridad judicial impondrá una pena de prisión que no será menor a la pena mínima y podrá llegar hasta las dos terceras partes de la sanción máxima prevista para el delito consumado y **cuando la pena prevista sea la muerte incommutable, la sanción mínima será de cuarenta años y cinco años de prisión**".

"Artículo 64. En caso de concurso ideal, se aplicará la pena correspondiente al delito que merezca la mayor, que se aumentará hasta una mitad del máximo de su duración, sin que pueda exceder de sesenta años, **salvo que la prevista sea la pena de muerte**.

En caso de concurso real, se impondrán las penas previstas para cada uno de los delitos cometidos, sin que exceda de las máximas señaladas en el título segundo del libro primero, **salvo que se trate de pena de muerte**. Si las penas se impusieran en el mismo proceso o en distintos, pero si los hechos resultan conexos, o similares, o derivado uno del otro, en todo caso las penas deberán contarse desde el momento en que se privó de libertad por el primer delito.

En caso de delito continuado, se aumentará de una mitad hasta las dos terceras partes de la pena que la ley prevea para el delito cometido, sin que exceda del máximo señalado en el título segundo del libro primero, **salvo cuando se trate de pena de muerte**".

"**Artículo 139.** Se impondrá **pena de muerte** y hasta mil doscientos días de multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación.

Se impondrá pena de prisión de diez a cuarenta años y hasta mil doscientos días multa al que directa o indirectamente financie, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán utilizados, en todo o en parte, en apoyo de personas u organizaciones que operen o cometan actos terroristas en el territorio nacional".

"**Artículo 142...**

Al que instigue, incite o invite a militares en ejercicio, a la ejecución de los delitos a que se refiere este título, se le aplicará pena de cinco a cuarenta años de prisión, con excepción del delito de terrorismo, cuya pena será de **veinte años de prisión a pena de muerte y de ochocientos a mil doscientos días multa**".

"**Artículo 145.** Se aplicará pena de cinco a cuarenta años de prisión y de ciento veinte a mil ciento cincuenta días multa, al funcionario o empleado de los gobiernos federal o estatales, o de los municipios, de organismos públicos descentralizados, de empresas de participación estatal o de servicios públicos, federales o locales, que incurran en alguno de los delitos previstos por este título, con excepción del delito de terrorismo, cuya pena será **pena de muerte** y de **ochocientos a mil doscientos** días multa".

"**Artículo 148 bis.** Se impondrá **pena de muerte** y de cuatrocientos a mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten:

I) a III)...".

"**Artículo 320.** Al responsable de un homicidio calificado se le impondrán **pena de muerte**.

Tercero. Se adiciona un artículo 36 bis y se reforman los artículos 43 y 44 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para quedar como sigue:

Ley Federal contra la Delincuencia Organizada

"**Artículo 136 Bis.** Cuando se trate del delito de terrorismo, previsto en los artículos 139 y 148 bis del Código Penal Federal, los beneficios a que se refieren los artículos 35, fracciones II, III y IV, y 36 de la presente ley, consistirán en conmutar la pena de muerte por la pena de prisión vitalicia, pero en todo caso la autoridad competente tomará en cuenta la gravedad de los delitos cometidos por el colaborador y las

disposiciones que establezca la legislación sobre ejecución de penas y medidas de seguridad".

"**Artículo 43.** Los sentenciados por los delitos a que se refiere la presente ley no tendrán derecho a los beneficios de la libertad preparatoria o de la condena condicional, salvo que se trate de quienes colaboren con la autoridad en la investigación y persecución de otros miembros de la delincuencia organizada.

La excepción a que se refiere el párrafo anterior no será aplicable a los sentenciados por el delito de terrorismo previsto en los artículos 139 y 148 Bis del Código Penal Federal".

"**Artículo 44.** Las mismas reglas se aplicarán con relación al tratamiento preliberacional y la remisión parcial de la pena a que se refiere la ley que establece las normas sobre ejecución de penas y medidas de seguridad.

Cuarto. Se adiciona un párrafo al inciso b) de la fracción III del artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue:

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

"Artículo 21. Corresponde conocer a las salas:

I a II...

III...

a)...

b)...

Esta facultad será ejercida de oficio en todo caso, cuando el juicio de amparo se promueva en contra de sentencias penales que confirmen la pena de muerte.

IV a XI...

Transitorios

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 9 de octubre de 2008.

Notas.

1. Díaz-Aranda Enrique e Islas de González Mariscal Olga, *Pena de Muerte en México*, México, UNAM e INACIPE, página 42.

2. *Penas de muerte, compilación de normas jurídicas, resoluciones, protocolos y opiniones en diversos países, organismos y particulares*, México, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Cámara de Diputados, 1997, página 74.

3. Idem, página 76.

4. Cabe señalar, sin embargo, que estas cifras no constituyen una prueba per se de que las ejecuciones frenan los homicidios en Delaware, o que la falta de pena de muerte eleva los crímenes por violencia y asesinatos en Washington DC, pero consideramos que la eficacia de la pena capital, como un elemento del sistema de justicia penal, se puede medir con la disminución de los índices de homicidios en los estados en los que está presente la pena de muerte.

5. Idem, página 72.

6. Idem, página 70.

7. Idem, página 72.

Diputados: Gloria Lavara Mejía (rúbrica), Carlos Puente Salas (rúbrica), Jesús Sesma Suárez, Xavier López Adame (rúbrica).

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 80 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS CHAURAND ARZATE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, integrante de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en uso de las facultades que confieren la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 80 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como resultado de los profundos movimientos sociales ocurridos en el país a principios del siglo pasado, se orientó bajo un sistema democrático federal en una república compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación. Esa Constitución, producto de la lucha armada entre hermanos, fincó las bases para la organización del moderno Estado mexicano, pero con cimientos y raíces muy hondos en el concepto tradicional de la forma de gobierno, inspirada en las ideas de la división de poderes.

Merced a dicho principio, el poder público fue organizado en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se establecieron las directrices de la organización de los estados de la federación.

La Constitución Política, como obra humana, es perfectible y por ello, pese a todas las críticas existentes en cuanto al número de sus reformas, debe seguirse examinando y ejecutándose los cambios que requiera para que su fuerza normativa responda a la realidad social. Quienes critican las reformas de la Constitución pasan por alto que éstas la hacen vigente y le dan su fuerza positiva.

En ese análisis del texto constitucional es significativo advertir que la ley cimera no contiene una regulación de los principios que deben regir las remuneraciones de los servidores públicos.

La remuneración en el servicio público, traducido en la labor que prestan las personas físicas al Estado, a favor de sus conciudadanos, constituye una de las columnas fundamentales de la organización de la administración pública; es la retribución del trabajo humano que desempeñan quienes dan vida a los órganos de autoridad. Sin ese trabajo, el servicio público no podría desarrollarse; por tanto, la adecuada remuneración de ese servicio es un elemento indefectible en la estructuración de la forma de gobierno. Y puesto que la Constitución debe establecer las bases para éste, en ella deben plasmarse los principios conducentes.

Las normas constitucionales actuales que se refieren a la remuneración de los servidores públicos son insuficientes y su ausencia ha motivado la discrecionalidad en las retribuciones de los servidores públicos que tanto se ha criticado en los últimos años.

Esa necesidad social exige una regulación adecuada.

Si se analiza el texto constitucional, salta a la vista que las remuneraciones de los servidores públicos son la asignatura pendiente en el trabajo legislativo. Esa omisión da pauta, como se dijo, a la discrecionalidad porque el propio gobernante fija su remuneración al señalarla en los Presupuestos de Egresos.

Así, en el caso del Poder Ejecutivo, la determinación de las remuneraciones queda bajo el control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se erige de tal forma como juez y parte al establecer sus remuneraciones y las de los demás servidores públicos de ese poder, por la ausencia de una secretaría de programación y presupuesto, suprimida hace algunos años.

En el caso del Poder Legislativo, la ausencia de normas claras llega a tal extremo, que se discute si la dieta es o no una remuneración. Pero sólo se garantiza para dicho poder en el texto constitucional que no podrá privarse de ella a los legisladores, sino cuando dejen de concurrir a las Cámaras, sin que haya ninguna otra garantía específica. Aquí, la ausencia de norma es de mayor trascendencia si se advierte que a la Cámara de Diputados compete aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y, con ello, el gasto público, que comprende también los sueldos de los servidores públicos.

Por lo que atañe al Poder Judicial, a éste el Constituyente fijó garantías específicas de irreductibilidad de los sueldos como parte de las bases en que se sustenta la autonomía judicial frente a los otros dos poderes, pero a este poder corresponde fijar sus remuneraciones como parte de su autonomía presupuestaria, sin tener que sujetarse necesariamente a las decisiones de los otros poderes salvo la facultad, desde luego, de la Cámara de Diputados de aprobar o de rechazar el presupuesto que este poder formule.

Aún más, en otro grupo importante la ausencia de regulaciones específicas resulta también grave: es el caso del Instituto Federal Electoral, previsto en el numeral 41 de la Constitución federal, al que se dotó de personalidad jurídica y patrimonio propio (sic) y, sin embargo, se establece que la retribución que perciban el consejeros presidente y electorales será igual a la prevista para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin que exista en realidad soporte jurídico para esa remuneración; además de que la Constitución federal ni siquiera señala cuál es la remuneración de los ministros de la Suprema Corte; y que la fijada para el presidente y los consejeros del Instituto Federal Electoral no se justifica en orden del diverso grado de responsabilidades. Esa incongruencia resulta de que dicha norma no es sino copia de los anacrónicos artículos 612 de la Ley Federal del Trabajo, que señala que el presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje percibirá los mismos emolumentos que correspondan a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y 121-A de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, que

asigna al presidente del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje emolumentos iguales a los de los ministros de la Corte.

Nadie, actualmente, puede pensar que hay identidad entre las labores y responsabilidades de esos dos tipos de funcionarios, y menos aún en la trascendencia de las decisiones que cada uno de ellos adopta.

La función de un órgano de gobierno no debe significar remuneración privilegiada ni estatus superior, sino estricta sujeción al orden constitucional, como lo están ya los poderes constituidos.

La falta de normatividad y de principios básicos, evidentemente, tiene su reflejo en los órdenes locales y del Distrito Federal, pues en su soberanía deben también normar las remuneraciones de los servidores públicos, atendiendo a los principios que la federación establezca, pero respetando las condiciones individuales de cada uno de los estados integrantes de aquélla, pues sus desarrollos económicos son fundamentalmente distintos.

La necesidad de regular las remuneraciones de los servidores públicos ha producido ya muchas iniciativas en torno del tema.

Sin embargo, las iniciativas hasta ahora presentadas no abordan el problema de modo integral, pues sólo se establecen algunos principios reguladores que no comprenden a todos los servidores públicos y que dejan margen a la discrecionalidad.

Incluso, la minuta aprobada por el Senado de la República al analizar la iniciativa que formuló el presidente Felipe Calderón Hinojosa y diversos legisladores resulta sumamente cuestionable, pues lleva implícita la idea de que el titular del Poder Ejecutivo es el superior jerárquico de todos los servidores públicos de la nación.

Esa aseveración se demuestra porque esa minuta contiene un silogismo donde la premisa mayor es que ningún servidor público puede ganar más que su superior jerárquico. La premisa menor estriba en que el sueldo del presidente de la república es el tope máximo de remuneración. La conclusión resulta evidente: el presidente de la república es el superior jerárquico de todos los servidores públicos de México.

La gravedad del silogismo radica en que destruye el sistema de división de poderes e incluso las novedosas tesis de los órganos constitucionales autónomos; y erige al presidente de la república como el jefe de todos los servidores públicos, incluidos en ellos legisladores y jueces.

Por ello, para dejar bien en claro que el presidente de la república no es el superior jerárquico más que de los funcionarios del Poder Ejecutivo federal, debe suprimirse del artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el calificativo "supremo" que el texto vigente da al Poder Ejecutivo de la Unión, pues nada justifica ese señalamiento.

En lo que sí se conviene de dicha iniciativa y que resulta adecuado, aun cuando sea por razones prácticas, es que debe establecerse como referente o tope máximo para las retribuciones de los servidores públicos el sueldo que perciba el presidente de la república. No porque sea el superior jerárquico sino porque por su nivel de representación nacional e internacional debe ser considerado referente obligado para las remuneraciones.

La fijación de ese tope máximo como se estructura en esta iniciativa suprime el riesgo de considerar al presidente de la república superior jerárquico de todos los servidores públicos; y del análisis del texto constitucional y del texto actual del artículo 127 constitucional, se concluye que las remuneraciones de todos los servidores públicos que la perciban con cargo al erario público deben ser adecuadas, equitativas, irrenunciables, e irreductibles aun cuando sea por voluntad propia del funcionario que las perciba, por el desempeño de la función, empleo, cargo o comisión.

Es necesario explicar estos principios.

La remuneración de los servidores públicos debe ser adecuada, como ya lo ordena hoy la Constitución, en la medida que sirva para posibilitar al servidor público una vida digna, incluso dentro del concepto juarista de "honrosa medianía"; y ha de puntualizarse que será adecuada para todos los cargos públicos.

Otra de las características que ya la Constitución establece para las remuneraciones es la relativa a que son irrenunciables, concepto que debe mantenerse para que el funcionario tenga medios lícitos de subsistencia; y reformarse el texto constitucional para ampliarlo a todos los cargos públicos, en las esferas federal y locales.

Por las mismas razones, las remuneraciones deben ser irreductibles para asegurar al servidor público una remuneración justa y adecuada, con el propósito de que mientras el servidor público cumpla la ley y ejerza su cargo debidamente no tenga el temor de que sus percepciones sean disminuidas por actos arbitrarios.

Y además, esa irreductibilidad también debe quedar a salvo de una decisión del propio funcionario para evitar que se autodisminuya su remuneración porque, si la remuneración es justa y adecuada, esa autodisminución sólo puede tener fines demagógicos.

Una característica más de las remuneraciones, de acuerdo con el concepto que establece el artículo 127 constitucional, es que las remuneraciones deben ser equitativas, entendiendo la equidad en el concepto tradicional de dar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales; es decir, que las remuneraciones equitativas son las que respetan las condiciones de sujetos iguales en cuanto a funciones se refiere. Pero ese concepto de equidad también lleva implícito el de la proporcionalidad a la responsabilidad que deriva del cargo, de tal manera de que también en el concepto equitativo debe encuadrarse el grado de responsabilidad que el ejercicio del cargo genera para el servidor público como tal y como particular. Esa equidad y proporcionalidad a la responsabilidad que deriva del cargo debe comprender incluso los seguros contra riesgos en el desempeño profesional, como correlativa de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Por ello se pretende también reformar este precepto para extender esas características de las remuneraciones a los servidores públicos de la nación.

El actual artículo 127 de la Constitución federal también comprende como una de las características de las remuneraciones que sea determinada en forma anual en los diversos presupuestos.

Las normas jurídicas deben ser suficientemente flexibles para que permitan una toma de decisiones ágil, eficaz y certera, que sin necesidad de grandes cambios permitan adoptar las disposiciones a los requerimientos sociales.

Por ello es necesario ya revisar el concepto de anualidad en diversos aspectos del Presupuesto de Egresos. En el caso de los salarios, el principio de anualidad obliga a que en cada presupuesto se estructuren y fijen las remuneraciones correspondientes y se genera la carga para la Cámara de Diputados o sus correlativas en las esferas locales, de aprobar los montos de cada una de las remuneraciones de los servidores públicos. Obsérvese incluso que en el caso de la minuta aprobada por el Senado de la República la carga para la Cámara de Diputados es mayor, pues debe aprobar primero el sueldo del presidente de la república y luego aprobar uno a uno todos los de los demás servidores públicos, en sus numerosas categorías, aun para definir quién es el superior jerárquico de quién.

Esa propuesta resulta totalmente impráctica. Por ello se propone que las remuneraciones de los servidores públicos pueden ser fijadas de manera anual o por periodos mayores de un año; se entiende que esto es mientras exista la disponibilidad presupuestal y que, evidentemente, también queda sujeto a que subsista el puesto correspondiente. Ello permitirá a la Cámara de Diputados, en el ámbito federal, y a las legislaturas locales, incluida la del Distrito Federal, mayor flexibilidad en la fijación de los salarios, y no sometería la aprobación del Presupuesto a la gran carga de detallar, una a una, las remuneraciones de los servidores públicos.

En el mismo concepto se propone que los incrementos de las remuneraciones de los servidores públicos podrán realizarse cada dos años, incrementando su monto en el porcentaje que resulte de promediar el índice nacional de precios al consumidor de los últimos tres años, o el instrumento que lo sustituya o cumpla sus funciones si es que aquél se suprime, para que las remuneraciones de los servidores públicos se actualicen de acuerdo con la inflación, excluyendo la discrecionalidad en la materia. Ello deberá detallarse y regularse en la ley secundaria. El término "podrán" empleado al inicio del anterior enunciado flexibiliza la norma para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y sus correlativas legislaturas, que puede ajustarse a ese principio o modificarlo en su aplicación, si las condiciones extraordinarias del país lo requieren en un determinado periodo.

A los principios señalados debe agregarse también el de transparencia, a efecto de que el monto de las remuneraciones totales de cada cargo, sin comprender los gastos oficiales o apoyos para el ejercicio de la función, sean del conocimiento público, de tal manera que no quede ningún cargo público exento de informar del monto de las remuneraciones que por su

ejercicio corresponden a la persona física, pues es un elemento básico de la rendición de cuentas en el gasto público.

Ese principio también debe ser incorporado al artículo 127 constitucional en la forma que ahora se propone.

Como la Constitución federal debe establecer los principios reguladores y queda a la legislación secundaria el detalle de las normas, se prevé también adicionar al precepto 127 constitucional con ese señalamiento.

En el régimen transitorio también se señala la época en que entrará en vigor la reforma constitucional que, por necesidades presupuestales, debe serlo a partir del ejercicio fiscal del año siguiente a aquel en que entre en vigor la legislación secundaria que detalle el contenido de la reforma constitucional. Se ha criticado mucho que se someta una norma constitucional a una secundaria, pero la realidad exige que se detallen primero las normas y después opere la reforma pues, de otra manera, se caería en la anarquía.

No es necesario señalar que lo dispuesto en la reforma constitucional que se propone tendría preeminencia sobre cualquier otra reforma, según el principio de que la Constitución debe interpretarse a efecto de evitar la contradicción entre sus disposiciones, y esta reforma constitucional colma las lagunas existentes en la materia en el máximo ordenamiento.

Con base en las anteriores consideraciones, se propone el siguiente proyecto de

Decreto para reformar los artículos 80 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Artículo 127. Los servidores públicos de los ámbitos competenciales federal, del Distrito Federal, de los estados, de los municipios, y de sus administraciones paraestatales y paramunicipales y todos los que reciban una remuneración por un trabajo personal y subordinado con cargo al erario público recibirán una remuneración adecuada, irrenunciable, irreductible incluso por voluntad del propio funcionario que la perciba, equitativa y proporcional a la responsabilidad inherente al cargo y deberá comprender los seguros de responsabilidad profesional correlativos de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Dicha remuneración se determinará en los presupuestos de egresos correspondientes con la periodicidad que la ley determine; y los incrementos de éstas podrán realizarse cada dos años, o en otros periodos si la autoridad legislativa federal o local así lo determina, incrementando su monto en el porcentaje que resulte de promediar el índice nacional de precios al consumidor de los últimos tres años anteriores al del incremento, o el instrumento que lo sustituya en los términos que fije la norma secundaria.

Las remuneraciones de los servidores públicos tendrán como límite máximo la remuneración efectiva y total del presidente de la república, sin que esto implique que el presidente de la república sea superior jerárquico de los servidores públicos de los poderes distintos del Ejecutivo.

Las remuneraciones de los servidores a que se refiere este precepto deberán ser públicas.

Sólo mediante norma legal expedida con anterioridad se podrán otorgar jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, o liquidaciones, con cargo al erario. Ningún servidor público podrá obtener una remuneración mayor a la de su superior jerárquico. Las leyes secundarias determinarán las bases para jerarquizar los puestos en los poderes constituidos, federales o locales, en los órganos autónomos, y en las administraciones paraestatales o paramunicipales a las que les sea aplicable el señalado principio.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y su aplicación concreta se regirá por los siguientes preceptos.

Segundo. Las legislaturas federal y locales, dentro del término de seis meses siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, deberán emitir las leyes para hacer efectivo este decreto con las bases mínimas que en él se indican.

Tercero. Las legislaturas respectivas sancionarán penal y administrativamente las conductas tendentes a eludir dolosamente lo dispuesto en el presente decreto.

Dado en el salón de plenos del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de octubre de 2008.

Diputado Carlos Chaurand Arzate (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS MARIO ALBERTO SALAZAR MADERA Y DORA ALICIA MARTÍNEZ VALERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los suscritos, diputados Dora Alicia Martínez Valero y Mario Alberto Salazar Madera, integrantes del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de decreto, bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

México está cambiado, nuestro país demanda rendición de cuentas y transparencia para acabar con las prácticas del pasado penosamente reciente, en donde era común que los funcionarios públicos amasaran grandes fortunas a costa del erario público.

Bajo este principio, el Congreso de la Unión ha asumido su responsabilidad al establecer mecanismos para que los ciudadanos conozcan, de manera certera, clara y oportuna, información sobre la gestión gubernamental, esta es una de las razones por las que fue aprobada por esta soberanía el 11 de junio de 2002, La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Estamos ciertos que sólo transparentando el ejercicio del poder público en la rendición de cuentas, podremos erradicar la corrupción de todos aquellos malos funcionarios que no ven en la labor que desempeñamos una forma de servir al pueblo, sino únicamente una forma para enriquecerse de manera indebida.

De esta manera, comprometidos con los principios que ha postulado Acción Nacional a lo largo de su historia respecto a la austeridad en el gasto público, la equidad y eficiencia en la acción gubernamental, y de conformidad con lo que señala el artículo 127 de nuestra Carta Magna que establece de manera precisa que la remuneración de los servidores públicos debe ser adecuada e irrenunciable, es que ahora presentamos esta iniciativa que propone la creación de Comités Técnicos de Transparencia y Valoración Salarial de los Trabajadores al Servicio del Estado, por cada uno de los poderes de la unión a nivel federal, y Comités Técnicos de Transparencia y Valoración Salarial, por cada uno de los estados incluyendo al Distrito Federal que designaran los salarios que recibirán los servidores públicos dentro de sus municipios y en cada una de las demarcaciones territoriales respectivamente, estos comités estarían integrados de manera paritaria por académicos especialistas en la materia así como por servidores públicos, teniendo como función el establecimiento de parámetros que otorguen certidumbre tanto a los servidores públicos como a los ciudadanos sobre el monto que los primeros deben percibir como remuneración justa, acorde y honesta por el trabajo que realizan como funcionarios públicos.

Respecto de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución y en las constituciones estatales y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los salarios de los servidores públicos se fijaran en atención a sus leyes respectivas y sus reglamentos.

Sabemos la necesidad que existe de contar con servidores públicos éticos, profesionales y honestos; es por eso que se debe fortalecer el marco jurídico y mantenerse los criterios que permiten otorgar una remuneración económica que retribuya con justicia y congruencia el trabajo que realizan y que, simultáneamente, sea establecida en coherencia con las posibilidades presupuestarias, así como con base en la economía nacional y local que existe en los distintos niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

De esta manera los Comités cuya creación ahora se propone deberán formular los salarios de los servidores públicos en el marco de sus atribuciones para que se integren en el proyecto de egresos de la federación, así como analizar, y evaluar las percepciones aprobadas en los presupuestos anteriores tomando en cuenta la importancia relativa a cada función, la capacidad financiera o presupuestal de la o las entidades públicas, así como la productividad y resultados, entre otras, para fijar salarios acorde a la importancia y requerimientos del trabajo desempeñado. Siendo base suficiente para fijar conforme a principios de legalidad, justicia y equidad los salarios de los servidores públicos.

Dadas las condiciones de pobreza que padecen millones de mexicanos y el esfuerzo tan grande que significa para todo ciudadano el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, debemos asumir una actitud responsable en el manejo de las finanzas públicas, puesto que de estas las remuneraciones de los servidores públicos constituyen un elemento fundamental. Es imprescindible reducir en el corto plazo la discrecionalidad de que disfrutaban algunos servidores públicos para determinar, de manera autónoma e irresponsable, el monto de sus percepciones.

Bajo la anterior exposición es que ahora se presenta la siguiente iniciativa de

Decreto

Único. Se reforma el artículo 75, la fracción IV, párrafo octavo del artículo 115, y el artículo 127; y 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, y cuarto al artículo 127, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo. **Dicho señalamiento deberá respetar los lineamientos previstos en el artículo 127 de esta Constitución.**

Artículo 115. ...

I. a III. ...

IV. ...

...

...

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.

En la determinación de las remuneraciones de los servidores públicos municipales, los ayuntamientos deberán atender en el correspondiente decreto presupuestal, los lineamientos previstos en el artículo 127 de esta Constitución.

...

V. a X. ...

Artículo 116. ...

I. a VII. ...

VIII. Las remuneraciones de los servidores públicos de los estados, se establecerán anualmente en el Presupuesto de Egresos que aprueben las legislaturas locales y se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A. ...

B. ...

Base Primera. Respecto de la Asamblea Legislativa.

I. a IV. ...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) ...

b) ...

Las remuneraciones de los servidores públicos del Distrito Federal, se establecerán anualmente en el Presupuesto de Egresos que apruebe la Asamblea Legislativa y se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

...

...

...

C. a O. ...

Base Segunda a Base Quinta ...

Artículo 127. Los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada en forma anual, austera, equitativa y proporcional en los presupuestos de egresos que correspondan.

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 en los ámbitos federal, estatal, municipal, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, serán fijados por los Comités Técnicos de Valoración Salarial. Se exceptúa de lo anterior a las remuneraciones de los servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en los organismos con autonomía reconocida en el ámbito de las constituciones federal, estatal, así como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Comité Técnico de Valoración Salarial es un organismo especializado, independiente en sus decisiones y funcionamiento, integrado de manera paritaria por académicos especialistas en la materia así como por servidores públicos, que tendrá como funciones analizar, evaluar y fijar las remuneraciones de los servidores públicos. Se constituirá un Comité en cada uno de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la Federación, estados y el Distrito Federal, en los términos que establezcan las leyes. En cada Estado de la Federación y en el Distrito Federal, se instituirá un Comité Técnico de Valoración Salarial, responsable de fijar de conformidad con lo previsto en

este artículo, las remuneraciones de los servidores públicos de los municipios y de las demarcaciones territoriales, respectivamente.

Las leyes que regulan el funcionamiento de los organismos con autonomía reconocida en el ámbito de las constituciones federal, estatal, así como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establecerán los criterios para la remuneración de los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión, en dichos organismos.

Artículos Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión, los Congresos de los estados, y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir o adecuar las leyes correspondientes, para crear los Comités Técnicos de Valoración Salarial, a más tardar 180 días después de la entrada en vigor de este decreto.

Diputada Dora Alicia Martínez Valero (rúbrica)

Diputado Mario A. Salazar Madera (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 112 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OBDULIO ÁVILA MAYO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Quien suscribe, diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa de decreto por el que se reforma el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de retirar el fuero constitucional a servidores públicos con licencia, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El fuero constitucional es un sistema de protección que se contempla en la Constitución General de la República, a efecto de que los servidores públicos no se vean obstaculizados en el ejercicio de sus respectivas funciones. El denominado fuero protege la función pública que se encomienda y no a quien la desempeña, es decir, esta figura jurídica corresponde a la función pública que se desarrolla al amparo de éste y no a la persona que lo ejerce.

De lo anterior, resulta que el fuero constitucional cumple una función vital. Los altos funcionarios federales, como el presidente de la República, los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte, los secretarios de Estado y el procurador general de la República, gozan de éste, cuya finalidad estriba no tanto en proteger a la persona del funcionario, sino en mantener el equilibrio entre los poderes del Estado y, con ello, posibilitar el funcionamiento normal del gobierno institucional dentro de un régimen democrático.

En la actualidad, el fuero se encuentra severamente cuestionado por la población mexicana, quién percibe a esta prerrogativa en favor de los funcionarios como un escudo que favorece la corrupción en el ejercicio del servicio público; hoy los ciudadanos lo conciben como sinónimo de impunidad.

La pésima percepción que de esta figura se tiene, no es sino el producto de los recientes acontecimientos que cimbraron la opinión pública y que, finalmente, desembocaron en que esta Cámara de Diputados iniciará las correspondientes declaraciones de procedencia.

En dos mil cuatro, la declaración de procedencia de René Juvenal Bejarano Martínez, entonces diputado con licencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura, por la probable comisión de los delitos de promoción de conductas ilícitas, cohecho, operaciones con recursos de procedencia ilícita y delitos electorales; y en dos mil cinco, se sustanció la diversa declaración de procedencia del entonces jefe de gobierno del

Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, por la imputación de desacato a un mandamiento judicial consistente en no obedecer una suspensión definitiva, derivada del juicio de amparo número 86/00, dictada por el juez noveno de distrito en materia administrativa en el Distrito Federal.

Después de éstos procedimientos de declaración de procedencia, la ciudadanía considera que a través del fuero "se abusa del cargo para realizar actos ilícitos de manera libre, que la ley no debe hacer distinciones al aplicar el derecho toda vez que con los ciudadanos comunes no se tiene consideración alguna."¹

Sin embargo, debemos valorar un aspecto que es de suma importancia en el tema que es motivo de la presente iniciativa: anteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió Tesis de Jurisprudencia en el sentido de que cuando un servidor público con fuero solicitara licencia, éste aún tenía la protección constitucional que lo hacía inmune ante la justicia. En contraste, el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su párrafo primero que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Al efecto, es necesario realizar una serie de precisiones respecto de la interpretación que se le ha otorgado a la figura del fuero, pues de regirnos con lo dictado en la jurisprudencia comentada, estaríamos aceptando, erróneamente, que el fuero protege al servidor público y no a la función pública.

Esto último trae aparejada la equivocada interpretación de que durante el tiempo en que el servidor público se encuentre separado en su encargo, aquél conserva la protección constitucional del fuero, lo que implicaría la existencia de dos fueros protegiendo la misma función pública, es decir, el fuero del servidor público separado en su encargo, bajo licencia, y de quien durante ese tiempo lo sustituya.

El supuesto *supra* comentado, a la luz de una interpretación lógico jurídica, es importante debido a la propia naturaleza del fuero. Pues como hemos venido subrayando la finalidad del fuero no estriba en proteger a la persona del funcionario sino a las instituciones democráticas y, específicamente, a la función pública que se desarrolla.

Con base en todo lo antes estimado, consideramos fundamental ajustar los supuestos normativos que regulan el fuero, pues es del interés de la Iniciativa que aquí se presenta adecuar las disposiciones correspondientes con el fin de apegarse estrictamente a la naturaleza jurídica del fuero constitucional.

Es así que el artículo 111 constitucional señala que los altos funcionarios federales como el Presidente de la República, Senadores, Diputados, Ministros de la Suprema Corte, Secretarios de Estado y el Procurador General de la República, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los Diputados a la Asamblea Legislativa gozan del fuero constitucional. A continuación se transcribe el artículo en comento:

"Artículo 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al presidente de la república, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta lícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados."

En este tenor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado las diferencias existentes entre la protección otorgada por los artículos 111 y 61 constitucionales, respectivamente, en virtud de que el primero consagra el fuero constitucional y el segundo la inmunidad parlamentaria. Al efecto se transcribe la Tesis Jurisprudencial 1a. XXVII/2000, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 248, del Tomo XXVII, Diciembre de 2000, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyos rubro y texto se transcriben enseguida:

"INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y FUERO CONSTITUCIONAL. SU APLICACIÓN CUANDO SE TRATA DE RESPONSABILIDAD PENAL Y DE RECLAMACIONES CIVILES QUE SE IMPUTAN A UN DIPUTADO FEDERAL. El artículo 61 de la Constitución Federal consagra la figura de la "inmunidad parlamentaria" como una garantía otorgada a los diputados federales y senadores, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvenidos por ellas; mientras que el diverso artículo 111 de la propia Carta Magna, contempla la institución del "fuero constitucional", bajo la denominación actual de declaración de procedencia, como una garantía de carácter procesal, otorgada a diversos funcionarios públicos expresamente enunciados, entre ellos, los diputados y senadores. De ahí que, aunque son conceptos distintos, existe la posibilidad de que en materia penal se presente la conjugación de ambas figuras, precisamente en el caso de que un diputado federal atribuyera a una persona un hecho que puede ser constitutivo de delito, supuesto en el cual para proceder contra aquél, primeramente habría necesidad de hacer la declaración de procedencia prevista en el artículo 111 constitucional y después determinar si se está o no en el caso de la inmunidad a que se refiere el artículo 61 en cita. En cambio, si la imputación de ese hecho sólo puede generar afectación en derechos de orden civil del congresista, únicamente debe atenderse a la figura de la inmunidad sustantiva y, por ende, el fuero constitucional es totalmente ajeno; conclusión que se refuerza con el contenido del octavo párrafo del mencionado artículo 111, introducido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, sin mayor virtud que la de refrendar con ánimo clarificador lo ya dicho en el primer párrafo de ese numeral a propósito de la necesidad de declaración de procedencia en materia penal. Esto es si en el primer párrafo se estableció desde el origen de la actual Ley Fundamental, que ese requisito era necesario en materia penal, obligado era deducir que no abarcaba a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111 referido, desecha cualquier resquicio de que también rige para la materia civil, pues categóricamente y sin ambages así lo declara. En consecuencia, si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra un diputado federal es de índole civil, exclusivamente debe ponderarse el fuero inmunidad a que se refiere el artículo 61 constitucional, sin tomar en consideración el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 constitucional; lo que no

implica que exista impedimento para demandarlo en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer parlamentario."

Ahora bien, en materia de fuero constitucional el Poder Judicial de la Federación ha señalado que cuando un servidor público que goza de fuero constitucional solicita licencia a su encargo, no pierde la protección otorgada. Lo cual implica que el fuero protege a dos personas, al servidor público que se encuentra separado del cargo y al que solicitó licencia.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis Aislada IX.2o.19 P, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, publicada en la página 1761, del Tomo XIII, Febrero de 2001, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyos rubro y texto se transcriben enseguida:

"FUERO CONSTITUCIONAL, LICENCIAS TEMPORALES OTORGADAS A LOS PRESIDENTES MUNICIPALES, CONSERVACIÓN DEL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ). La Constitución Política de San Luis Potosí, en su artículo 127, dispone que, para proceder penalmente contra presidentes municipales, por la presunta comisión de delitos durante el tiempo y sólo en el ejercicio de su encargo, el Congreso del Estado declarará, por el voto de cuando menos las dos terceras partes de sus miembros, si ha o no lugar a proceder contra el presunto responsable; si la resolución del Congreso fuese negativa, se suspenderá todo trámite ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga sobre los fundamentos de la imputación; pero si el Congreso declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley. Ahora bien, las declaraciones y resoluciones del Congreso no son recurribles y el efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado, será separarlo de su encargo y si la sentencia fuese absolutoria, será rehabilitado en los términos que disponga la ley. Al respecto son aplicables las tesis aisladas de la Primera Sala de la Suprema Corte consultables en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo LXXXVII, página 1881 y Tomo LXXXVIII, página 327, ambas de rubro: "FUERO CONSTITUCIONAL."; así como las jurisprudencias del Pleno de nuestro Máximo Tribunal, números P./J. 38/96 y P./J. 37/96 que aparecen publicadas, respectivamente, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio de 1996, páginas 387 y 388, de rubros: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, DESAFUERO, PROCEDIMIENTO DE. SUS NOTAS DISTINTIVAS." y "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE.", aun y cuando los precedentes y criterios jurisprudenciales citados se refieren en forma preponderante a los miembros de los Congresos Federal y Locales, lo cierto es que el fuero constitucional de que disfrutan es similar al que por extensión se concede al presidente municipal, razón por la que puede afirmarse que el tratamiento que debe darse a ambos, es similar, porque conforme al principio de hermenéutica jurídica que dice que en aquellos casos en que existe una misma razón jurídica, la disposición legal debe ser la misma ubi eadem ratio, eadem dispositio, si el fuero constitucional tiende a resguardar la forma de gobierno democrática, representativa

y federal que adoptó la Constitución de la República, mediante la independencia y autonomía de los Poderes de la Unión y de los Estados, también interesa defender entre sí la de los diferentes estratos de gobierno (federal, estatal y municipal). Por ende, si un individuo es electo presidente municipal, y posteriormente solicita y obtiene licencia temporal para separarse de su cargo, y durante el periodo que dura esa separación, es aprehendido con motivo de la supuesta comisión de hechos delictivos acaecidos con anterioridad a la solicitud de dicha licencia, es lógico que se violó la prerrogativa de inmunidad constitucional conocida como el fuero, porque con ese acto, uno de los estratos de gobierno, en este caso el municipal, es privado del más prominente de sus miembros, como lo es su presidente, por intervención de una jurisdicción extraña, sin participación, consentimiento, autorización o control, al menos del órgano competente para declarar la procedencia de dicha responsabilidad penal, que lo es el cuerpo legislativo de la entidad."

Sobre el particular, debemos destacar que la Tesis Aislada invocada explica que la protección del fuero constitucional busca proteger a las instituciones democráticas del Estado. Sin embargo, es de advertirse que la interpretación da lugar a una doble protección constitucional, en virtud de que el funcionario separado del cargo y el que se encuentra en funciones gozarían de la protección consagrada en el artículo 111 constitucional.

En este sentido, es fundamental considerar que si lo que se busca es proteger a la persona que ejerce el cargo, es necesario generar una regulación más precisa sobre el particular.

En sede doctrinal, existe un gran consenso entre los académicos respecto de que los servidores públicos investidos con fuero de no procesabilidad únicamente lo ostenten mientras desempeñan su encargo y no así durante el lapso que dure la licencia que haya obtenido para separarse temporalmente de la función pública; "y el suplente, que no ejerza las funciones del titular no es sujeto de dicho fuero sino en la hipótesis contraria."²

"Dicho atributo parlamentario es otorgado en razón del cargo, no de la persona pues, dicha prerrogativa" es indispensable para la salvaguarda de la autonomía de la entidad legislativa. Así, al proporcionar la licencia a un legislador, éste deja de ejercer sus funciones, pero sólo de manera momentánea, solicitándose al suplente que, al momento de rendir la protesta respectiva, adquiere el carácter de senador o diputado según sea el caso, revistiendo a esa persona de la inmunidad referida".³

De entre los autores que sustentan que la licencia de un servidor público anula el fuero tenemos a Alberto del Castillo del Valle, J. Jesús Orozco Henríquez, Elisur Arteaga Nava, Ignacio Burgoa Orihuela, Felipe Tena Ramírez y Eduardo Andrade Sánchez, por mencionar algunos.

Alberto Castillo del Valle, en su *Bosquejo sobre Responsabilidad Oficial*, argumenta su posición de la manera siguiente:

"en México no existe el fuero impunidad, sino el llamado fuero de no procesabilidad o inmunidad que, insisto, deja de tener vigencia una vez que el servidor público por cualquier causa (renuncia, licencia, remoción, que haya transcurrido el tiempo por el que fue electo para el mismo, etcétera) deje el cargo

que le prodiga ese beneficio o, en su caso, que la Cámara de Diputados le retire ese beneficio, lo que se consigue mediante la substanciación del juicio de desafuero o procedimiento para declarar la procedencia (del proceso penal)

...

Ahora bien, la protección constitucional que se confiere al servidor público, opera solamente para el caso de que éste se encuentre en ejercicio del cargo encomendado y que concede la inmunidad, pues si se ha separado del encargo de referencia, ya sea por haber pedido **licencia**, por haber sido destituido del empleo conferido o por cualquier otra causa, no goza del beneficio del mérito; a mayor abundamiento, el artículo 111 constitucional sostiene que el efecto del procedimiento de declaratoria de procedencia, será el de separar de su encargo al servidor público contra quien se haya enderezado esa instancia procesal, para que sea sometido a proceso penal, por lo que si el efecto o finalidad de este procedimiento consiste en separar de su encargo a un servidor público, obvio es que cuando no esté en ejercicio del mismo, no goza de esa inmunidad (ya que no podría ser separado del cargo que ya no ocupa).

Al respecto, debe señalarse que el fuero o la inmunidad que se confiere a los servidores públicos a que alude el artículo 111 constitucional, rige para salvaguardar al servidor público en ejercicio de la función pública (protege, por tanto, al cargo), pero nunca se otorga a ese sujeto como persona humana, pues entonces se rompería con la igualdad jurídica que pregonan el artículo 13 de la Carta Magna Federal."⁴

Resulta atendible la opinión de J. Jesús Orozco Henríquez quien sustenta la pérdida del fuero de los servidores públicos cuando se encuentren separados de su empleo, cargo o comisión, en los términos que a continuación se citan:

"A diferencia de lo sostenido anteriormente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (pero respecto de un texto constitucional ya derogado), el artículo 112 en vigor establece que no se requiere declaración de procedencia cuando los servidores públicos correspondientes se encuentren separados de su encargo (ya sea por **licencia**, renuncia, suspensión, destitución o expiración de dicho encargo), en virtud de que lo que se protege es a la función, no al funcionario; pero sí sería necesaria en caso de que los mismos vuelvan a ocupar alguno de los puestos protegidos con tal inmunidad.

...

Conforme al texto actual, resulta claro que la inmunidad procesal no constituye un derecho ni un privilegio inseparable de cierto servidor público sino meramente una prerrogativa inherente a determinado cargo o función pública, por lo que en caso de que se renuncie al cargo, se encuentre el sujeto bajo **licencia** o, en general, siempre que se suspenda o concluya el ejercicio de la función pública protegida, entonces, se suspende o expira el disfrute por ese sujeto de dicha inmunidad procesal".⁵

Este mismo postulado es sostenido por Elisur Arteaga Nava en Derecho Constitucional. Instituciones Federales, Estatales y Municipales, al tenor de los argumentos siguientes:

"existen algunos principios que hay que tomar en cuenta para los efectos de determinar cuándo cesa el privilegio. La regla general sigue siendo válida: habrá privilegio si hay función, cuando ésta cesa por haberse vencido el periodo legal, por destitución, renuncia o **licencia**, no hay privilegio; a pesar del principio anterior, procede hacer algunos distingos y precisiones.

...

Un servidor público destituido, que ha renunciado o pedido **licencia**, deja de gozar del privilegio desde el momento en que se le notifique legalmente su destitución, ha sido aceptada su renuncia o le ha sido concedida la **licencia** solicitada, el fundamento pudiera encontrarse en el artículo 214, fracción II del código penal".⁶

Sobre el particular, en *Derecho Constitucional Mexicano*, Ignacio Burgoa Orihuela desarrolló su opinión en los términos que siguen:

"El funcionario investido con fuero de no procesabilidad sólo goza de él cuando desempeña el cargo respectivo y no durante el lapso que dure la **licencia** que hubiese obtenido para separarse de él temporalmente; y el suplente, que no ejerza las funciones del titular no es sujeto de dicho fuero, sino en la hipótesis contraria".⁷

También, Felipe Tena Ramírez, en su *Derecho Constitucional Mexicano*, refiriéndose a los efectos que produce en el fuero la licencia otorgada a los altos funcionarios destaca que:

"Preside toda la materia de inmunidades el ya conocido principio de que el fuero se instituye para proteger a la función. Retirado de ésta por virtud de la licencia, el funcionario abandona concomitante y simultáneamente el fuero hasta el momento en que por haber cesado la **licencia** regresa a la función. Trátese de un efecto en todo semejante al producido por el desafuero en caso de delitos comunes; aquí como allá el apartamiento de la función entraña la suspensión de la inmunidad, aunque en un caso la fuente del retiro está en la voluntad de quien solicita la **licencia** y en el otro en la decisión impuesta por la Cámara.

...

En nuestro derecho constitucional, según lo hemos visto, la prerrogativa de que tratamos se concede a la persona en cuanto está en ejercicio de la función; en otros términos, el fuero salvaguarda directamente a la función y sólo indirectamente al funcionario, en cuanto titular activo de la misma. Si la función se suspende por **licencia** o por desafuero, o si se pierde por destitución, cesa temporal o definitivamente la inmunidad que la acompaña.

...

Para terminar esta materia, tengamos en cuenta que la **licencia** capaz de producir los efectos señalados, es la que lleva consigo el retiro de la función, la imposibilidad legal de ejercerla. Poco importa que la **licencia** se conceda con goce de sueldo, como ocurre general y justificadamente en caso de enfermedad, ni interesa que el funcionario con **licencia** sea

reemplazado. Lo decisivo es que por virtud de la **licencia** el funcionario quede impedido de realizar válidamente los actos de su competencia."⁸

Eduardo Andrade Sánchez, en *México a través de sus constituciones*, perfiló su posición en el sentido que se transcribe a continuación:

"La solicitud de **licencia** puede ser una forma de despojarse voluntariamente del derecho a la inmunidad relativa para ponerse a disposición de las autoridades comunes, aunque debe reconocerse que este acto no alcanza el efecto deseado por el solicitante hasta que se obtiene la anuencia de la Cámara respectiva o de la Comisión Permanente para separarse del cargo. Este es uno de los rasgos donde efectivamente se nota también la vinculación del fuero con la función y cómo la voluntad de la asamblea legislativa puede prevalecer sobre la del legislador en lo particular, pero ya hemos explicado que el hecho de que no sea propiamente renunciable el derecho a esta inmunidad relativa no le quita su condición al fin y al cabo de derecho."⁹

En efecto, todos coinciden en que existe el privilegio del fuero si hay función, la cual concluye por haber vencido el periodo legal, por destitución renuncia o licencia, con lo que se demuestra nuestra hipótesis inicial: lo que se protege es la función y no al funcionario.

Con base en todas las consideraciones vertidas, la Iniciativa en comento propone la modificación del artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que los servidores públicos únicamente gocen del fuero constitucional cuando estén en el ejercicio de sus funciones.

En este orden de ideas, someto a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente

Iniciativa de decreto por el que se reforma el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de retirar el fuero constitucional a servidores públicos con licencia.

"Artículo Único. Se reforma el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que **solicite licencia** o se encuentre separado de su encargo.

...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación.

Segundo. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación."

Notas:

1. Sánchez Escobar, Margarita y Raquel Noyola Zarco, Fuero Constitucional, Agosto 2007, México, Senado de la República, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LX Legislatura, Página 95.
2. Ibídem.
3. Sánchez Escobar, Margarita y Raquel Noyola Zarco, Opus. Cit. Página 94.
4. Citado por Sánchez Escobar, Margarita y Raquel Noyola Zarco, Opus. Cit. Páginas 79 y 80.
5. Citado por Sánchez Escobar, Margarita y Raquel Noyola Zarco, Opus. Cit. Página 82.
6. Ibídem.
7. Ibídem.
8. Citado por Sánchez Escobar, Margarita y Raquel Noyola Zarco, Opus. Cit. Páginas 83 y 84.
9. Citado por Sánchez Escobar, Margarita y Raquel Noyola Zarco, Opus. Cit. Página 84.

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, al día catorce de septiembre del año dos mil ocho.

Diputado Obdulio Ávila Mayo (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO HIGINIO CHÁVEZ GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe, Higinio Chávez García, diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La presente iniciativa busca incorporar en la legislación mexicana un concepto hasta el momento inexistente y que incide de manera directa en todos nosotros, ya que en todo caso en algún momento somos consumidores, y por tanto susceptibles de un abuso ante los proveedores de bienes y servicios, que ven en esta falta de regulación un terreno fértil para incumplir con sus obligaciones.

En la actualidad no se contempla dentro de la Constitución, la posibilidad de que se pueda ocurrir de manera colectiva a solicitar impartición de justicia, solo en las leyes secundarios y salvo en algunos casos y como una marcada excepción y bajo ciertas condiciones, sobre todo en lo que se refiere a derecho agrario y en relación con la figura del ejido, y de hecho en lo que se refiere a la materia ambiental.

De igual forma otras leyes que regulan la actuación colectiva o de grupo de manera expresa: La Ley Federal del Trabajo sobre conflictos colectivos económicos (Art. 903); los Códigos de Procedimientos Civiles de los estados de Morelos (1993, Art. 213), Coahuila (1999, Art. 285) y Puebla (2007, Arts. 11-12); y la Ley Federal de Protección al Consumidor (Art. 26), que sólo legitima a la Procuraduría para ejercer acciones en representación de los consumidores.

Las acciones colectivas o protectoras de los derechos difusos no son un concepto nuevo, sino que se han desarrollado con hace algunos años y son de ejercicio cotidiano en otros países, donde conscientes de que los consumidores son vulnerables a sufrir abusos por parte de las compañías grandes o pequeñas proveedores de servicios, han optado por dar un reconocimiento expreso en sus legislaciones para otorgar una legitimación procesal a los grupos u asociaciones de consumidores que han participado activamente en este reconocimiento.

Existe un antecedente en la Unión Europea sobre la procedencia de acciones colectivas de fecha 13 de marzo de 1987 del Parlamento Europeo sobre la compensación a consumidores

y la resolución del Consejo del 25 de junio del mismo año sobre el acceso de los consumidores a la justicia.

De igual forma en el derecho comparado existe un antecedente positivo en Brasil que desde el año de 1991 cuenta con un Código de Defensa al Consumidor de vanguardia y tomando como referente inmediato las disposiciones que al respecto se tomaron en Europa, y en los países que adoptan el denominado *common law*, reconociendo la figura de acciones colectivas.

Incluso se puede afirmar que México se encuentra en una etapa de desarrollo precario de este tipo de acciones, si la comparamos con la evolución tanto de producción legislativa y jurisprudencial de países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y España.

La finalidad es de que se establezca la posibilidad de acceso de los consumidores, ante el abuso de los prestadores de servicios, se defiendan por medio de acciones colectivas y o grupales, que puedan ser ejercidas por las asociaciones u organizaciones de consumidores con personalidad jurídica.

Por tanto es necesario que se reconozca a la asociaciones civiles legalmente constituidas una legitimación procesal activa para actuar ante cualquier autoridad sea en el ámbito administrativo o en el ámbito jurisdiccional, sea civil, mercantil o penal, con el objeto de una defensa colectiva de los derechos e intereses legítimos, de las personas que formen parte de estas, pero que actúan a su vez de la defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores pertenecientes a la misma clase o sector de los consumidores asociados, que de manera directa se vean afectados por acciones u omisiones, u cualquier acto de los proveedores de servicios o de compañías intermediarias , creando además una responsabilidad solidaria entre los miembros de las mismas.

Es tiempo que como consumidores, mas que como legisladores conscienticemos, que en un momento dado todos somos susceptibles de ser víctimas de este tipo de abusos de empresas y proveedores de servicios, que ante la falta de mano dura de parte de las autoridades, en el ámbito de la prevención y la sanción, no actúan de manera ejemplar, es por ello que se hace necesario e indispensable el poner a México a la vanguardia en este campo, incluyendo la figura de las acciones colectivas en la materia, debemos ser a su vez claros de que muchos de los abusos hacia el consumidor son cometidos por empresas tanto nacionales como tranacionales, que debido al fenómeno de globalización establecen sus lugares de operación, en donde la legislación no prevé estas tipo de medidas justas y eficaces en defensa hacia los consumidores.

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el tercer párrafo del artículo 28 Constitucional

Artículo Único. Se reforma el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los términos siguientes.

Artículo 28. ...

...

Las leyes fijaran bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. **La ley protegerá a los consumidores prohibiendo y sancionando prácticas comerciales monopólicas o que lesionen de manera directa sus derechos como consumidor y su economía los cuales podrán ejercitar los medios de defensa establecidos. De igual forma los consumidores, podrán conformar asociaciones y grupos de carácter civil de conformidad con la ley de la materia, mediante las cuales se podrán ejercitar acciones de carácter colectivo en contra de empresas , establecimientos mercantiles, fabricas, prestadores y proveedores de bienes y servicios; y en general de cualquier persona física o moral con actividad comercial, en los casos en que de manera directa y concreta, dichos sujetos lesionen y dañen o causen perjuicios a la economía de los consumidores.**

...

Artículos Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión, una vez aprobada la presente reforma deberá legislar en las leyes secundarias sobre la materia.

Tercero. Los Congresos de los Estados una vez aprobada la presente iniciativa y la que se le deriven, contarán con el plazo de 90 días naturales para adecuar su legislaciones locales.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de octubre de 2008.

Diputado

Higinio

Chávez

García

(rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO HIGINIO CHÁVEZ GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe, Higinio Chávez García, diputado federal a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Ciudad de México ha sido, desde su orígenes el centro de desarrollo de la vida nacional, es además, como capital de la República, el centro de la actividad política y social del país, y en buena proporción uno de los detonadores económicos nacionales, sin mencionar el carácter que tienen como sede de diversas instituciones gubernamentales, culturales, educativas, artísticas y de formación humana.

No obstante lo anterior se ha encontrado históricamente, sin la suficiente participación activa de su gobierno y sus habitantes, en la toma de disposiciones claves para la misma.

Desde su creación el Distrito Federal ha sido objeto de diversas discusiones en torno a la naturaleza del mismo y su forma de gobierno, las cuales han variado según las épocas y los protagonistas de estas, y que han desembocado finalmente con la creación de órganos de gobierno y la expedición de un estatuto de gobierno en el año de 1993.

Un paso importante en el proceso de transformación democrática de la Ciudad de México, lo constituye la elección de sus representantes populares en 1993, y de un jefe de Gobierno a partir de 1997, situación que responde a una demanda legítima de los habitantes del distrito federal, quienes por motivos históricos no decidían sobre la elección de sus gobernantes.

El Distrito Federal, en términos de los artículos 43 y 44 de la Constitución Política, tiene una doble naturaleza jurídica, por un lado, la de ser parte integrante de la Federación, y por otra, ser el asiento de los poderes federales y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Actualmente el régimen jurídico del Distrito Federal, se encuentra señalado en el artículo 122 constitucional, el cual establece la participación de los poderes federales y de los órganos de gobierno locales; el Ejecutivo, depositado en un jefe de Gobierno; el Legislativo, ejercido por la Asamblea Legislativa y finalmente el Judicial que está a cargo del Tribunal Superior de Justicia.

La importancia de la Ciudad de México, que por diversos factores, que incluyen lo económico, político y social, la ubican como un protagonista de primer nivel dentro de las decisiones nacionales, sin embargo desde el punto de vista legal no tiene participación directa en el proceso de reformas y adiciones a la Constitución, Política, lo que la ubica en una posición desigual con respecto a los estados de la república.

Basta citar algunas referencias estadísticas, para ilustrar la importancia de la Ciudad de México. En ella se concentra una población de aproximadamente 8.6 millones de personas, contribuye con el 23 por ciento del Producto Interno Bruto Nacional, es importante centro de infraestructura para la producción de bienes y servicios, cuna del desarrollo intelectual y académico del país, al albergar en su edificios a importantes centros educativos y de investigación, de igual forma cuenta con innumerables espacios destinados al esparcimiento y al arte; todo esto demanda que se reinventen las estructuras gubernamentales y de participación ciudadana, en un marco de estricta legalidad.

Actualmente las modificaciones al texto constitucional, se llevan a cabo mediante el procedimiento contemplado en el artículo 135 de la Carta Magna, el cual establece que la Constitución Política puede ser adicionada o reformada, requiriéndose que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean, además aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados de la federación.

Además, en este caso el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, sea en periodo ordinario o extraordinario, o en los recesos, realizaran respectivamente el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados y la declaratoria de haber sido aprobadas las adiciones o reformas a la Constitución Política.

De un breve análisis al contenido del artículo 135, se desprende que el Distrito Federal, al no ser un estado, no puede en este sentido, aprobar las modificaciones a la Constitución, ya que carece de esta facultad, de conformidad con dicho precepto.

De acuerdo con el artículo 122 constitucional vigente, la Asamblea puede presentar iniciativas de ley ante el honorable Congreso de la Unión, con objeto de modificar la Constitución Política, con la limitante de que estas sean sobre materias exclusivamente sobre el Distrito Federal, más no participa aprobando dichas reformas a la Constitución por medio del voto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a través del procedimiento señalado en el artículo 135 Constitucional.

Al respecto es de señalar que, siendo el Distrito Federal parte de la federación, debe participar en las modificaciones a la Constitución, a través de su Asamblea Legislativa.

Lo cierto es que la tendencia normativa respecto del Distrito Federal, ha sido en el sentido de dotarle de atribuciones y facultades, que en algún punto convergen con las establecidas para los Estados de la República y que lo van acercando más a la forma de gobierno que estos tienen, en este sentido es factible su participación en el procedimiento de reformas a la Constitución Política.

Si consideramos que el Poder Constituyente es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo, debe entonces participar el Distrito Federal a través de su Asamblea Legislativa cuando se adoptan decisiones en el Congreso de la Unión que modifican la Constitución Política y con esto el pacto Federal.

Al ser la sociedad un ente con existencia dinámica y cambiante, la vida de una Constitución de tipo ideal, implicaría la permanencia en las condiciones que le dieron origen, así como de los factores internos y externos que influyeron sobre su contenido, sin embargo la variación de las condiciones y circunstancias que dieron origen a un Estado y su Constitución, determinan la existencia de un poder permanente de tipo abstracto, que sin ser constituido ni ser constituyente, propiamente dicho, se encarga de actualizar las instituciones y órganos del mismo y donde desde luego deben tener cabida todas la voces de la republica más aún cuando se trata del Distrito Federal, que por sus características inherentes tiene peso específico en la vida nacional.

En nuestro sistema jurídico el maestro Ignacio Tena Ramírez denominó al órgano integrado por la asociación del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, Constituyente Permanente, cuyo objeto es realizar adiciones o reformas a la Constitución.

En estos términos es fácilmente justificable la existencia de este poder permanente encargado de realizar las modificaciones necesarias al texto Constitucional como una expresión de soberanía, el conflicto sin embargo entre la soberanía popular y la soberanía de la Constitución, estallara inevitablemente desde el momento en que, respondiendo a exigencias y requerimientos de la realidad y de la historia, se hace necesario introducir modificaciones en la legalidad fundamental., y que en estas participen todos los integrantes del Estado mexicano.

Entonces sobre el poder constituyente debe incluir a todos los elementos de la federación, en este caso la Asamblea Legislativa como órgano de gobierno debe estar incluido indudablemente dentro del artículo 135, para de esta forma otorgar condiciones de equidad en relación con los estados, y que si bien es cierto el Distrito Federal no es un estado, esta circunstancia no obsta para que mediante la Asamblea Legislativa apruebe modificaciones al marco constitucional.

Cabe apuntar en este momento, que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no se encuentra formalmente contemplada dentro de este Poder Constituyente Permanente, primero porque en el artículo 135 no se hace mención de ella y segundo por que igualmente no ha sido incluida como sujeto legitimado para presentar iniciativas de ley en los términos previstos en los artículos 71 y 72 constitucionales. La justificación a la situación anterior, es que en las condiciones en las que se conceptualizó la existencia de un Distrito Federal en la Constitución de 1917, no se incluyó ni se ha incluido un órgano legislativo del Distrito Federal, que participe de estos fines revisores o reformadores de la Constitución, por que de forma original la existencia de la actual Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ni de su antecedente la Asamblea de Representantes.

Así pues, se aprecia, como ya se ha aseverado, que nuestra Constitución tiene formalmente el carácter de rígida, pues establece órganos y procedimientos más complejos que los legislativos ordinarios, no obstante, si bien es cierto el artículo 135 constitucional establece la composición de un órgano integrado, por la asociación del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, capaz de alterar la Constitución, mediante adiciones y reformas a la misma, ese órgano tiene que participar en alguna forma de la función soberana, desde el momento en que puede afectar la obra que es expresión de la soberanía.

Fue precisamente el Congreso Constituyente de 1917, reunido en la ciudad de Querétaro, el que estableció la posibilidad de reformar el texto de la Constitución Política Mexicana, en su artículo 135, previendo los cambios en las circunstancias reales que dan rumbo al destino de nuestro país.

De esta forma, se contempla en el artículo 135 vigente de manera textual lo siguiente:

"Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

En el texto de este artículo se habla de que la Constitución puede ser reformada o adicionada, esta cuestión, a primera instancia no encierra mayor problema, ya que si nos remitimos a las definiciones gramaticales que sobre estas palabras da el diccionario de la Lengua Española, la interpretación es clara:

"Adicionar: Acción y efecto de añadir. Añadidura en alguna obra o escrito.

Reformar: Modificar con el fin de mejorar."

De estas definiciones podemos concluir que toda adición o reformas tiene por objeto modificar alguna obra escrita con el propósito de mejorarla o modificarla, según el punto de vista de sus promotores, lo que implica conservar su propia naturaleza. El término adicionar consiste entonces en agregar algo nuevo a lo ya existente; es decir añadir un precepto nuevo a los artículos de la Constitución.

Establece además, el mismo precepto constitucional que se requiere que el Congreso de la Unión por medio de votación por mayoría calificada de sus miembros presentes, es decir por la dos terceras partes, se acuerden las reformas propuestas.

La mano del único miembro real de la Comisión de Estilo del Constituyente de 1917, don Leonardo Francisco Antonio Guzmán Montes de Oca, mal conocido simplemente como León Guzmán, se hizo sentir en este artículo, pues al incorporar la palabra "presentes",

después de la de "individuos" atenuó drásticamente el quórum de votación exigido para aprobar las reformas, pues mucha distancia hay entre las dos terceras partes del total de diputados, y las dos terceras, partes de los presentes en la Cámara.

Al respecto de este mismo punto señala Elisur Nava, que "la Constitución dispone que una reforma a ella misma debe ser aprobada por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. Aunque con un lenguaje defectuoso por que por una parte, en el recinto de las Cámaras no solo están los legisladores, sino que se encuentran, además, secretarías, ujieres y personal administrativo, el texto está aludiendo en forma exclusiva a aquellos, y por otra, si se aplicara con apego estricto el texto Constitucional, difícilmente se aprobaría una reforma, ya que sería imposible en cada Cámara, reunir el voto exacto de las dos terceras partes, no más no menos..."

Es de señalar se que este quórum, exigido se conforma, cuando abierta la sesión se encuentra más de la mitad de los miembros de las Cámaras, y que al momento de la votación de una reforma constitucional, esta debe ser de por lo menos de las 2/3 partes de los legisladores presentes, se incluye a su vez en la redacción propuesta de reforma que se precise de manera clara que sean no cualquier individuo sino solo los diputados o senadores presentes, según sea el caso.

Posteriormente se señala en el artículo 135 que las Legislaturas de los Estados deberán aprobar a su vez las adiciones o reformas, previamente acordadas por el Congreso de la Unión, es decir en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores sucesivamente, y en este sentido es donde se incluye de manera categórica y textual a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, proponiéndose que esta participe a partir de los procesos de reforma constitucional una vez que sea aprobada en su caso la presente iniciativa .

No se señala en la Constitución, en el caso de los congresos locales, el requerimiento de un tipo de votación especial, por lo que se interpreta que sólo se necesita alcanzar una mayoría simple para su aprobación; posteriormente la mitad de estos congresos deben aprobar las reformas o adiciones para que estas sean consideradas reformas constitucionales, de igual forma la votación requerida en la Asamblea Legislativa sería de mayoría simple para aprobar las reformas constitucionales que se propongan por el Congreso de la Unión.

Se mantiene a su vez, en la propuesta la redacción del artículo 135, respecto de la facultad de realizar la declaratoria de aprobación de las reformas, correspondiendo al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados.

Por último, sólo me queda señalar que mientras no se determine una modificación al estatus legal del Distrito Federal, esta iniciativa busca reivindicar en parte el derecho de los ciudadanos de la capital de la república, para que a través de la asamblea legislativa, que la ciudadanía elige mediante su voto, puedan ser participe en las modificaciones y reformas a nuestra Constitución Política.

Solicito que sea insertada de manera integra en el diario de debates la iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 135 Constitucional

Artículo Único. Se reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los términos siguientes:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada, reformada o **modificada**. Para que las adiciones, reformas o **modificaciones** lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los **legisladores** presentes acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

...

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, a 2 de octubre de 2008.

Diputado Higinio Chávez García (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, SUSCRITA POR DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los suscritos, diputados federales José Jacques y Medina, Alberto Amaro Corona, David Mendoza Arellano y Cuauhtémoc Sandoval Ramírez, integrantes del Grupo Parlamentario de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta Cámara, la presente iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación al desarrollo pleno de los derechos electorales de los mexicanos residentes en el exterior.

Exposición de Motivos

En la accidentada formación de un régimen democrático que muchos mexicanos y mexicanas nos hemos empeñado en construir, nos congratula el hecho de que ya existen en nuestra legislación, aunque sea de manera incipiente, ciertos derechos políticos y electorales de nuestros compatriotas residentes en otros países.

Sin embargo, a pesar de que algunos estados de la república han avanzado considerablemente en esta aspiración, entre los que destacan los estados progresistas de Michoacán y Zacatecas, seguimos teniendo una legislación federal atrasada en cuanto a estos derechos. El PRD ha sido un incansable promotor de los derechos políticos de nuestros paisanos avecindados en el extranjero y muchos militantes, dirigentes, gobernantes y legisladores de nuestro partido han emprendido innumerables acciones en diferentes ámbitos para la consecución de este objetivo.

Los estados que han establecido el voto de sus ciudadanos en el extranjero, permiten la participación en las elecciones de presidente o de primer ministro de la nación como en nuestro país, pero cuando menos en la mitad de éstos se puede votar por diputados federales y senadores; en algunos, incluso, es posible participar hasta en elecciones municipales. En el Continente Americano, Argentina, Barbados, Brasil, Canadá, Colombia, Estados Unidos, Perú, República Dominicana y Venezuela, tienen legislaciones que específicamente consignan ese derecho.

México tiene que actualizar y dinamizar su marco constitucional y legal respecto a la ampliación de los derechos políticos para nuestros paisanos residentes en el extranjero ya que somos el mayor expulsor de trabajadores migrantes del planeta, según datos del Banco Mundial. En lo que va del presente siglo, más de dos millones y medio de mexicanos han salido a buscar trabajo en Estados Unidos, cifra que representa más del cincuenta por ciento de los migrantes latinoamericanos.

De igual manera, no podemos soslayar que México comparte con los Estados Unidos una franja limítrofe de más de 3,000 kilómetros, la cual es una de las más dinámicas del mundo, ya que anualmente se dan millones de cruces autorizados y algunos miles de cruces no autorizados.

La presentación de esta iniciativa de reformas a los artículos 52, 53, 54, 55, 56 y 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 313, 315, 316, 318, 322, 323, 331, 332, 333, 334 y 337, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tiene el propósito de establecer y desarrollar plenamente los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero.

En el artículo 52 se propone agregar una circunscripción electoral más sobre las cinco en que actualmente se divide al país, dentro del sistema mixto que caracteriza a la estructura general del ordenamiento al que se encuentran sujetos los comicios de carácter federal. Esto es, se trata del establecimiento de la forma en que será electa una de las partes de la Cámara de Diputados, la que representaría a los mexicanos avecindados en el extranjero. Ellos podrán elegir hasta 15 diputados, representantes de los mexicanos residentes en el exterior. De esta manera el conjunto de los integrantes de esa institución, se elevaría a la cantidad de 515.

El principio de representación proporcional y el sistema de listas, se mantienen sin cambio para las cinco circunscripciones en que se divide el territorio nacional. La sexta circunscripción se establecería en la ley fundamental, para hacer posible "el ejercicio de los derechos electorales de los ciudadanos mexicanos en el extranjero", bajo el principio de representación proporcional, idéntico al establecido para la elección de los otros 200 diputados plurinominales, o sea, mediante el sistema de cociente natural y resto mayor de la votación, para distribuir los puestos de diputados entre los partidos contendientes, siguiendo el orden de prelación de la lista registrada por éstos.

Se trata de establecer un método general de votación que haga viable la manifestación de la voluntad de los mexicanos avecindados en el extranjero, que les permita emitir sus sufragios en favor de la lista del partido nacional de su preferencia; que a su vez, permita la conformación de una representación parlamentaria plural, capaz de expresar, de la manera más amplia posible, los intereses, inquietudes y necesidades de los mexicanos avecindados en el extranjero.

Al aprobarse la integración de la sexta circunscripción para el ejercicio de los derechos electorales de los ciudadanos mexicanos en el extranjero bajo las formas aquí señaladas, se igualarían las prerrogativas en este orden de los mexicanos dentro y fuera del país, ya que se votaría en la elección de presidente de la República y de senadores cada seis años, y en la de diputados cada tres, tanto en el extranjero como en el conjunto del país.

Estados Unidos de América, es el país donde se concentra el mayor número de los mexicanos avecindados en el extranjero, pero es importante tomar muy en cuenta para el propósito fundamental de la presente iniciativa, a las comunidades de mexicanos residentes

en el resto del mundo, es por ello, que el voto postal es la opción más práctica y más segura para el ejercicio del sufragio de los mexicanos residentes en el exterior.

Dos requisitos deberán cumplir los ciudadanos mexicanos en el extranjero para ejercer su derecho al voto: presentación de la credencial para votar con fotografía expedida por el IFE, y la exhibición de un documento que pruebe su residencia en el territorio del país extranjero en que se realiza la elección.

La iniciativa en comento parte de que la elaboración del Padrón Electoral se integra con las listas nominales elaboradas por el Instituto Federal Electoral y el Registro Nacional de Electores. Considerando que buena parte de los ciudadanos mexicanos no cuenta con su credencial de elector, precisamente por los factores de migración indocumentada, se hace imprescindible poner al día la documentación electoral, lo cual requiere agregar las acreditaciones que emitan estos órganos.

Uno de los aspectos más relevantes de esta propuesta de modificación constitucional, se contiene en el artículo 55 y se refiere, al agregado en materia de requisitos para ser candidato a diputado plurinominal; a diferencia de los candidatos que integrarían las listas regionales de las cinco circunscripciones nacionales -a los que se exige ser originario de una de las entidades que comprenda la circunscripción o vecino de ella, con una residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección-, en el caso de quienes integrarían la lista de candidatos a diputados en representación de los mexicanos en el extranjero, además se les exige:

"...ser originario de una de las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos, poseer credencial de elector emitida por el Instituto Federal Electoral y acreditar la vecindad no menor de tres años en el país extranjero de que se trate...", la cual no se perdería por ausencia con motivo del desempeño de cargos públicos de elección popular.

En esta formulación, destaca el requisito de estar vecindado por un tiempo no menor de tres años en el país extranjero de que se trate, a diferencia de los seis meses de residencia efectiva que se demandan, para los candidatos plurinominales de las cinco circunscripciones en que se divide el país. La razón principal de ello, es la necesidad de conformar listas con candidatos conocedores de los problemas de los mexicanos residentes en el extranjero, por un lado, y por el otro, de dar confianza a nuestros compatriotas de que serán representados en el Congreso de la Unión, por personas ligadas a las necesidades y a la vida diaria de ellos.

El párrafo siguiente busca dar respuesta al problema del número de diputados plurinominales que correspondería elegir, en cada uno de los países donde existe población mexicana. Esta responsabilidad quedaría definida en el párrafo cuarto de la redacción constitucional que se propone: "El Instituto Federal Electoral hará la distribución proporcional del número de diputados que correspondan a cada país o región geográfica, según la cantidad de ciudadanos mexicanos vecindados en ella".

Por cuanto se refiere al artículo 55, la iniciativa contempla como impedimento para ser candidato en las listas de los partidos, el prestar sus servicios ya sea como trabajador o bien como funcionario en la esfera pública de la nación extranjera.

La propuesta cuyos motivos exponemos, considera necesario que, junto con la apertura de la Cámara de Diputados a la representación de los mexicanos en el extranjero, se abra también la Cámara de Senadores, pues de otra manera su derecho a la plena representación estaría coartado. De allí las reformas que se proponen al artículo 56, en su segundo y tercer párrafos.

En primer lugar, se propone elevar el número de senadores en cinco, los cuales serían electos en las listas presentadas por los partidos políticos nacionales. Cada partido político nacional postulará hasta cinco candidatos residentes en el extranjero, en una lista especial de circunscripción mundial. Siguiendo el método de asignación basado en cociente natural y resto mayor, las cinco senadurías se repartirán entre los partidos políticos nacionales que alcancen mayor votación de los electores mexicanos residentes en el exterior. Será requisito para los candidatos a la Cámara de Senadores, probar su vecindad cuando menos de tres años en el país extranjero donde se realiza la elección, como se exige a los candidatos a diputados.

Por otro lado consideramos oportuno proponer el mecanismo jurídico que puede ser utilizado para recurrir a las resoluciones del Instituto Federal Electoral, por cuanto se refiere a las elecciones de los legisladores federales residentes en el exterior, toda vez que no existe ningún órgano jurídico intermedio, proponemos que las impugnaciones se presenten directamente ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aceptando, desde luego, que los fallos de tal autoridad serán definitivos e inapelables. Para tal efecto se plantea un agregado al artículo 60, que quedaría como párrafo cuarto.

No obstante el rigor con que se sustenta esta iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es indispensable destacar un aspecto de orden sociológico y también de elemental sentido de solidaridad que motiva esta propuesta legislativa: los mexicanos que viven en el extranjero, en su inmensa mayoría, han emigrado por circunstancias ajenas a su voluntad, sobre todo por razones de supervivencia. Las crisis recurrentes en la vida económica y social de nuestro país y la vecindad con una nación que requiere fuerza de trabajo, han conducido a millones de connacionales a buscar medios de vida en el extranjero. Pero ello no los priva de su nacionalidad ni de sus derechos ciudadanos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es contundente en ese sentido.

A este respecto, son claras e ineludibles las prerrogativas del ciudadano consignadas en las fracciones I, II y III del artículo 35 constitucional. Según éstas el ciudadano mexicano tiene el derecho de "votar en las elecciones populares", "a ser votado para todos los cargos de elección popular", "asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país".

No se trata, y no puede tratarse, de una demanda coyuntural. Satisfacerla es un acto estatal que tiene gran relación con el concepto de soberanía. Ya que ésta "reside esencial y originariamente en el pueblo", el Estado mexicano no debe seguir privando de sus prerrogativas ciudadanas, a poco más de una octava parte de la población que reclama ejercerlas.

Este apartado quedaría incompleto, si dejáramos de mencionar el importante aporte de carácter económico que los mexicanos en el extranjero hacen a nuestro país. En tal caso, es un contrasentido que se les siga negando participación en los eventos e instituciones del poder público que determinan el rumbo del país.

En el contexto del derecho internacional y su impacto en nuestro derecho interno, debemos atender la obligación que surge de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1990 y suscrito por el gobierno mexicano el 22 de mayo de 1991, mismo que en su artículo 41 primer párrafo establece:

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en las elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación.

En este sentido, México se ha adherido a otros instrumentos internacionales que consagran el derecho motivo de nuestra iniciativa, éstos son: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana Sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"; la Carta Democrática Interamericana; y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En razón de las anteriores consideraciones y con fundamento en la fracción II del artículo 71 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a esta honorable soberanía la presente iniciativa de decreto en virtud de la cual se adicionan y reforman los artículos 52, 53, 54, 55, 56 y 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 313, 315, 316, 318, 322, 323, 331, 332, 333, 334 y 337, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo Primero. Se reforma el artículo 52; se reforma el segundo párrafo del artículo 53 y se le agrega un tercer párrafo; se reforma el primer párrafo y las fracciones I, II del artículo 54; se reforman el segundo y el tercer párrafo de la fracción III y se le adiciona un cuarto párrafo; así como se adiciona a la fracción V un quinto párrafo, ambas del artículo 55; se reforma el segundo párrafo y se adiciona un tercer y cuarto párrafo del artículo 56; y se reforman el primer y segundo párrafos; y se adiciona un tercer párrafo al artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y **215** diputados que serán electos según el principio de representación

proporcional, mediante el sistema de listas, votadas en **seis** circunscripciones plurinominales.

Artículo 53.

...

Para la elección de los **215** diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas, **se constituirán seis circunscripciones electorales plurinominales**. La ley determinará la forma de establecer la demarcación de las cinco circunscripciones en el territorio nacional. **La sexta circunscripción se establece para el ejercicio de los derechos electorales de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, quienes podrán elegir hasta 15 diputados residentes en el extranjero.**

Todo el proceso electoral relativo a la sexta circunscripción será conducido por una comisión especial integrada por decisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, con facultades equivalentes a las de un consejo local de cabecera de circunscripción. (Cofipe)

Artículo 54. La elección de los **215 diputados** según el principio de representación proporcional según el sistema de asignación por listas se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas en las seis circunscripciones, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las **cinco** circunscripciones plurinominales **en que se ha dividido al país**, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional. **Para el caso de la sexta circunscripción la votación se hará directamente sobre las listas que presenten los partidos nacionales. La asignación de diputados entre los partidos contendientes que hayan alcanzado el dos por ciento de la votación nacional, se hará según los elementos de cociente natural y resto mayor, establecidos en la legislación electoral.**

III. ...

IV. ...

V. ...

Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. a III. ...

Para figurar como **candidato a diputado en las listas de las cinco circunscripciones electorales plurinominales en que se divide el país**, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

Para formar parte en las lista de la sexta circunscripción electoral plurinomial como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos, poseer credencial de elector emitida por el Instituto Federal Electoral y acreditar la vecindad no menor de tres años en el país extranjero de que se trate. La vecindad en territorio nacional o en un país extranjero no se pierde por el desempeño de cargos de elección popular.

El Instituto Federal Electoral hará la distribución proporcional del número de diputados que correspondan a cada país o región geográfica, según la cantidad de ciudadanos mexicanos avocados en ella.

IV. ...

...

...

...

Los ciudadanos mexicanos en el exterior, no podrán ser candidatos cuando se desempeñen como funcionarios o trabajador en la función pública de nación extranjera.

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento **treinta y tres senadores**, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los **treinta y siete** senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de dos listas; **una** votada en una circunscripción plurinomial nacional, **y la otra votada en una circunscripción mundial**. En una lista habrá hasta 32 candidatos por cada partido nacional, y ésta será votada en territorio nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. **Habrá una segunda lista nacional con hasta cinco candidatos por partido político, misma que se votará en todas las casillas instaladas en el exterior y la asignación será conforme a los principios de cociente natural y resto mayor, establecidos en la legislación electoral.**

Los partidos políticos nacionales que alcancen por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en esa circunscripción mundial tendrán derecho a que se les considere en la fórmula de asignación de senadores según el principio de representación proporcional. En este caso, el método de la elección observará los mismos procedimientos y formas de conducción de la elección de diputados por el principio de representación proporcional para la sexta circunscripción. Igualmente sólo podrán ser candidatos a senadores de representación proporcional aquellos ciudadanos mexicanos que tengan, por lo menos, tres años de vecindad probada en el país extranjero de que se trate y posean credencial de elector expedida por el Instituto Federal Electoral.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Artículo 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos uninominales, en cada una de las entidades federativas, **y en las casillas instaladas en el exterior. También** otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría y de representación proporcional de la lista nacional, **y hará también la asignación de senadores de la lista que será votada por los mexicanos residentes en el exterior**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56, de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

...

...

Por cuanto se refiere a las resoluciones del organismo electoral federal acerca de las elecciones de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, éstas sólo podrán impugnarse ante la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la sala serán definitivos e inapelables.

Artículo Segundo. Se reforman y adicionan los artículos 313, 315, 316, 318, 322, 323, 331, 332, 333, 334 y 337, correspondientes al Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 313

1. Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, **y para diputados y senadores al Congreso de la Unión, residentes en el exterior.**

Artículo 315

1. Los ciudadanos mexicanos que cumplan los requisitos señalados enviarán la solicitud a que se refiere el inciso a) del párrafo 1 del artículo anterior entre el 1o. de octubre del año previo, y hasta el 15 de enero del año **electoral**.

Artículo 316

1. La solicitud de inscripción en el listado nominal de electores tendrá efectos legales de notificación al Instituto de la decisión del ciudadano de votar en el extranjero en la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos **y para diputados y senadores al Congreso de la Unión, residentes en el exterior.**

...

a) ...

b) Solicito votar por correo en la próxima elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos **y para diputados y senadores al Congreso de la Unión, residentes en el exterior;**

c) ...

d) ...

e) ...

Artículo 318

1. A partir del 1 de octubre del año previo al de la elección **federal** y hasta el 15 de enero del año de la elección, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores pondrá a disposición de los interesados el formato de solicitud de inscripción en la lista nominal de electores residentes en el extranjero, en los sitios, en territorio nacional y en el extranjero, que acuerde la Junta General Ejecutiva, y a través de la página electrónica del Instituto.

2. ...

Artículo 322

1. A más tardar el 15 de marzo del año de la elección **federal**, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores pondrá a disposición de los partidos políticos las listas nominales de electores residentes en el extranjero.

2. Los partidos políticos podrán formular observaciones a dichas listas, señalando hechos y casos concretos e individualizados, hasta el 31 de marzo, inclusive.

3. ...

4. ...

5. ...

Artículo 323

1. ...

2. Para los efectos del párrafo anterior a más tardar el 31 de enero del año de la elección, el Consejo General del Instituto aprobará el formato de boleta electoral para la **elecciones federales** de los Estados Unidos Mexicanos que será utilizada por los ciudadanos residentes en el extranjero, el instructivo para su uso, así como los formatos de las actas para escrutinio y cómputo y los demás documentos y materiales.

3. ...

4. ...

Artículo 331

1. Para el escrutinio y cómputo de los votos emitidos en el extranjero para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos **y de legisladores federales al Congreso de la Unión, residentes en el exterior**, se estará a lo siguiente:

a) El presidente de la mesa verificará que cuenta con el listado nominal de electores residentes en el extranjero que le corresponde, y sumará los que en dicho listado tienen marcada la palabra "votó";

b) a f) ...

Artículo 332

1. ...

2. El escrutinio y cómputo se llevará a cabo en el orden siguiente:

a) De Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

b) De senadores; y

c) De diputados.

3. El personal del Instituto designado previamente por la Junta General Ejecutiva, procederá, en presencia de los representantes generales de los partidos políticos, a realizar la suma de los resultados consignados en las actas de escrutinio y cómputo de las respectivas mesas para obtener el resultado de la votación emitida en el extranjero para la

elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por distrito electoral uninominal, que será asentado en el acta de cómputo correspondiente a cada distrito electoral.

4. De la misma manera, este personal del Instituto, procederá, en presencia de los representantes generales de los partidos políticos, a realizar la suma de los resultados consignados en las actas de escrutinio y cómputo de las respectivas mesas para obtener el resultado de la votación emitida en el extranjero para la elección **de Senadores y Diputados Federales de representación proporcional**, que será asentado en el acta de cómputo correspondiente.

5. ...

6. ...

Artículo 333

1. Concluido en su totalidad el escrutinio y cómputo de los votos emitidos en el extranjero, y después de que el presidente del Consejo General haya dado a conocer los resultados de los estudios a que se refiere el inciso l) del párrafo 1 del artículo 119 de este Código, el secretario ejecutivo informará al Consejo General los resultados, por partido, de la votación emitida en el extranjero para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos **y para legisladores federales al Congreso de la Unión, residentes en el exterior**.

2. ...

Artículo 334

1. La Junta General Ejecutiva, por los medios que resulten idóneos, antes del miércoles siguiente al día de la jornada electoral, entregará, a cada uno de los Consejos Distritales, copia del acta de cómputo distrital a que se refiere el artículo 332 de este Código.

2. ...

3. Las boletas electorales, los originales de las actas de escrutinio y cómputo de las mesas y del cómputo por distrito electoral uninominal, así como el informe circunstanciado que elabore la Junta General Ejecutiva, respecto de la votación emitida en el extranjero para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, **y para legisladores federales al Congreso de la Unión, residentes en el exterior**, serán integrados en un paquete electoral que será remitido, antes del domingo siguiente al de la jornada electoral, a la Sala Superior del Tribunal Electoral, para los efectos legales conducentes.

Artículo 337

1. Para el cumplimiento de las atribuciones y tareas que este Libro otorga al Instituto Federal Electoral, la Junta General Ejecutiva propondrá al Consejo General, en el año anterior al de la elección **federal**, la creación de las unidades administrativas que se

requieran, indicando los recursos necesarios para cubrir sus tareas durante el proceso electoral.

Transitorios

Primero. Las reformas a que se refiere el presente decreto entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de octubre de 2008

Diputados: José Jacques y Medina, Alberto Amaro Corona, David Mendoza Arellano, Cuauhtémoc Sandoval Ramírez (rúbricas)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 114 Y 158 DE LA LEY DE AMPARO, A CARGO DEL DIPUTADO ADOLFO MOTA HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado federal Adolfo Mota Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del PRI en la LX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 114 y 158 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

La evolución del derecho mexicano es permanente y ha sido de gran trascendencia para la vida de la república, al establecer instituciones de gran prestigio como el juicio de amparo, que a nivel nacional e internacional aún en nuestro tiempo, sigue siendo motivo de obligado estudio, consulta y referencia.

El destacado juriconsulto yucateco Manuel Crescencio Rejón (1799-1849), congruente con su visión de un México federal, republicano, democrático y con una verdadera perspectiva de la división de poderes, introdujo el juicio de amparo en la Constitución de Yucatán de 1840 y, posteriormente, en el ámbito federal, fue impulsado por Mariano Otero, quien logró que se incluyera en el acta de reformas de 1847 como un mecanismo de defensa de la legalidad y de la Constitución.

Las garantías que la norma suprema establece como derechos fundamentales para los mexicanos requieren, con el paso de los años, de adecuaciones para hacerlas más claras, precisas y eficaces a efecto de que los tribunales jurisdiccionales cumplan con el objetivo de impartir justicia pronta y expedita en el país.

Luego de innumerables estudios y proyectos para adecuar la Ley de Amparo, o para crear una nueva, estimo oportuno presentar esta iniciativa, que recoge la propuesta que han hecho tres distinguidos juristas mexicanos para reformar nuestra Carta Magna y la ley antes referida, a efecto de hacer cumplir cabalmente los derechos consagrados en la Constitución de 1917 a favor de las personas y de las instituciones nacionales, teniendo como base el fortalecimiento de mecanismos jurídicos tan prestigiadas y útiles como lo es el juicio de amparo.

Cabe señalar que el origen del amparo judicial se encuentra en la interpretación que se hizo, a finales del siglo XIX, del artículo 14 constitucional, en la que se estableció que este

precepto, al consagrar la garantía de audiencia, también consignaba, a su vez, la garantía de exacta aplicación de la ley.

Los destacados estudiosos del derecho José Manuel de Alba de Alba, Isidro Pedro Alcántara Valdés y Mario Alberto Flores García, han expuesto la necesidad de precisar en el artículo 107 de la Constitución y en su ley reglamentaria el aspecto procesal del amparo contra resoluciones jurisdiccionales o amparo judicial, porque en los términos vigentes resulta de gran complejidad poder entenderlo, ya que es confuso y dilata las resoluciones, además de implicar una carga, pues representa entre el 60 y 70 por ciento de los juicios que se promueven ante los tribunales federales.

Coincidimos con la afirmación del ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermo Ortiz Mayagoitia, en el sentido de que "se debe sustituir el criterio actual para determinar la vía del juicio de amparo contra resoluciones judiciales, por otro en el que se establezca que solamente cuando sea necesario rendir pruebas que no pudieron ofrecerse ante el juez o tribunal responsable procedería el amparo indirecto, y que en todos los demás casos la vía para impugnar resoluciones judiciales es la directa".

Diputadas y diputados: como legisladores federales estamos obligados a plantear las propuestas que contribuyan al fortalecimiento del estado de derecho para alcanzar una sociedad más justa y con seguridad jurídica plena, en la que las garantías constitucionales sean exigibles con menores complejidades; a efecto de que alcancemos la democracia y la justicia social que nos demanda el México del Siglo XXI.

Por lo anteriormente expuesto, pongo a consideración de esta Soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Primero. Se reforman las fracciones V, VII y XII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

I. a IV. ...

V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones **judiciales** que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, **así como contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido**, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

a) En materia penal, contra **actos o resoluciones** definitivas dictados por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares **actos o resoluciones dictados por** tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

c) En materia civil, cuando se reclamen **actos o resoluciones** en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal los **actos o resoluciones** podrán ser reclamados en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

d) En materia laboral, cuando se reclamen **actos o resoluciones** dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI. ...;

VII. El amparo contra actos en juicio, **que afecten a personas extrañas a juicio**, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

VIII. a XI. ...

XII. Se deroga.

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 114 y 158 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los estados unidos mexicanos, para quedar en los términos siguientes:

Artículo 114. El amparo se pedirá ante el juez de distrito:

I. y II. ...

III. Se deroga..

IV. Se deroga;

V. a VII. ...

Artículo 158.- El juicio de amparo directo es competencia del tribunal colegiado de circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados, **así como contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido.**

Si se trata de actos en ejecución de sentencias, sólo podrá promoverse el amparo en contra de la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desaprueben.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra **resoluciones**, sentencias o laudos, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o solución que pongan fin al juicio.

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de octubre de 2008.

Diputado Adolfo Mota Hernández (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAVIER MARTÍN ZAMBRANO ELIZONDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Javier Martín Zambrano Elizondo, diputado de la LX Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II, del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en el artículo 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de la honorable asamblea la siguiente iniciativa que adiciona un párrafo a la fracción VIII, del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos bajo la siguiente

Exposición de Motivos

El proceso democrático que ha venido ocurriendo en el país en los últimos años ha permitido, a primera vista, fortalecer el postulado federalista asentado en la Constitución de 1917 la cual –a su vez– acogió el principio de Estado federal adoptado en la Constitución de 1857.

Actualmente, los estados libres y soberanos que conforman la federación tienen cada vez más independencia y autonomía, y sus gobernadores tienen un papel más protagónico y decisivo en la vida política nacional. Sin embargo, resulta alarmante que en los últimos 10 años, periodo en donde se ha dado una mayor apertura democrática a nivel nacional y en donde las transferencias de recursos a los estados de parte de la federación, provenientes de contribuciones de naturaleza federal e ingresos petroleros han sido de las más cuantiosas y sus niveles de deuda se han incrementado.

Por otra parte, resulta paradójico que el texto constitucional sea detallista y hasta cauteloso cuando legisla en materia de contratación de deuda suscrita por la federación y en cambio sea laxa y poco escrupulosa en cuanto a la contratación de deuda por los gobiernos de los estados sin especificar siquiera que las legislaturas locales tengan el mismo nivel de ingerencia como sucede en el caso de la intervención del Congreso federal en cuanto a la contratación de deuda por el Ejecutivo federal.

A nivel federal, en México el Congreso de la Unión es quien está facultado para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, tal como lo marca la Constitución Política en su artículo 73, fracción VIII, que a la letra dice

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y

mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la república en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

Sin embargo, las atribuciones y facultades otorgadas por la Constitución a los Congresos locales no son las mismas que a nivel federal, la Carta Magna señala en su artículo 117 que los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que se fijen anualmente en los respectivos presupuestos.

Como se ve, a nivel local, las legislaturas de los estados no están facultados constitucionalmente para aprobar los empréstitos contratados por el Ejecutivo estatal, tal y como sucede a nivel federal, aunque si está establecido en la mayoría de las Constituciones de los estados, es por ello que sería de gran valía y utilidad elevar a la Carta Magna lo que ya sucede en las legislaturas de los estados, que el Congreso estatal, al igual que el Congreso federal asuma la responsabilidad de convalidar la deuda contratada a fin de que en el seno del cuerpo colegiado se discuta la conveniencia o no de contratarla, así como para analizar si la ésta se ajusta en los términos y condiciones asentados en el texto constitucional.

A través del establecimiento de que las legislaturas de los estados aprobarán la celebración de empréstitos y contratación de obligaciones sobre el crédito de la entidad federativa, se fortalece la participación de los legisladores en la determinación de la política hacendaria, se reduce el margen de discrecionalidad de los gobiernos estatales, y se fortalece una toma de decisiones objetiva basada en un conjunto de consideraciones e información sometidas a evaluación por los legisladores, buscando con esto reducir la existencia de futuros desequilibrios en las finanzas públicas locales que pudiesen comprometer la solvencia del estado.

Por citar un ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público revela que el saldo total de la deuda de las entidades federativas alcanzó 186 mil 470 millones de pesos en 2007, con un incremento nominal de 16.5 por ciento respecto a los 160 mil 093.5 millones de pesos de 2006.

Por su parte, el saldo de la deuda pública de las entidades federativas como porcentaje del producto interno bruto nacional total subió marginalmente, de 1.7 por ciento en 2006 a 1.9 por ciento en 2007.

Si bien es cierto que cada una de las entidades se enfrenta a condiciones diversas, es preponderante que decisiones tan estratégicas como lo es la obtención de recursos, en este caso vía la contratación de empréstitos u obligaciones, sean sometidas a consideración de la legislatura respectiva, pues, por un lado se tendrían que analizar las condiciones bajo las cuales se pretende realizar esta operación y por el otro, determinar cuál será el destino de estos recursos.

Por estas razones, se hace necesario dotar a los Congresos locales de facultades constitucionales para que, de igual forma que el Congreso de la Unión, sienten las bases sobre las cuales el Ejecutivo estatal o municipal, pueda celebrar empréstitos sobre el crédito local y para aprobar el endeudamiento, considerando que a través de los recursos obtenidos pueden fincar obras que contribuyen al desarrollo económico y social de la población y que de otra manera no podrían ser financiados, hecho que podría inhibir el desarrollo de aspectos estratégicos para los gobiernos locales.

De tal suerte, la presente iniciativa pretende, con la adición de un párrafo a la fracción VIII del artículo 117 constitucional, dar un sustento constitucional al hecho de que las Legislaturas de los Estados discutan si los empréstitos contratados por el Ejecutivo del estado se ajustan a los lineamientos constitucionales, permitiendo incluso con dicha medida discutir si los montos de endeudamiento son convenientes para el sano desarrollo estatal.

En vista de lo anterior, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo dispuesto en el artículo 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un párrafo a la fracción VIII, del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un párrafo a la fracción VIII, del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 117. Los estados no pueden, en ningún caso:

I. a VII. ...

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme con las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Las legislaturas de los estados aprobarán la celebración de empréstitos y contratación de obligaciones sobre el crédito de la entidad federativa sujetándose a las disposiciones contenidas en la ley de la materia, asimismo, aprobarán anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de octubre de 2008.

Diputado Javier Martín Zambrano Elizondo (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS DANIEL DEHESA MORA Y VÍCTOR GABRIEL VARELA LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los suscritos, diputados federales Daniel Dehesa Mora y Víctor Gabriel Varela López integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, y 56 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración del honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona un párrafo quinto al apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reforma la fracción II del artículo 5, así como del 55 al 60 de la Ley General de Desarrollo Social, con el propósito de establecer El Consejo Nacional de Política Económica y Social como parte de una política social, de conformidad con la siguiente:

Exposición de Motivos

El propósito de la política social es compensar las desigualdades económicas y sociales entre individuos. Significa asegurar a todos los integrantes de la sociedad, particularmente a los más vulnerables, niveles y oportunidades mínimos de bienestar, reflejados en una adecuada alimentación; un lugar para habitar; acceso a agua potable y saneamiento básico; enseres y mobiliarios básicos; fuentes de energía; vestimenta y calzado, transporte al trabajo o al lugar de estudio; alcanzar un determinado nivel educativo tanto para niños como para adultos, disponer de atención a la salud y mercados de trabajo.

El acceso al bienestar implica una estrecha relación entre política social y política económica, significa mayores oportunidades de acceso a servicios de seguridad social y el impulso a las capacidades de las personas, por lo que se hace necesaria la construcción de una nueva etapa de política social que descansa en la promoción de la igualdad de oportunidades para todos los mexicanos.

Si bien es cierto, que en México la evolución de la política social que se ha seguido, traducida como programas gubernamentales, ha tenido que ver con la realidad política, económica y social prevaleciente en cada etapa de su desarrollo, también es cierto, que ha sido un poderoso instrumento electoral, independientemente de la forma en que se aplique, sobre todo al legitimar la política de focalización de programas. De ahí la necesidad de que los gobiernos en coordinación con otros actores sociales y económicos, implementen una política social que no solamente solucione el problema en el corto plazo, sino que logre la superación de las condiciones estructurales de la pobreza, marginación y desigualdad,

donde un crecimiento sostenido y una adecuada distribución del ingreso y la riqueza, permitan mejorar las condiciones y calidad de vida de la población.

En el actual contexto nacional, es necesario que no solo se posicione a la política social en el centro de la agenda nacional, sino también, sean creadas y se fortalezcan las instituciones para que la población acceda verdaderamente al desarrollo y al bienestar. No solo se trata de continuidad entre las administraciones, que si bien, se califica como positivo, también es importante, que todos los actores involucrados participen en el proceso de generación y ejecución de la política social, donde se plasme claramente sus derechos y obligaciones y se fortalezca al mismo tiempo, su participación y la construcción de ciudadanía.

Es ineludible plantear como objetivo de corto plazo, la erradicación de la pobreza extrema, para pasar al siguiente ejercicio de política pública, en donde la desigualdad sea el tema prioritario, es decir, el evitar que haya discrepancias tan fuertes entre regiones, personas o grupos sociales. Si bien, ha habido avances en la reducción de la pobreza desde mediados de la década pasada, en el tema de la desigualdad casi estamos a los mismos niveles de hace 50 años, por lo que no ha habido avances. Esto requiere una reflexión y una movilización social y gubernamental mucho más profunda.

Lo anterior implica: una vasta comprensión del desarrollo social y sus determinantes, es decir, un conocimiento extenso de las regiones, estados y municipios con menores niveles de desarrollo y una identificación de los obstáculos que enfrentan para mejorarlo (lo que puede constituir el núcleo de una estrategia efectiva), así como la selección de las acciones públicas que tengan el mayor impacto sobre el desarrollo social, donde los programas del sector sean un componente importante del programa, pero igualmente importantes sean las acciones para promover el desarrollo económico, donde la provisión de infraestructura en general y particularmente social juegue un papel prioritario para el logro de los objetivos y metas. Es preciso también, el establecimiento de indicadores de evaluación, ya que la identificación de metas para el desarrollo social y de indicadores intermedios es un elemento de la formulación central en la evaluación regular de los programas y su implementación.

En esta perspectiva, es esencial que la política social y económica sea incluyente y se oriente al desarrollo de servicios e infraestructuras sociales y económicas: salud, educación, cultura, turismo, carreteras, agua, electricidad, telecomunicaciones, mercados laborales, etcétera. Con lo que se garantiza la existencia de mecanismos capaces de atender las necesidades de todos los actores sociales. Es un asunto público, romper el círculo pernicioso de la desigualdad, la pobreza y la exclusión, y su impacto sobre el grado de civilidad y gobernabilidad de nuestra sociedad y nuestras instituciones democráticas.

Un reto importante en una política social democrática, se debe tomar sobre la base de la participación de todos los actores involucrados y en consulta con ellos, incluyendo a los grupos más vulnerables. Para hacer realidad el ideal de la participación ciudadana, es necesario que se definan con precisión las estructuras de decisión, ejecución y vigilancia en las que los ciudadanos harán sentir su influencia. Se deben crear instancias específicas, dotadas de los recursos necesarios, en las cuales los ciudadanos compartan, en

efecto, el poder de decisión que usualmente está monopolizado por la poderosa, burocratizada y tecnificada estructura del estado.

Si bien, es un asunto prioritario desarrollar las capacidades básicas de educación, salud, nutrición, alimentación y vivienda que permitan a todas las personas alcanzar la condición básica de igualdad, también es inaplazable, crear los mecanismos institucionales para generar habilidades y aptitudes y sea reflejo de un desarrollo integral de las personas.

El problema de la política social en México no solo es de diseño, sino también de instituciones. Reducir el número de mexicanos en condición de pobreza, mediante un esquema de desarrollo de capacidades en las personas y de oportunidades de trabajo, es loable, la cuestión de fondo es cómo lograrlo. De ahí, la importancia de constituir mecanismos novedosos para la implementación de política pública que le den factibilidad técnica y financiera a la política social y económica que los mexicanos requieren.

Lograr los objetivos y metas de una política social y económica implica, la formulación de una auténtica política social de Estado, que esté más allá del ciclo económico. Se hace necesario, transitar de las definiciones ortodoxas sobre pobreza y de una visión de políticas gubernamentales que atienden a un principio esencialmente clientelar y político, hacia una agenda de universalidad de derechos sociales.

Existen naciones más pobres como Costa Rica que han avanzado mucho más en la universalidad de acceso a satisfactores sociales básicos. En este pequeño país centroamericano todos los habitantes están protegidos por un sistema nacional de salud pública y ningún joven que desee estudiar se queda sin hacerlo por falta de recursos económicos. La expectativa de vida de sus habitantes es de 78 años y medio, la más alta de toda la región. El milagro social de la llamada Suiza de América deriva, principalmente, en destinar suficientes recursos al sistema educativo y de salud. No tiene Ejército, pero tampoco petróleo. No es un país rico, pero su política social se parece mucho a la de las modernas socialdemocracias europeas.

Un programa social en el marco de una sociedad democrática, exige la presencia de instrumentos y programas sustentados en una nueva agenda que impulse un esquema de universalidad de acceso en alimentación, salud y educación, para conformar la base de una auténtica y necesaria política social de Estado. El tema del desarrollo en México implica reconocer que más allá del discurso, el combate contra la pobreza tiene que acompañarse de la lucha contra las desigualdades. Lo que se puede lograr mediante un nuevo modelo de desarrollo social que vincule, igualdad de oportunidades e igualdad de resultados, para lo cual se requiere políticas de planeación de corto, mediano y largo plazo que incentiven las condiciones para que todos los mexicanos accedan al bienestar. Por ello, esta iniciativa propone crear el **Consejo Nacional de Política Económica y Social**. Cuyo proyecto para su creación, parte de la necesidad de transitar cuanto antes, a la formulación de una política de Estado basada en la idea de una verdadera democracia.

¿Qué anima la creación de este Consejo? En primer lugar, la necesidad de procesar acuerdos en áreas críticas para el desarrollo en medio de arenas con intereses legítimamente

diferentes. El Consejo sería una instancia colegiada y plural de deliberación y de formulación de políticas de Estado. Rompería la inercia que hace del gobierno el principal actor de la política social y económica del país.

En segundo lugar, está la exigencia de contar con una instancia de planeación nacional como órgano destinado a ofrecer equilibrio, racionalidad y permanencia a las políticas sociales y económicas en ambientes de creciente inestabilidad. Un Consejo Económico y Social apela a la certidumbre.

En tercer lugar, se encuentra el imperativo de sumar a la sociedad –cuerpos intermedios, representantes de organizaciones sociales, grupos empresariales, universidades, sindicatos, etcétera– a la tarea de innovar estrategias y proponer instrumentos que potencien los alcances de la política social y económica del Estado. Es sumar la inteligencia social.

La figura del Consejo Económico y Social representa el reconocimiento de que el gobierno es uno más de los actores políticos y sociales del país, no el único, ni el más importante. El Consejo representa un cambio trascendental la participación en los asuntos públicos de todos los actores involucrados en la política social del país, a la sociedad y al ciudadano un papel relevante en la hechura de las políticas públicas. Se construye así, una nueva relación Sociedad-Estado.

Por su estructura y naturaleza de Estado, las resoluciones del Consejo serían de observancia obligatoria y no estarían sujetas al arbitrio de los titulares de las secretarías y, en general de la administración pública. El éxito del Consejo estaría en la formulación de políticas de largo plazo y en su aplicación obligatoria. Sería una instancia de análisis de las iniciativas del Poder Legislativo y de las que lleguen al Congreso enviadas por el Ejecutivo; simultáneamente desarrollaría funciones de órgano técnico y de instancia política.

Las tareas propias de este Consejo serían, además, la formulación de prospectiva social y económica. Uno de los problemas fundamentales de nuestro país es la manera como el gobierno enfrenta escenarios de creciente incertidumbre. Las respuestas ante turbulencias financieras y económicas no siempre son las más adecuadas. Si bien el gobierno es el ente público mejor informado, eso no lo acredita como infalible en sus lecturas de la realidad económica y social. El Consejo asumiría la sensible tarea de prever los escenarios de incertidumbre y proponer cursos de acción presente, para evitar o disminuir los impactos de crisis potenciales.

La constitución de este Consejo abriga la posibilidad de concebir a la democracia como un proyecto de igualdad y representa, implícitamente, el rechazo a una sociedad de desiguales que hoy parece aceptarse sin más por un buen número de actores relevantes. Sin una articulación estrecha entre política social, política económica y participación ciudadana, difícilmente se impulsará el bienestar en el conjunto de la sociedad, y en la consolidación de una sociedad participativa y verdaderamente democrática, pues en ello radica la verdadera materialización del desarrollo social de los pueblos. Esto es lo que está presente en el siguiente proyecto de decreto.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona un párrafo quinto al apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reforma la fracción II del artículo 5, y del 55 al 60 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar en los siguientes términos:

Artículo Primero. Se adiciona un quinto párrafo al apartado A del artículo 26 Constitucional para quedar como sigue:

Artículo 26. ...

A

El estado contará con un Consejo Nacional de Política Económica y Social, cuya naturaleza jurídica es la de un organismo constitucional que contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio y de carácter consultivo. Éste órgano predominantemente de participación ciudadana se conformará pluralmente con representantes de los sectores público, académico, de los trabajadores, empresarios y de la sociedad civil, cuyo objeto será contribuir al diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas en materia de desarrollo económico y social, formulando recomendaciones públicas a los poderes Ejecutivo Legislativo para tal efecto, en el ámbito de sus atribuciones. Su composición y funciones serán establecidas en la Ley General de Desarrollo Social. Las entidades federativas en el ámbito de su competencia, crearían organismos equivalentes.

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 5, fracción II y 55, 56, 57, 58, 59 y 60 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 5. ...

II. Consejo Consultivo: El Consejo Nacional de Política Económica y Social

Artículo 55. El Consejo es un organismo autónomo e independiente en sus decisiones, de carácter permanente, que tiene como función primordial ser un órgano consultivo del Gobierno Federal y del Congreso de la Unión, que formulará recomendaciones públicas no vinculatorias, asimismo como promoverá el diálogo social y los acuerdos de consenso entre los agentes sociales y económicos, con relación a las políticas, planes y programas públicos e iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión.

Artículo 56. El Consejo tiene por objeto:

I. Promover el diálogo y la concertación entre los diferentes agentes económicos y sociales con el fin de impulsar el desarrollo nacional;

II. Emitir resoluciones conformadas a partir de los intereses y opiniones de los actores económicos y sociales, respecto de las políticas públicas y proyectos legislativos relacionados con materias económicas y sociales;

III. Concertar con el titular del Ejecutivo federal o a través de sus dependencias y entidades paraestatales la realización de las acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes en materias económica y social, en términos de lo dispuesto por la Ley de Planeación.

IV. Fungir como órgano donde estén representadas las organizaciones, las autoridades estatales, así como representantes del Ejecutivo federal y del Congreso de la Unión a fin de que, a partir del diálogo, establezcan los acuerdos que impulsen el desarrollo nacional;

V. Analizar los problemas generales de la situación económica y social del país, publicar periódicamente sus informes y formular recomendaciones de política pública;

VI. Elaborar estudios con visión de largo plazo y proponer acciones para prever políticas que mejoren el diseño, operación y resultados de los programas sociales y de la política económica; que impliquen un cambio en la visión y aplicación de la política social.

VII. Realizar investigación económica y social de frontera para innovar las políticas públicas en materia social y económica;

VIII. Proponer a los Poderes de la Unión y a los poderes locales reformas o acciones que conlleven al desarrollo económico y social;

IX. Ser órgano de consulta y colaboración del Ejecutivo federal y del Congreso de la Unión para el diseño y ejecución de políticas, programas e instrumentos en materias económica y social.

X. Participar conforme lo señale el Ejecutivo federal en la elaboración, actualización y monitoreo del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales correspondientes;

XI. Opinar sobre negociaciones de tratados internacionales en materia económica y social, así mismo participar con la representación de nuestro país, en los organismos internacionales, relativos a la política social.

XII. Las demás que le señale expresamente la ley.

Artículo 57. El Consejo se integrará por trece consejeros.

I. Un consejero representará a las organizaciones empresariales a nivel nacional. Ésta representación deberá reflejar la pluralidad existente en este sector.

II. Dos consejeros representará a las organizaciones obreras y campesinas a nivel nacional. Ésta representación deberá reflejar la pluralidad existente en ámbito sindical de nuestro país.

III. Un consejero representará a las organizaciones de la sociedad civil.

IV. Un consejero representará a diferentes instituciones de educación superior especializadas en la materia objeto del Consejo.

V. Un consejero representará a organizaciones de los pueblos originarios.

VI. Un consejero representará a colegios y asociaciones de profesionistas, vinculadas al tema objeto del Consejo.

VII. Un consejero representará a las autoridades estatales que será designado por consenso de los treinta y un gobernadores y el jefe de gobierno del Distrito Federal.

VIII. Un consejero representará al Poder Legislativo federal, el cual será designado por la Cámara de Diputados y de Senadores.

El representante del Poder Legislativo será designado por los tres grupos parlamentarios con mayor número de integrantes en cada Cámara.

IX. Un consejero que representará al Poder Ejecutivo federal que será designado por el Presidente de la República.

X. Un representante del sector cooperativista.

XI. El gobernador del Banco de México o un representante que él designe.

Por cada consejero propietario se nombrará un suplente.

Artículo 58. El Consejo tendrá los siguientes órganos:

- I. El Pleno;
- II. La Mesa Directiva;
- III. El Presidente, y
- IV. El Secretario técnico,

Artículo 59. El Pleno estará integrado por la totalidad de los consejeros designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, las autoridades estatales y las organizaciones representadas en el Consejo, y es el órgano supremo del Consejo.

Artículo 60. Las decisiones del Consejo se tomarán por dos terceras partes de los presentes y tendrán el carácter de resoluciones del Consejo Económico y Social.

Las resoluciones del Consejo no tendrán efectos vinculatorios.

El reglamento respectivo establecerá las normas de funcionamiento del consejo.

Artículo 61. El Presidente del **Consejo Nacional de Política Económica y Social** presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Para tal efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de octubre del año 2008

Diputados: Daniel Dehesa Mora, Víctor Gabriel Varela López (rúbricas).

QUE REFORMA EL INCISO C) DEL ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALBERTO AMADOR LEAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado federal integrante de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 55 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 72, inciso C), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de disminuir el total de votos necesarios para superar un veto presidencial.

Exposición de Motivos

I. Antecedentes

El constitucionalista mexicano Manuel Herrera y Lasso nos dice, en su célebre ensayo sobre el veto presidencial, de 1949, que "en el antiguo régimen el monarca disponía de un veto absoluto mediante el cual sobreponía su voluntad a la del Parlamento. El veto consagrado por el moderno derecho constitucional –a partir de la publicación de *El espíritu de la leyes*– es la facultad limitada de suspender la expedición de un nuevo ordenamiento y de imponer su reconsideración al legislador"; de suerte tal que, nos dice Herrera y Lasso, "la ley no vetada no es aprobada por el presidente sino ley no objetada por él"; por lo que, en conclusión "aprobar, señala citando a Montesquieu, no es otra cosa que declarar que no se hace uso de la facultad de impedir y de esa facultad se deriva".

El veto presidencial en el derecho constitucional moderno, se consagra en el texto del artículo primero, sección séptima, párrafo segundo, de la Constitución de Filadelfia del 17 de septiembre de 1787; estableciéndose en el precepto estadounidense que:

"Todo proyecto aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado se presentará al presidente de los Estados Unidos antes de que se convierta en ley; si lo aprobare, lo firmará; en caso contrario lo devolverá, junto con sus objeciones, a la cámara de su origen, la que insertará integras las objeciones en su diario y precederá a reconsiderarlo. Si después de dicho nuevo examen las dos terceras partes de esa cámara se pusieran de acuerdo en aprobar el proyecto, se remitirá, acompañado de las objeciones, a la otra cámara, por la cual será estudiado nuevamente y, si lo aprobaren los dos tercios de dicha cámara, se convertirá en ley. Pero en todos los casos de que se habla, la votación de ambas cámaras será nominal y los nombres de las personas que voten en pro o en contra del proyecto se asentará en el diario de la cámara que corresponda. Si algún proyecto no fuera devuelto por el Presidente dentro de diez días después de haber sido presentado, se convertirá en ley, de la misma manera que si lo hubiera firmado."

El artículo 56 de la Constitución federal del 4 de octubre de 1824 estableció entre nosotros el veto presidencial informado en el modelo estadounidense, señalándose al respecto que "los proyectos de ley o decreto devueltos por el presidente serán por segunda vez discutidos en las dos Cámaras. Si en cada una de éstas fueran aprobadas por las dos terceras partes de sus individuos presentes, se pasarán de nuevo al presidente, quien, sin excusa, deberá firmarlos y publicarlos".

En el artículo 37 de la Tercera Ley conformante de las Siete Leyes Constitucionalistas de 1836, se establece: "La Ley o decreto devuelto con observaciones por el Presidente de la República deberá ser examinado de nuevo en ambas Cámaras; y si las dos terceras partes de una y otra insistieran, se pasará por segunda vez al presidente, quien ya no podrá negarle la sanción y publicación; pero si faltare en cualquiera de las Cámaras el dicho requisito, el proyecto se tendrá por desechado".

Por su parte, el artículo 58 de Las Bases Orgánicas de 1843 establece que "para la discusión de toda ley o decreto en cualquier cámara, se necesita la presencia de la mitad y uno más del total de sus individuos, y para su aprobación, la mayoría absoluta de los presentes. En la segunda revisión se requieren los dos tercios de la cámara iniciadora, para ser reproducido el proyecto, y si en la Cámara revisora no llegare a dos tercios el número de los que reprobaren, modificaren o adicionaren, se tendrá por aprobado"; estatuyéndose en el artículo 87 fracción XX del mismo cuerpo legal, como facultad del poder ejecutivo: "hacer observaciones, con audiencia del consejo y dentro de treinta días, a los proyectos aprobados por las cámaras suspendiendo su publicación. Si el proyecto aprobado fuera reproducido, el gobierno podrá suspenderlo con audiencia del consejo, hasta el inmediato periodo de sesiones, y si en éste fuera aprobado por los mismos dos tercios de ambas cámaras, el gobierno lo publicará".

Los constituyentes de 1856 identificaron el veto presidencial con la dictadura de Santa Ana, destacándose las alocuciones que pronunciaron en tribuna al respecto los diputados Francisco Zarco, Isidro Olvera e Ignacio Ramírez, que determinaron que en la Constitución de 1857 se suprimiera el veto, sustituyéndolo por una opinión previa del Ejecutivo sobre el proyecto de ley en cuestión, misma que sólo daba lugar a una segunda discusión bastando la mayoría simple de la asamblea para su aprobación, e incluso, la contemplación de la observación previa del Ejecutivo podía ser obviada cuando así lo decidiera el Congreso por el voto de los dos terceras de sus miembros.

La supresión del veto y el establecimiento del sistema unicameral generó graves problemas en los equilibrios políticos que tuvieron que afrontar, lo mismo Comonfort que Juárez y Lerdo de Tejada; haciéndoles imposible gobernar con la Constitución como dijera don Emilio Rabasa; vicios de organización constitucional que fueron abordados por primera vez mediante la expedición de la circular del 14 de agosto de 1867 considerada una verdadera "joya de sabiduría política" por el propio Rabasa, y mediante la cual se pedía al pueblo que emitiera conjuntamente con el voto de renovación de la legislatura su autorización al Congreso para instituir el Senado y el veto presidencial en la Constitución de 1857 siguiendo el procedimiento ordinario de expedición de leyes y, al margen de procedimiento de reforma constitucional establecido por la propia Carta Magna.

El procedimiento plebiscitario contenido en la Circular fracasó ante el repudio de los prominentes líderes políticos de la época, destacándose en su oposición Don León Guzmán a la sazón Gobernador de Guanajuato ; sin embargo, su contenido resultó sumamente apreciado entre los conocedores a grado tal que determinó una de las reformas más trascendentales de nuestra historia constitucional como lo es la concerniente del 13 de noviembre de 1874, mediante la cual fueron instituidos tanto el Senado como el veto presidencial.

El inciso C) del artículo 71 de la Constitución de 1857 reformado el 13 de noviembre de 1874 establece al respecto:

"El proyecto de ley o de decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, deberá ser devuelto con sus observaciones a la Cámara de origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuera confirmado por mayoría absoluta de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuera sancionada con la misma mayoría, el proyecto es ley o decreto, volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto serán nominales".

La superación del veto presidencial por la misma mayoría simple que habría aprobado previamente el proyecto objetado, hacía nugatoria tal institución; así lo comprendieron los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso Constituyente de Querétaro de 1916 que formularon el dictamen concerniente a tal materia: don Paulino Machorro Narváez y don Hilario Medina, el último de los cuales ocuparía en 1942 el sitial de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de suerte tal que la Constitución vigente retornó al sistema de la Carta Magna de 1824, fielmente inspirado en el modelo estadounidense.

II. Consideraciones sobre el ejercicio del veto presidencial

Pese a que el veto presidencial es por esencia un instrumento tendiente a lograr el establecimiento de los "pesos, contrapesos y equilibrios" de los que hablan los clásicos del constitucionalismo estadounidense; o al establecimiento concomitantes de contrapesos tanto "entre poderes, como intrapoderes" de los que habla Karl Loewenstein en su *Teoría de la Constitución*, editada en 1957; tenemos que, a lo largo de nuestra historia constitucional, la institución del veto presidencial ha estado resuelta de manera poco satisfactoria.

Por un lado, las complejas disposiciones concernientes a la dinámica legislativa y al veto presidencial contenidas en los artículos 58 y 87, fracción XX, de las Bases Orgánicas de 1843, obstruían la actuación del Congreso subordinándole por completo al Ejecutivo; por el otro, tanto el sistema de consulta presidencial previa a la discusión de los proyectos de ley por parte del Congreso consignado en la Constitución de 1857; como el veto entronizado en la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, que preveía su superación por medio de la votación de la misma mayoría simple que habría aprobado el proyecto ha objetarse, dificultaban ampliamente la capacidad de gestión del gobierno de la república.

La reglamentación calcada de la Constitución estadounidense y adoptada por nosotros, tanto en la Constitución de 1824 como en el texto vigente por virtud de la entronización propuesta por Paulino Machorro Narváez e Hilario Median en el Congreso Constituyente de 1916, resulta conducente y loable ante realidades políticas e históricas diversas a la nuestra.

Karl Loewenstein aborda en su *Teoría de la Constitución* la relación de congruencia que debe existir entre el derecho constitucional de un país y su sistema político, de suerte tal que siguiendo a Loewenstein podríamos concluir que la superación del veto presidencial por una mayoría calificada de dos terceras partes, se constituye en una regulación propia y adecuada para un sistema político bipartidista como el estadounidense, en donde por lo demás, la directriz partidista sobre la decisión de voto de los representantes es sumamente difusa, en virtud de que, ante la reelección legislativa, la lealtad de los representantes populares a sus bases electorales priva por encima de la que deben representar a los órganos directivos de sus institutos políticos.

Pese a que el derecho constitucional mexicano observa una influencia determinante de la Constitución de Filadelfia, nuestro sistema político es pluripartidista, y con liderazgos partidistas concentrados a la manera de los sistemas políticos europeos, a grado tal que la elección por representación proporcional juega un papel determinante en la composición de nuestro Congreso; situación que determina que en la realidad, sea prácticamente imposible superarse un veto presidencial, ya que la votación de las dos terceras de los integrantes del Congreso sólo podría alcanzarse con el voto de la bancada del Partido gobernante. Lo anterior a diferencia del sistema bipartidista estadounidense.

Dado que las llamadas facultades metaconstitucionales del presidente de la república de las que hablara Jorge Carpizo, en su obra *El presidencialismo Mexicano*, hacían innecesaria su utilización; la institución constitucional del veto presidencial fue escasamente utilizada entre nosotros durante la vigencia del sistema político mexicano a raíz de la Revolución Mexicana, computándose tan sólo 225 casos entre 1917 y 2002. Sin embargo, a finales de 2004, en un contexto nunca antes visto –de un Gobierno unificado a un Gobierno dividido; con un alto grado de competencia política y de alternancias–, el Ejecutivo federal ejerció este derecho en contra del decreto que aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, aunque no tuvo otra alternativa que el de publicarlo en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2004, una vez que la Cámara de Diputados refrendara su acción modificatoria. Por lo que, el Ejecutivo federal, para sostener la posibilidad jurídica material de la procedencia del acto reclamado tuvo que sancionarlo y a su vez, proceder por la vía del juicio de controversia constitucional argumentando la violación de competencias.

Por su parte, en Estados Unidos, con un texto constitucional parcialmente idéntico al nuestro, tan sólo durante las administraciones de Franklin Delano Roosevelt el veto fue ejercido en 631 ocasiones, de las cuales sólo en 10 de ellas el veto fue superado por parte del Congreso.

Cabe destacar que cuando nosotros adoptamos el sistema estadounidense de veto presidencial en 1824, en la república estadounidense la utilización de tal institución era sumamente escasa, a grado tal que hasta 1830 tan sólo se había utilizado en 30 ocasiones, su escasa utilización daba pie incluso a acres debates sobre la interpretación del texto en cuestión, tal y como fuera consignado en la célebre obra del magistrado James J. Kent de 1826 *Comentarios a la Constitución de Estados Unidos*, debates que por lo demás fueron superados a raíz de la resolución de la Corte Suprema conocido como "Missouri P.R.Co. versus Kansas 248 U.S. 276" de 1919.

Finalmente es de mencionarse que, tanto el sistema político conformado en nuestro país a raíz de la Revolución Mexicana, como el sistema político pluripartidista que hoy prevalece en México, difieren radicalmente del que priva en los Estados Unidos de América y, en tal tesitura, la regulación del veto presidencial tal y como hoy se encuentra vigente en la Constitución no favorece un juego adecuado de "pesos y contrapesos" en nuestra vida institucional.

Constituyéndose ello en una situación que ha sido materia de preocupación por parte de legisladores de los más diversos signos políticos en los últimos tiempos, de suerte tal que al menos durante la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión se presentaron ante ésta soberanía tres iniciativas de reforma constitucional tendientes a modificar la regulación del veto presidencial tal y como se presenta en la actualidad; la formulada por el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta del Partido de la Revolución Democrática el 5 de abril del 2001, la presentada por el diputado Eduardo Rivera Pérez del Partido Acción nacional del día 20 de marzo del 2002; y la del 25 de marzo del 2003 formulada por los diputados integrantes del Partido Revolucionario Institucional Araceli Domínguez Ramírez, Concepción González Molina, Adela Cerezo Bautista, Jaime Alcántara Silva, Cutberto Cantorán Espinosa, Víctor Díaz Palacios, Benito Vital Ramírez, Melitón Morales Sánchez y el de la voz, Alberto Amador Leal.

Es de notarse que de las valiosas aportaciones de la LIX Legislatura, sólo la iniciativa que reformaba diversas disposiciones de la Constitución General presentada por el diputado Emilio Chuayffet Chemor el 26 de octubre de 2004, fue aprobada y remitida en calidad de minuta al Senado de la República el 28 de junio de 2005 para su debido trámite. Lo sustancial de dicha propuesta en materia del proceso legislativo para la aprobación de leyes y decretos es el establecimiento de los plazos y requisitos para la dictaminación de las iniciativas, así como la sujeción definitiva de la temporalidad para publicar las leyes y decretos remitidos al Ejecutivo obligándolo a promulgar sin excepción los mandatos generales que el Legislativo le enviara. Dicha propuesta significaría, en gran medida, el fortalecimiento del Congreso ante el Ejecutivo y el impulso de trascendentales iniciativas que vigorizarán el marco jurídico del país.

El 9 de diciembre del 2004, el diputado Iván García Solís, del PRD, inscribió una iniciativa en materia de veto presidencial. En su propuesta consideró pertinente fortalecer la capacidad del Poder Legislativo para concluir con los requisitos imprescindibles de promulgación y publicación –hoy correspondientes al Ejecutivo– necesarias para que la ley pueda tener vida y observancia; y así evitar el llamado veto de bolsillo tal y como sucede en

Argentina. Sin embargo, excusó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación refiere mediante jurisprudencia actualmente aplicable que "la autoridad legislativa no tiene propiamente el carácter de ordenadora sino de creadora del derecho, del conjunto de normas abstractas y generales que distan de ser órdenes concretas e individualizadas".

Ante ello, el diputado García Solís consideró reformar el inciso B) del artículo 72 para que, una vez transcurridos los diez días, y ante la falta de respuesta del Ejecutivo federal para publicar alguna ley o decreto, lo haga el presidente de la Cámara revisora o la Cámara que corresponda cuando se trate de facultades exclusivas, poniendo en vigencia dicha ley o decreto.

El 1 de marzo de 2005 la diputada Cristina Portillo Ayala del PRD presentó una iniciativa – turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales– que reformaba los incisos B) y C) del artículo 72 de la Constitución para reducir la exigida mayoría calificada de las dos terceras partes del número total de votos para superar el veto, por la simple mayoría absoluta de los miembros presentes. Asimismo, también planteó el estatuir en grado constitucional que el Ejecutivo no puede hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, a la Ley de Ingresos y a las reformas constitucionales.

El 13 de septiembre de 2007, ante la LX Legislatura, los diputados María Oralia Vega Ortiz y Fernando Moctezuma Pereda del PRI turnaron a la Comisión de Puntos Constitucionales una iniciativa que reformaba diversas disposiciones de la Constitución, entre lo que destaca lo relativo al veto presidencial. En su propuesta consideran oportuno que la aprobación por la mayoría del número total de votos fuese el requisito para turnarla otra vez a la cámara revisora con las opiniones y posicionamientos respecto a cada una de las observaciones realizadas por el Ejecutivo para proseguir con el vigente y aplicable trámite.

El pasado 18 de septiembre de 2007 el diputado Manuel Cárdenas Fonseca del Partido Nueva Alianza propuso adicionar una base segunda al artículo 72 constitucional sin menoscabo del actual instrumento del veto; ya que planteó el establecimiento de la "iniciativa preferente" para que el Ejecutivo federal pueda presentar hasta dos iniciativas con el carácter de preferente por cada periodo ordinario de sesiones y asimismo condicionar al Congreso para que en un término máximo de siete días naturales procedan a votar por el pleno de la Cámara de origen las iniciativas. Y si concluido este tiempo la Cámara de origen aún no la hubiese votado, la iniciativa se tendrá por aprobada por esta Cámara en los mismos términos en que haya sido presentada por el Ejecutivo federal para luego, ser enviada a la Cámara revisora a más tardar al siguiente día natural y, de la cual, tendría las mismas disposiciones de las de la Cámara de origen para aprobar las iniciativas.

Por lo que se infiere que con ésta propuesta se abrirían dos distintos procedimientos para la aprobación de leyes y decretos. Sin embargo, este nuevo régimen, no modifica lo concerniente en caso de que la iniciativa sea rechazada en lo general o modificada en lo particular, puesto que se requerirá el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara que corresponda presentes al momento de la votación.

Por último, éste régimen excluye de preferente las iniciativas que el Presidente presente en materia presupuestal, al sistema electoral y de partidos, ni modificaciones constitucionales.

El 4 de octubre de 2007, la diputada Pilar Ortega Martínez a nombre propio y de diversos diputados del Grupo Parlamentario del PAN sometió una iniciativa que reformaba y adicionaba diversas disposiciones de la Constitución General, entre lo que destacamos lo referente al artículo 72 y 74 en los siguientes términos.

La propuesta indica el imperativo de fijar el plazo de diez días naturales siguientes como tiempo límite para publicar el proyecto aprobado sino hubiere observaciones por parte del Ejecutivo. Asimismo pretende establecer que se reputará como aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los quince días naturales siguientes; si corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, la devolución deberá hacerse a la comisión permanente y ya no el primer día útil en que el Congreso esté reunido, para luego ser publicado por el Poder Ejecutivo dentro del plazo de los diez días naturales siguientes y; si transcurrido dicho plazo y el Poder Ejecutivo no lo hiciere, el presidente de la Cámara que lo remitió, deberá ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Los plazos a que se refiere este inciso no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones.

De igual modo, intenta normar los tiempos del inciso c) vigente, en el sentido de que una vez que las Cámaras de origen y revisora hayan analizado y discutido las observaciones hechas por el Ejecutivo y, asimismo, las hayan aprobado por las dos terceras partes de cada una, el Ejecutivo tenga la obligación de publicarlas dentro de los diez días naturales siguientes y si no lo hiciere, se aplicaría lo dispuesto a las facultades del Presidente de la Cámara que lo haya remitido.

El 22 de noviembre de 2007 el diputado Obdulio Ávila Mayo, del PAN presentó una propuesta similar a la de la diputada Pilar Ortega, a efecto de obligar al Ejecutivo a la promulgación y publicación de las leyes y decretos en un término de diez días después de haber recibido la ley o decreto y en caso de que no haya observaciones, y si lo hubiera, se faculta a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de origen, previo acuerdo, a publicar la ley o decreto en el Diario Oficial de la Federación para que surta los efectos conducentes.

El 14 de febrero del 2008 la diputada Ma. de los Ángeles Jiménez del Castillo, del PAN, sometió a consideración de esta soberanía la iniciativa que reforma el artículo 72 de la Constitución. La diputada propone diversos puntos para sujetar todo lo concerniente a la creación, interpretación, reforma o derogación de leyes o decretos, así como a la ley correspondiente y sus reglamentos. Entre los puntos propuestos, destaca lo referente a la tramitación y aprobación de leyes y decretos en función de que una vez recibido por el Ejecutivo, dentro de los quince días naturales siguientes al día en que lo hubiese recibido, podrá regresarlo a la Cámara de origen por una ocasión, con las observaciones pertinentes, para que sea considerado; y de aprobarse de nueva cuenta, el titular del Poder Ejecutivo estará obligado a promulgarlo y publicarlo, y si no devuelve con observaciones el proyecto

aprobado, deberá publicarlo en un lapso de treinta días naturales siguientes a su recepción. En caso de no hacerlo, la Cámara revisora lo ordenará.

El pasado 20 de junio de 2008, el Senado de la República devolvió a la Cámara de Diputados las modificaciones a la minuta con proyecto de decreto por la cual se reforman los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución General. Dicha minuta de dictamen se basó predominantemente de la iniciativa aprobada el 15 de abril de 2003 en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara Baja por la cual se reformaba el párrafo primero y el inciso b) del artículo 72 de la Constitución.

Este dictamen simplifica y concreta en gran medida parte de las propuestas de reforma anteriormente enunciadas. Sin embargo, exhibe dos posiciones: primero esta minuta que modifica lo ya aprobado por la Cámara de Diputados y remitida, en última instancia, por la Cámara de Senadores significa que prevalece el propósito de los legisladores de diversas Fracciones Parlamentarias para obligar al Ejecutivo, bajo un término fijo, a que expida y publique las leyes o decretos aprobados y enviados por el Legislativo. En segundo término omite la posibilidad de superar el veto presidencial al disminuir los votos requeridos para la ratificación y aprobación de las posibles modificaciones derivadas de observaciones hechas por el Ejecutivo.

Por consiguiente este antecedente legislativo –hoy en la espera del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados– muestra en este momento altibajos respecto a la conveniencia de los grupos parlamentarios mayoritarios, una vez que propone que todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Y precisa que los plazos de entrega no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

En suma, bajo las condiciones vigentes e imperantes de nuestro deformado presidencialismo –ya inoperante e ineficaz–, la consolidación del proceso de transición democrática resiste a instaurarse como forma de convivencia institucional; por lo que se hace necesario una renovada relación de los poderes Ejecutivo y Legislativo que, de manera gradual, incida en una eficaz y simultánea gobernabilidad democrática.

De este modo dejamos en claro, que la presente propuesta reconoce los anhelos de los diversos congresistas de la LVIII, LIX y LX Legislaturas que han tratado de reivindicar y fortalecer al Poder Legislativo frente al Ejecutivo en un ejercicio de congruencia ante la necesidad de hacer simétricos las facultades y atribuciones de los órganos del Estado mexicano. Sin embargo, dadas las condiciones sociales y políticas, aún polarizadas, y de extravío institucional por parte de algunos órganos de Estado, sentimos que es pertinente conservar la facultad del Ejecutivo para publicar y sancionar los actos emanados del

Legislativo en un sano acto de colaboración entre poderes; y previendo lo ya dispuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ese sentido.

Por lo tanto, no es afán del Legislativo lesionar ni invadir las facultades y competencias del Ejecutivo; que de hecho, el régimen presidencialista puro asume y ejerce para con otros poderes; en caso de que así se interpretara, el Ejecutivo al igual que el Legislativo, cuentan con la figura y el derecho de ejercer la controversia constitucional.

III. Contenido de la presente iniciativa

Por tales consideraciones, esta propuesta pretende superar el veto presidencial mediante la disminución del total de votos requeridos que actualmente señala el inciso C) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la ratificación de las leyes o decretos susceptibles de observaciones por parte del Ejecutivo. Por lo que, por medio de la presente iniciativa se somete a la consideración de ésta Soberanía un proyecto de Decreto que Reforma el inciso C) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que quedaría como sigue:

"C) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las tres quintas partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionada por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales."

No siendo el propósito de la presente iniciativa, sobreponer el peso del Congreso al del titular del Poder Ejecutivo como lo llegaron a hacer los Congresistas de 1856, sino muy por el contrario aspira a que se consolide, entre nosotros, un sistema de pesos y contrapesos justo y democrático.

En consecuencia, con fundamento en la anterior exposición de motivos, se somete a consideración plenaria de esta honorable Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de

Decreto

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:

Único. Se reforma el texto del artículo 72, inciso C), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 72. ...

A) ...

B) ...

C) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las **tres quintas partes...**

...

Transitorio

Artículo 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, México, DF, a 23 de octubre de 2008.

Diputado Alberto Amador Leal (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MÓNICA ARRIOLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Mónica Arriola, diputada federal en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona la fracción III, recorriéndose el contenido de la actual a la fracción IV del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en nuestro país todo individuo gozará de las garantías que otorga ésta, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. Por otra parte, el artículo 14 dispone que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; el artículo 16 contiene el principio de legalidad donde se establece que 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 de procedimiento. De igual forma, otras disposiciones constitucionales que corresponden a la parte de la dogmática jurídica contienen expresiones que determinan valores o principios que son vinculatorios; por ejemplo, establece el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación (artículo 2o.); el derecho a la educación (artículo 3o.); la igualdad ante la ley y el derecho a la salud (artículo 4o.); la libertad para manifestar en forma libre ideas, y la de escribir y publicar escritos (artículos 5o. y 6o.); y el derecho de petición (artículo 8o.); entre otros.

Estos valores o principios constituyen los derechos fundamentales, los cuales vinculan a todos los poderes públicos. De esta forma, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se presenta como un conjunto de normas jurídicas supremas a las cuales toda ley o acto de autoridad debe sujetarse para mantener o adquirir validez.

La supremacía constitucional, como orden normativo total, en el sistema jurídico mexicano se determina en los artículos 40 y 41 de la Constitución general, en los que se dispone que por la voluntad del pueblo mexicano se constituye una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios que en ella se contienen; que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que corresponde a sus

regímenes interiores, en los términos establecidos por la propia Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Es decir, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como cuerpo normativo, es la base de validez de todas las leyes, tanto federales como estatales, puesto que a ésta se subordina la validez particular de cada una de ellas, la cual es nula si contradice o se opone a sus valores o principios. De igual forma, los actos que realicen los poderes públicos encuentran su validez en la observancia plena de estos principios constitucionales.

Del mismo artículo 40 de la Constitución general,¹ se desprenden las bases para delimitar los distintos ámbitos de validez de los órdenes normativos que se integran al Estado mexicano como una entidad federal: a) el constitucional, como la unidad del orden total; b) el federal, que vale en todo el territorio; y c) el local, o de los estados miembros de la federación. Estos ordenes normativos valen en la parte del territorio que les corresponde.

La supremacía constitucional es resumida por Kelsen al señalar que el fundamento de validez de todo el ordenamiento jurídico se encuentra en las disposiciones de carácter constitucional. Los titulares de los órganos de gobierno en los tres órdenes determinados por la estructura que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en la integración del Estado mexicano están obligados a fundamentar su conducta en los principios que contiene la Constitución general como orden normativo total. Sobre la supremacía constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado lo siguiente:

... la supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla.

En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la ley suprema, no puede afirmarse que por esta razón las autoridades puedan por sí, y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa expreso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.²

Partiendo del imperativo que toda autoridad debe ajustar todos sus actos a los preceptos fundamentales, es procedente revisar que instrumentos determina la propia Constitución general para reintegrar el orden constitucional en caso de que éste sea violentado por las mismas autoridades.

La idea de la Constitución como *supreme law of the land*, como se proclama en el artículo VI, Sección 2, de la Constitución de 1787, viene, a su vez, de dos fuentes, del pactismo social, y sobre todo de LOCKE, que ve en un pacto social básico el fundamento de todo orden político y jurídico, y la idea de una *higher law*, la idea de un derecho natural concebido como *fundamental law* y *lex legum*, idea que aportan los puritanos al suelo americano y en nombre de la cual los colonos concluirán por romper el lazo de obediencia con el rey inglés, al ignorar esos derechos superiores (concretamente el derecho de votar los impuestos, el de ser juzgado por los pares y el de libertad religiosa). En la declaración de independencia parecen explícitamente esas concepciones que harán después que el *bill of rights* de 1790, que se adiciona a la Constitución, comience justamente con la afirmación de un límite formal al poder legislativo: el Congreso –dice la primera enmienda de la Constitución– no podrá hacer ninguna ley que tenga por objeto establecer una religión o prohibir su libre ejercicio, limitar la libertad de palabra o de prensa y el derecho de reunirse pacíficamente.

La idea de una supremacía jurídica de la Constitución la hace prevalecer, pues, frente a las leyes. Se entiende que los jueces están vinculados a la Constitución con un *higher, superior obligation* que respecto de las leyes. El propio artículo VI, Sección 2, impone esa supremacía sobre las normas de los Estados miembros de la federación. En 1803 la capital sentencia *Marbury v. Madison*, obra del gran juez Marshall, extenderá esa supremacía, como estaba insito en el propio concepto a las leyes federales. Es el origen de la *judicial review of legislation*, llamada a una historia fecunda y extensa, nunca interrumpida desde entonces.³

El artículo 50 de nuestra Constitución determina que el Poder Legislativo se deposita en el Congreso general, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Por otra parte, el artículo 71 determina a quienes corresponde el derecho de iniciar leyes; el artículo 72 establece el procedimiento que debe de observar el Poder Legislativo para la formación de leyes y el artículo 73 enumera las facultades del Congreso de la Unión.

Por otra parte los artículos 115, 116, 117, 118 y 122, vinculados con el 124, determinan el ámbito de competencia de los órganos legislativos de las entidades de la federación y del Distrito Federal, así como de los ayuntamientos.

De la interpretación integral y sistemática de los artículos 1o., 39 y 41 de la Constitución general deriva el principio democrático que guía la actividad del legislador, el cual debe crear las leyes que son de su competencia para la plena efectividad de las garantías o derechos fundamentales que regula la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como norma superior y fundamental en nuestro sistema jurídico.

En un Estado democrático la división funcional de poderes constituye un eje fundamental en su equilibrio; el sistema constitucional otorga a cada poder facultades o competencias de ejercicio potestativo y obligatorio, y que en uso de sus atribuciones puede incurrir en diversos tipos de omisiones. El Poder Legislativo como poder autónomo, responsable de la creación de leyes para la efectividad de los derechos fundamentales y los principios que explícita o implícitamente se expresan en normas constitucionales, puede incurrir en

omisiones o en una inactividad legislativa que menoscaba o, en caso extremo, atenta contra esos mismos derechos fundamentales y el principio democrático constitucional por el cual se encuentra habilitado para crear leyes y tomar decisiones en beneficio y en representación de la población.

Partimos de la idea que, en un sistema jurídico democrático, el legislador es un órgano sujeto a control por encontrarse sometido a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que lo crea y que le dota de legitimidad democrática. Al señalar la omisión del legislador, hacemos referencia a los supuestos en los que falta el enunciado o norma que regule un acto o hecho en particular que impide hacer efectivos los derechos fundamentales o principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, el legislador se encuentra habilitado para crear la norma que permita realizar un principio o derecho fundamental contenido en el cuerpo del citado ordenamiento; ante esta habilitación no puede permanecer pasivo y en consecuencia suspender la efectividad del principio o norma constitucional; su inactividad o silencio es contrario a la Constitución provocando con ello su ineffectividad.

En la doctrina constitucional, se concibe a la inconstitucionalidad por omisión como la vulneración de las normas constitucionales producida por la inactividad de los poderes públicos en un sentido general, incluyendo la no emisión de actos políticos, administrativos e incluso la no emisión de decisiones judiciales. En un sentido más estricto, la inconstitucionalidad por omisión se limita a la inactividad del Poder legislativo, esto es, cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace, con esta omisión se altera el contenido normativo de la Constitución generando una situación de ineficacia de la norma Constitucional.⁴

En la práctica del control de la constitucionalidad que actualmente realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se han resuelto algunas omisiones legislativas. En la tesis de jurisprudencia P./J.11/2006, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que se incurre en omisión absoluta cuando el órgano legislativo simplemente no ejerce su competencia de crear leyes ni ha externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, también puede incurrir en omisión relativa cuando al crear la ley, lo hace de manera parcial o bien, no la realiza integralmente, impidiendo con ello el correcto desarrollo y la eficacia de su función creadora de leyes.

Sin embargo, la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, encuentra problemas formales para atender la inconstitucionalidad de las omisiones legislativas, a través de los medios de control constitucional que le corresponde conocer, como lo ha señalado en diversas resoluciones y tesis de jurisprudencia que se han derivado al resolver casos específicos, como se expone a continuación.

Las omisiones legislativas no pueden ser combatidas a través del juicio de amparo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el criterio de la improcedencia de juicio de amparo para impugnar su inconstitucionalidad. En la tesis aislada número P. CLXVIII/97, "Leyes, amparo contra", es improcedente aquel en el que se impugna la omisión del legislador ordinario de expedir una ley o de armonizar un ordenamiento legal a

una reforma constitucional en la que expone los alcances de una posible resolución de amparo contra leyes al señalar que acuerdo a lo dispuesto en los artículos 73, fracción XVIII, y 76 de la Ley de Amparo, en relación con lo establecido en el artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la sentencia de amparo será siempre tal que sólo se ocupe de individuos en particular, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin poder hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Esta situación impide una hipotética concesión de la protección federal dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión mediante la creación de la ley pendiente u omitida, lo que sería dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría ordenar la creación de una ley que es de carácter general, abstracta y permanente, ley que vincularía no solo al peticionario de la garantía y a las autoridades señaladas como responsables sino a todos los gobernados y autoridades vinculados con la norma creada, situación que se apartaría del principio de relatividad que rige al juicio de amparo.

La misma Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la acción de inconstitucionalidad también es improcedente cuando se combate la omisión legislativa. En la resolución de la acción de inconstitucionalidad 26/2006 (Ley de Radio y Televisión) se adujo, entre otros, como concepto de invalidez la trasgresión a los artículos 1o. y 2o. de la Constitución federal ante la omisión del legislador de regular los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para adquirir, operar y administrar medios de comunicación, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales secundarios a las prescripciones de la Constitución federal.

Dicho medio de control sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, ya que a través de este medio de control constitucional se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, con el único objeto de expulsarla del orden jurídico nacional. Reforzando esta posición con los criterios contenidos en la tesis número P/J 23/2005, "Acción de inconstitucionalidad", es improcedente contra omisiones del Congreso local de ajustar los ordenamientos legales orgánicos y secundarios de la entidad a las disposiciones de un decreto por el que se modificó la Constitución estatal,⁵ y la tesis número p./j. 16/2002, con el rubro acción de inconstitucionalidad, es improcedente en contra de omisiones de aprobar la iniciativa de reformas a una constitución local.⁶

Con relación a la omisión legislativa que se estudió en la acción de inconstitucionalidad 26/2006, se presentó un voto particular formulado por la ministra Olga Sánchez Cordero, en cuya argumentación hace las preguntas siguientes: ¿cómo sería posible expulsar del orden jurídico nacional una norma inexistente?, ¿no es verdad que el silencio del legislador viola la constitución cuando desplaza con su acto a la voluntad del poder constituyente y con ello se altera las intenciones del contenido normativo de la Constitución? En la respuesta que ofrece la ministra, considera que existe un vicio abstracto de inconstitucionalidad porque en la manifestación fáctica del hecho no se desarrollan las

manifestaciones contenidas en el artículo 2o., apartado B, fracción VI y último párrafo del mismo precepto constitucional, reduce a meras ideologías los valores, aspiraciones y anhelos depositados en la norma fundamental, siendo que en dicha norma fundamental se ordena al Estado mexicano, no nada más al Legislativo sino al Poder Judicial y al Poder Ejecutivo y a los tres niveles de gobierno y al Estado, que establezcan condiciones de manejo de medios a favor del grupo social conformado por los pueblos y comunidades indígenas. Precizando que en la especie el Poder Legislativo, con su silencio, desplazó y nulificó el señalado programa constitucional de establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar o administrar medios de comunicación, lo que resulta suficiente para acreditar un vicio de constitucionalidad abstracto por el solo hecho de que, al la fecha, no se han establecido leyes para generar las condiciones para hacer efectivo el derecho que la Constitución otorga a los pueblos y comunidades indígenas.

Ante los problemas generados por la omisión legislativa, algunos afectados han acudido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la controversia constitucional. El máximo tribunal ha aceptado conocer de la inconstitucionalidad de omisiones legislativas, como es el caso en la controversia constitucional 4/2005, de la cual derivo la tesis de jurisprudencia número P./J. 14/2006 que establece el siguiente criterio:

Congreso del estado de Tlaxcala. El incumplimiento del mandato constitucional expreso impuesto por el poder reformador de la Constitución federal, en los artículos primero y segundo transitorios de la reforma constitucional de 1987 a los artículos 17 y 116, configura una omisión legislativa absoluta.

El artículo segundo transitorio del decreto por el que se reforman, entre otros, los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, impuso a las legislaturas de los estados la obligación de adecuar sus Constituciones y leyes locales a las disposiciones establecidas en aquélla, a más tardar el 18 de marzo de 1988. En ese sentido, el Congreso de Tlaxcala tenía la obligación de adecuar su Constitución y sus leyes locales a las mencionadas disposiciones; sin embargo, de la revisión, tanto de la Constitución local como de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y del Reglamento Interior del Congreso, todos de Tlaxcala, así como de las reformas que desde 1987 se han realizado a dichos ordenamientos, se advierte que el Congreso del estado incumplió con el mandato referido, ya que al 18 de marzo de 1988, fecha límite para haberlo hecho, no había adecuado su normatividad a la Constitución federal, por lo que incurrió en una omisión legislativa de carácter absoluto en el desempeño de una facultad o competencia de ejercicio obligatorio, lo que generó una violación directa a la Constitución federal que aún subsiste, ya que del análisis aludido se aprecia que el Congreso local no ha subsanado dicha omisión.

También encontramos la tesis de jurisprudencia número P./J. 13/2006 con el rubro "Facultad o competencia obligatoria a cargo de los congresos estatales",⁷ su omisión absoluta genera una violación directa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos primero y segundo transitorios de la reforma constitucional de 1987).

La reforma constitucional de 1987 a los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tuvo como objetivo primordial el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales de los estados de la república. Para lograr lo anterior, en los artículos primero y segundo transitorios de dicha reforma, el poder reformador de la Constitución impuso la obligación, por mandato constitucional, a todos los estados de la república, de adecuar sus constituciones y leyes locales a las disposiciones establecidas en la Constitución federal, a más tardar el 18 de marzo de 1988. En este tenor, todos los estados de la república contaban con una facultad o competencia de ejercicio obligatorio a cargo de los órganos legislativos estatales, ya que mediante la citada reforma constitucional se les otorgó un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizar determinada conducta –la adecuación de sus constituciones y leyes secundarias–, con la finalidad de lograr un correcto desarrollo de sus funciones.

Cabe señalar que en este tipo de facultades o competencias los órganos legislativos locales no tienen opción de decidir si lo hacen o no, pues existe una obligación expresa en ese sentido. Por tanto, el hecho de que los indicados órganos no cumplan con ese mandato en el término de un año, computado a partir de la vigencia del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, constituye una omisión legislativa absoluta que genera una violación constitucional directa.

De la revisión puntal de las disposiciones de nuestra Constitución general se deriva la inexistencia de disposición alguna que determine procedimiento o acción constitucional o legal cuando se presente omisión o inactividad de alguna de las Cámaras en el proceso de creación o formación de leyes o en el incumplimiento de las atribuciones que la misma Constitución otorga al Poder Legislativo federal a los órganos legislativos de los estados y del Distrito Federal, así como de los ayuntamientos. Situación que se confirma con las resoluciones del Poder Judicial federal que han integrado diversas tesis de jurisprudencia.

En un estado democrático de derecho, los órganos constitucionales son sujetos a control, y están sometidos al orden constitucional que los crea y los dota de atribuciones. Por ello, es necesario que la justicia constitucional comprenda procedimientos de control sobre las omisiones del Poder Legislativo en los tres órdenes de gobierno.

La omisión se convierte en una conducta vulneradora de la Constitución cuando atacan o contravienen los principios, valores o disposiciones del ordenamiento. La omisión que alude a un no hacer, a la inactividad o a un dejar de hacer, es una manifestación de voluntad negativa que se contraponen a la voluntad positiva que concreta la acción. Esta inactividad deviene en la no emisión de determinados actos administrativos, legislativos o judiciales que vulneran las normas constitucionales. También en la omisión debe quedar comprendida la inercia, el silencio, o bien dejar de hacer en un tiempo el acto exigido por la Constitución a la autoridad responsable.

El Poder Legislativo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra facultado para expedir las leyes que permitan el desarrollo de los principios y bases constitucionales conforme a lo dispuesto en los artículos 73, 74, 76, 78 y 79 del máximo ordenamiento, la inactividad del Poder Legislativo violenta a la constitución

cuando por su omisión o inactividad, pese a un mandato constitucional, no reglamenta los principios o bases en ella contenida, impidiendo su eficaz aplicación. Por lo que resulta necesario establecer un medio de control constitucional dirigido a las omisiones del Poder legislativo que redunden en el incumplimiento de los principios y valores constitucionales. Tal como lo señala uno de los principales exponentes de la acción de inconstitucionalidad por omisión, Ignacio Villaverde Menéndez:

El silencio del legislador sólo se transforma en una omisión contraria a la constitución...si con su silencio desplaza al pueblo soberano y se transforma en poder constituyente, es decir, si con su silencio altera el contenido normativo de la Constitución. Y esa transformación sólo tiene lugar cuando la norma constitucional, es decir, la voluntad normativa del pueblo soberano, ha decidido que determinada realidad se configure jurídicamente de cierta forma y el legislador con su silencio crea situaciones contrarias a lo querido por el soberano. Si se dan todas estas circunstancias, el silencio del legislador se convierte en una omisión inconstitucional, que puede desembocar en una declaración de inconstitucionalidad por omisión.⁸

En los antecedentes de los Poderes Legislativos de las entidades de la federación de nuestro país existe antecedente de la acción de inconstitucionalidad por omisión en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, en la que se autoriza en el artículo 64 y 65 conocer a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del estado para conocer de las acciones por omisión legislativa cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución del estado.

Con el objeto de fortalecer el sistema de medios de control constitucional que garantice el cumplimiento pleno de los principios y disposiciones que establece nuestro máximo ordenamiento, es pertinente establecer un medio o acción que permita combatir la omisión y en algunos casos negligencia política que impiden establecer o crear las leyes que posibiliten la efectividad de los mandamientos constitucionales, tanto en el ámbito federal como en los estatales y municipales.

La propuesta que se presenta para adicionar una fracción III, recorriendo la actual al numeral IV, tiene por objeto establecer la acción de inconstitucionalidad por omisión, como medio de control constitucional de la omisión legislativa del Congreso de la Unión o cualquiera de las Cámaras de éste; de los órganos legislativos de los estados y del Distrito Federal, así como de los Ayuntamientos, cuando se considere que no se han dictado normas y medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, estableciendo que dicho medio de control constitucional puede ser activado por los siguientes:

- a) El titular del Poder Ejecutivo;
- b) Los titulares de los Poderes Ejecutivos de los estados y del Distrito Federal;

- c) Los ayuntamientos, cuando la omisión afecte las atribuciones que les otorga esta Constitución y no invada la competencia de los órganos jurisdiccionales de los estados;
- d) Las Comisiones de Derechos Humanos, federal y las de los estados, cuando la omisión legislativa vulnere derechos humanos o principios y disposiciones de los tratados internacionales en la materia ratificados por el Estado mexicano;
- e) Los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras y de los Congresos locales, cuando la omisión afecte el proceso legislativo previsto en las leyes orgánicas correspondientes; y
- f) Los regidores, en asuntos que competan al ayuntamiento del cual son parte.

La posibilidad para que los sujetos señalados con anterioridad permite crear una amplia posibilidad para que todo afectado por la omisión legislativa en los tres órdenes de gobierno pueda acudir al máximo tribunal jurisdiccional y solicitar la revisión de la inconstitucionalidad de la omisión por la que se considera afectado.

Por lo anteriormente expuesto, presento a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona la fracción III, recorriendo la actual a la fracción IV; y se reforma el párrafo tercero de ésta última, ambas en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona la fracción III al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriendo el contenido de la actual fracción III a la fracción IV del mismo artículo, para quedar como sigue:

Artículo 05. ...

I. y II. ...

III. De las acciones de inconstitucionalidad por omisión legislativa del Congreso de la Unión o cualquiera de las Cámaras de éste, de los órganos legislativos de los estados y del Distrito Federal, así como de los ayuntamientos, cuando se considere que no se han dictado normas y medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de esta Constitución que interponga

a) El titular del Poder Ejecutivo;

b) Los titulares de los Poderes Ejecutivos de los estados y del Distrito Federal;

c) Los ayuntamientos, cuando la omisión afecte las atribuciones que les otorga esta Constitución y no invada la competencia de los órganos jurisdiccionales de los estados;

d) Las Comisiones de Derechos Humanos, federal y las de los estados, cuando la omisión legislativa vulnere derechos humanos o principios y disposiciones de los tratados internacionales en la materia ratificados por el Estado mexicano;

e) Los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión o alguna de sus Cámaras y de los Congresos locales, cuando la omisión afecte el proceso legislativo previsto en las leyes orgánicas correspondientes; y

f) Los regidores, en asuntos que competan al ayuntamiento del cual son parte.

Las acciones inconstitucionales por omisión en los ámbitos estatales y municipales serán procedentes cuando no exista medio o recurso alguno para combatirla en el marco legal de la entidad que corresponda.

IV. De oficio o a petición fundada del correspondiente tribunal unitario de circuito o del procurador general de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito dictadas en aquellos procesos en que la federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I, II y III de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. ...

Artículos Transitorios

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

Segundo. Dentro de los 90 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión deberá expedir las reformas legales derivadas a la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de regular la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa.

Notas

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.
2. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis de jurisprudencia *Control judicial de la Constitución*. Es atribución exclusiva del poder judicial de la federación. Registro 900160. Novena época, apéndice 2000. Tomo I, Constitución, jurisprudencia SCJN. Página197. Tesis160. Materia(s): constitucional.
3. García de Enterría, Eduardo Et. Al. *Curso de derecho administrativo I*, novena edición, Civitas Ediciones, SL, Madrid 199. Página 97.
4. Fernández Rodríguez, José Julio. *Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión. En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, número 135, México 2003, primera edición. Páginas 17-64.
5. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Jurisprudencia, novena época, pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI*, mayo de 2005, tesis P./J.23/2005, página 781.
6. Suprema Corte de Justicia de la Nación. novena época, pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV*, marzo de 2002, tesis P./J.16/2002, página 995.
7. Suprema Corte de Justicia de la Nación. novena época, pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII*, febrero de 2006, tesis: P./J. 13/2006, página 1365.
8. Villaverde Menéndez, Ignacio. *La inconstitucionalidad por omisión*, Madrid, McGraw-Hill, 1997. Página 3.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de octubre de 2008.

Diputada Mónica Arriola (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EXPIDE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO ENRIQUE MAYANS CANABAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Fernando Enrique Mayans Canabal, diputado federal a la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito presentar la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada en 1948 por la Organización de las Naciones Unidas, al reconocer por primera vez el derecho de todo individuo a la libertad de expresión y de opinión, incluyó, el de no ser molestado a causa de sus opiniones, así como a investigar y recibir información e ideas y difundirlas, sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión, salvo las que impone el derecho de terceros.

Durante los últimos años, México ha experimentado un proceso inagotable y permanente de discusión y análisis en el ámbito de los tres poderes y con la participación de importantes sectores de la sociedad, en uno de los temas de gran trascendencia para la construcción y consolidación de nuestra democracia, como lo es el del acceso a la información pública gubernamental por parte de los ciudadanos.

El derecho fundamental de acceso de toda persona a la información gubernamental, fue incorporado desde el año de 1977 en nuestro código político; y no fue hasta el 30 de abril de 2002 que el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de junio del mismo año.

Mediante decreto aprobado también por el Congreso de la Unión, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de julio de 2007, se establecieron en el artículo 6 de nuestra ley fundamental los principios y bases que garantizan el ejercicio del derecho de acceso a la información, y que deberán respetar y observar la Federación, los estados y el Distrito Federal.

Entre otros principios destacan: el de máxima publicidad, el que la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida; el de que toda persona, tiene acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos; el establecimiento de mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos; el que los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos

administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos; entre otros.

A pesar de que este proceso de cambios ha sido lento, no hay que dejar de reconocer que se han sentado las bases y condiciones para satisfacer la necesidad imperiosa de alcanzar credibilidad y confianza en las instituciones del Estado, y revertir la poca credibilidad que la sociedad tiene sobre la gestión de las instituciones públicas. Pero lo más importante, es que los ciudadanos puedan exigirle cuentas a sus gobernantes en todo momento, como parte del ejercicio de su derecho para hacerlo.

Reconociendo que nuestro máximo órgano jurisdiccional, ha sostenido que el acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos; es imprescindible seguir implementando desde el ámbito de los tres poderes y órdenes de gobierno, las acciones y las fórmulas que permitan al Estado mexicano garantizarle a los ciudadanos el ejercicio de este vital derecho para el respeto y disfrute de otros derechos humanos fundamentales.

Por ello, me permito presentar esta propuesta que pretende desarrollar y dar plena vigencia a uno de esos principios constitucionales que dan sustento al derecho de todo ciudadano al acceso a la información pública, tal como lo es de la preservación obligada de la documentación pública, por parte de todo ente u organismo público.

Desde una perspectiva garantista, no puede ejercerse un derecho si no existen los mecanismos que aseguren su disfrute y ejercicio; y un instrumento que contribuye al estado mexicano a cumplir con esa obligación frente a sus ciudadanos, es precisamente un ordenamiento legal cuyas normas regulen de manera clara y particular la organización y el manejo de toda la información documental que se genera en el quehacer estatal público y de gobierno.

El espíritu de la presente iniciativa, también se orienta a alcanzar y cumplir algunos de los objetivos trazados en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, como lo son el de proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y con ello, contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del estado de derecho.

Es de resaltar, que en cuanto a la materia archivística la legislación vigente, tan sólo prevé:

1. La integración en cada dependencia o entidad de un Comité de Información que tendrá entre otras funciones, la de establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, y la organización de archivos. Así como elaborar un programa que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos; y

2. La facultad del Archivo General de la Nación para elaborar, en coordinación con el Instituto, los criterios para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades.

Estas disposiciones son importantes pero insuficientes para establecer y consolidar en el país, no tan sólo una política sino una auténtica cultura de preservación y cuidado de nuestra memoria histórica documental.

Compañeras y compañeros diputados: la democratización del país, y la interrelación armónica que debe existir entre gobernantes y gobernados, obliga a todos los poderes a profundizar en acciones dirigidas, –cada uno en su esfera, bien sea federal o local– a propiciar el funcionamiento institucional eficiente y eficaz de los poderes públicos, el orden y el control en la organización y manejo de la información relativa a la gestión pública gubernamental.

Atender la exigencia social de preservar el estado de derecho, en el que la transparencia y el acceso a la información, sean norma permanente, requiere en gran medida de un instrumento jurídico que de manera integral organice, custodie, resguarde, seleccione, y depure los documentos que forman los archivos de nuestra nación.

Por lo anterior expuesto me permito someter a la consideración del pleno de esta soberanía, la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se expide la Ley General de Archivos.

Artículo Primero. Se reforma el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6. ...

...

I. a VII. ...

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos responsables de concentrar, conservar, resguardar los documentos de los sujetos obligados por la ley, a fin de preservar el patrimonio documental histórico, cultural y social de la nación.

El organismo público que establezca el Congreso de la Unión, se denominará Archivo General de la Nación y contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

El Presidente del Archivo General de la Nación será elegido por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Durará cinco años en su encargo, no podrá ser reelecto y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Este organismo contará con una Junta de Gobierno que se integrará por su titular y por los responsables de los archivos de cada uno de los poderes de la Unión y los organismos autónomos.

El Presidente del Archivo General de la Nación presentará anualmente un informe de actividades a los Poderes de la Unión y deberá comparecer para tal efecto ante las Cámara del Congreso.

Artículo Segundo. Se propone una iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Archivos, para quedar como sigue:

Ley General de Archivos

Capítulo

I

Disposiciones generales

Artículo 1. La presente ley tiene por objeto regular el funcionamiento de los archivos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, así como de los órganos constitucionales autónomos.

Artículo 2. Para efectos de esta ley se entiende por:

I.- **Archivo.**- Los conjuntos orgánicos de documentos organizados y reunidos por Instituciones Públicas en el ejercicio de sus funciones, ubicados en edificios construidos especialmente para el adecuado resguardo de la memoria mexicana declarados custodios de la identidad nacional;

II.- **AGN.**- Archivo General de la Nación;

III.- **Documento.**- Todo registro de información contenido en un soporte sin importar la estructura material, que puede ser utilizado como prueba, toma de decisiones o para consulta;

IV.- **Fondo.**- El conjunto de documentos que se producen o se reciben por una institución, organismo o servidor público sin importar el soporte que lo contenga de acuerdo a las funciones específicas de su origen y tendrá tantas subdivisiones como subordinaciones administrativas se requieran de acuerdo a un orden funcional, en beneficio y modernización de la Administración Pública, autorizado sin menoscabo o ruptura del flujo documental;

V.- **Reglamento.**- Reglamento de la Ley Federal de Archivos;

VI.- **Sección.**- El conjunto de documentos que se generan en las dependencias subordinadas a una institución o servidor público el cual dependerá de las subordinaciones administrativas que integran el AGN;

VII.- **Serie.**- El conjunto de documentos generados o recibidos en las jefaturas u oficinas de una institución u organismo público o por servidor público, dependiente de funciones específicas, los cuales deberán contemplar una organicidad coherente y homogénea de acuerdo a la naturaleza de sus funciones; y

Artículo 3. Todos los documentos son bienes muebles y forman parte del patrimonio cultural y científico de la Nación. La determinación del valor administrativo e histórico del documento corresponderá al AGN.

Se considera de valor administrativo e histórico aquellos documentos textuales, manuscritos o impresos gráficos, audiovisuales, sonoros, ópticos y legibles por máquina, asimismo, los documentos electrónicos que por su contenido, sirvan como testimonio, tales como actas, acuerdos, cartas, decretos, informes, leyes, resoluciones, mapas, planos, carteles, tratados, sentencias, fotografías, filmes, grabaciones, cintas magnetofónicas, "diskettes" y todos los contenidos en el Reglamento.

Artículo 4. El patrimonio documental propiedad de la Nación, es inalienable e intransferible y no podrá salir del país, sin autorización de autoridad competente, excepto para fines de difusión, intercambio cultural y cooperación internacional en materia de investigación y docencia, con su respectivo seguro y adecuado resguardo de la memoria histórica mexicana y previo permiso del AGN bajo las disposiciones que para tal efecto señale el propio Reglamento.

Forman parte del patrimonio documental los documentos de cualquier época, generados, conservados o reunidos en el ejercicio de la Administración Pública, que hayan sido dictaminados como tales por el AGN para el desarrollo de la ciencia archivística; así como todos los generados a nivel nacional.

Los documentos cuentan con tres edades:

I. La denominada como de trámite, en la que se desarrollan el proceso administrativo o de gestión;

II. La denominada de concentración, en la que los documentos han cumplido una vigencia en el trámite y son concentrados en un archivo, y

III. La denominada histórica, en la cual los documentos han pasado por las dos edades anteriores concluyéndolas.

Artículo 5. Los documentos que se consideren de valor administrativo, jurídico, fiscal e histórico deben de ser custodiados, una vez cumplidas sus vigencias, serán transferidos en dos tiempos a cada uno de los archivos de concentración e históricos de los tres poderes de la federación, estados y municipios respectivamente.

Artículo 6. Los documentos mexicanos repatriados, con valor administrativo, histórico, eclesiásticos, fiscales, contables e informáticos, que ingresen al país estarán exentos de impuestos y serán dictaminados por el AGN.

Artículo 7. Los actos jurídicos de transferencia de propiedad y usufructo de documentos de la segunda y tercera edad, que pasen a ser propiedad de cada uno de los archivos de la Federación estarán exentos de pago de impuestos o cualquier tipo de gravamen.

Artículo 8. Los documentos producidos en cada uno de los tres poderes de la Federación, así como de los estados y municipios como consecuencia de su gestión, cualquiera que sea su soporte, serán propiedad de estas instituciones durante su gestión y permanencia en sus respectivos archivos.

Artículo 9. Se tendrá libre acceso a todos los documentos que produzcan o custodien las instituciones. Los documentos se considerarán reservados de conformidad con las disposiciones relativas de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Artículo 10. La documentación que genere la Administración Pública Federal deberá conservarse, y en el caso de fusión de alguna institución, su documentación y transferencia a los archivos de la segunda y tercera edad, deberán mantenerse con respeto al Principio de Procedencia de acuerdo al Reglamento.

Artículo 11. Para el caso de que alguna dependencia de la Administración Pública Federal desaparezca por decreto o por cualquier otro medio, legal o no, el AGN dispondrá lo necesario para que todos los documentos y los respectivos instrumentos de descripción, que no se transfieran a otra dependencia que asuma las atribuciones de la extinta, sean trasladados directamente a los Archivos que correspondan de conformidad con la presente ley.

Artículo 12. El presidente de la República y los servidores públicos de la federación, al terminar sus funciones, entregarán a los archivos de la segunda edad de las instituciones respectivas donde prestaban sus servicios, los documentos que concluyan con motivo de su gestión en la Administración Pública.

Artículo 13. Los documentos donados a cada uno de los archivos de los poderes de la Federación, así como de los correspondientes, serán conservados bajo instrucciones del donante o de quien él indicare y la normatividad debe ajustarse a la normatividad que rija al donatario.

Artículo 14. El AGN y los Archivos de la Federación podrán asesorar en materia de archivística a las instituciones privadas y a los particulares, cuando estas lo soliciten.

Artículo 15. Las estaciones de radio y televisión, privadas y las que dependan del gobierno federal permitirán semestralmente a los archivos históricos federales copiar aquellos documentales que hayan difundido por ese medio con un contenido cívico, político, cultural, educativo, informativo, científico o tecnológico para que formen parte del patrimonio de los archivos históricos federales. Para el cumplimiento de lo anterior las estaciones deberán proporcionar todas las facilidades técnicas.

Artículo 16. Los documentos que obren en los archivos de la Federación podrán ser consultados en cualquier momento siempre que no exista reserva o clasificación de la información en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Capítulo De los Archivos

II

Artículo 17. Los archivos federales adoptarán para la organización de sus acervos documentales, los siguientes sistemas de organización:

I.- **Orgánico.**- A la documentación que nace dentro de la Administración Pública de acuerdo al contexto del organismo productor sujeto a los manuales de organización administrativa;

II.- **Funcional.**- A la documentación que posibilita organizar los archivos de acuerdo a las funciones específicas que marcan los manuales de procedimientos, siempre y cuando se encuentren debidamente estructurados de acuerdo a los organigramas que conforman las instituciones, emanados de un decreto, reglamento o ley, y

III.- **Orgánico.**- Funcional: a aquella documentación que nace de la fusión de los elementos que se contemplan en la génesis documental de acuerdo al organismo y las funciones donde se produjo.

Artículo 18. Los archivos federales emplearán cualquiera de los tres sistemas de organización dependiendo de las condiciones en que se encuentren sus acervos.

Artículo 19. Los archivos federales respetarán los principios "de Procedencia" y "de Orden Original", de conformidad con lo que establezca la normatividad internacional.

Artículo 20. Las dependencias de la Administración Pública Federal y los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos determinarán los periodos de las edades de los documentos, de conformidad con la naturaleza de sus actividades.

La determinación deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, a través de reglamentos o acuerdos.

En cualquier caso, la determinación podrá establecerse en las leyes de la materia correspondiente.

En caso de que no exista determinación en las leyes o reglamentos de la materia, se estará a lo que establece esta ley.

La vigencia establecida para la documentación de los archivos federales de la primera edad será de cinco años, a partir de su fecha de generación, excepto los archivos judiciales, que deberán ser transferidos con inventario a sus respectivos archivos de concentración, en el mismo término.

La vigencia de la segunda edad para la documentación de los archivos federales de concentración será de veinticinco años, después de la primera transferencia debidamente inventariada por el Archivo de Trámite.

La vigencia establecida para la documentación de los archivos históricos o de la tercera edad será de resguardo en forma permanente, después de haber recibido la segunda transferencia y, haber cumplido la vigencia de 30 años sumados desde la primera edad, estos documentos serán debidamente inventariados por el archivo de concentración al entregarlas al archivo histórico.

En ningún caso se considerará a las edades de los documentos como reserva legal para el acceso a la información, en su caso, se estará a la ley de la materia.

Artículo 21. Una vez concluida la vigencia de conservación de la documentación que resguardan los archivos de trámite federales, a los que se permita o no el acceso al público, deberán prepararse para su entrega con los fondos y series documentales, así como con sus respectivos cuadros de organización científica para transferirla al archivo de concentración, iniciando con ello la primera transferencia obligatoria y legal.

Artículo 22. Una vez concluida la vigencia de la documentación que resguardan los archivos de concentración federales ésta deberá prepararse para su entrega con los fondos y series documentales, así como con sus respectivos cuadros de organización científica para transferirla al archivo histórico, iniciando con ello la segunda transferencia obligatoria y legal.

Artículo 23. El Archivo del Poder Judicial de la Federación determinará la vigencia de la documentación administrativa e histórica a través del Consejo de la Judicatura Federal.

Artículo 24. Los usuarios que utilicen los Fondos Documentales de cada uno de los archivos federales de la tercera edad, entregarán, cuando éstos lo soliciten por considerarlos de importante valor bibliográfico, un ejemplar impreso o electrónico del resultado de su

estudio o investigación y darán los créditos de acuerdo a la propiedad intelectual y al Reglamento de la Ley Federal de Archivos.

Artículo 25. Los archivos de cada uno de los tres Poderes de la Federación y los órganos constitucionales autónomos tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Reunir, analizar, identificar, ordenar, clasificar, describir, seleccionar, conservar, administrar y facilitar los documentos que constituyen el patrimonio documental de la Nación;
- II. Preparar y publicar guías, inventarios, catálogos, índices, registros, censos y otros instrumentos de descripción que faciliten la organización y consulta de sus fondos de acuerdo al tipo de Archivo;
- III. Preparar y editar publicaciones con temas que versen sobre cada uno de sus archivos, así como sobre archivística y ciencias afines;
- IV. Obtener originales, copias o reproducciones de los documentos conservados en otros archivos del país o del extranjero, que sean de interés científico, cultural, administrativo e histórico;
- V. Solicitar y recibir de las instituciones privadas la correspondiente información sobre los documentos de valor que obren en su poder, a fin de realizar inventarios, índices, registros y censos de sus documentos;
- VI. Expedir todo tipo de certificaciones, con base a los Fondos Documentales que resguarde la institución;
- VII. Coadyuvar a la investigación científica y tecnológica a través de los fondos documentales;
- VIII. Suministrar a los usuarios la información solicitada, excepto cuando los documentos pertenezcan a los Archivos de trámite y Concentración;
- IX. Asesorar en materia archivística a los archivos privados cuando éstos lo soliciten;
- X. Participar ante Organismos Nacionales e Internacionales de la materia;
- XI. Celebrar convenios con instituciones públicas y privadas nacionales e internacionales en materia de archivos,
- XII. Denunciar ante el AGN, las irregularidades de conformidad al Código de Ética Archivístico Universal.

Artículo 26. Los archivos de cada uno de los tres poderes de la Federación y órganos constitucionales autónomos contarán con el personal profesional suficiente para cumplir sus funciones. Para el caso de las funciones archivísticas y bibliotecológicas deberá preferirse a quien cuente con grado de licenciatura en la materia.

Artículo 27. Los archivos históricos de la federación y órganos constitucionales autónomos tendrán coordinación con los archivos Estatales y Municipales con funciones específicas para el debido desarrollo documental.

Artículo 28. El acceso a los documentos de la primera y segunda edad que obren en los archivos de los Poderes de la Federación y órganos constitucionales autónomos, que contengan datos referentes a la intimidad de las personas, estarán reservados a éstas. La autoridad competente podrá consultar los mismos mediante mandato judicial.

Artículo 29. El derecho de acceso a los archivos estará en cumplimiento al artículo 6 Constitucional de los tres poderes de la Federación y órganos constitucionales autónomos y se restringirá de acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Capítulo III
De los requisitos y atribuciones de los titulares de Archivos de Concentración e Históricos

Artículo 30. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, así como los órganos constitucionales autónomos, en sus respectivas competencias emitirán una convocatoria para quienes aspiren a ocupar la titularidad de un archivo federal.

El personal y demás servidores públicos adscritos a los archivos federales, cumplirán los requisitos de ingreso y promoción que establezca el servicio civil de carrera, contemplado en el Reglamento de ésta Ley.

Artículo 31. Los aspirantes a la titularidad de algún archivo federal, previo examen de oposición, deberán de cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano por nacimiento o hijo de padres mexicanos;
- II. Gozar de sus derechos civiles y políticos;
- III. Poseer título profesional en Archivología, Bibliotecología, Historia, o Administración Pública;
- IV. Contar con cinco años de experiencia de acuerdo al tipo o clase de archivo que vaya a administrar;
- V. Gozar de prestigio profesional; y

VI. No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal.

Artículo 32. Los archivos del Poder Ejecutivo se coordinarán técnica y académicamente con el AGN y los Archivos de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los órganos constitucionales autónomos.

Para el caso de los documentos de la tercera edad, los archivos deberán transferirse al AGN.

Artículo 33. El nombramiento de los titulares de los Archivos Generales de concentración históricos, de los tres Poderes de la Federación, corresponderá a cada Poder.

Artículo 34. Los titulares de los Archivos de Concentración e Históricos de cada uno de los tres poderes de la Federación y de los órganos constitucionales autónomos tendrán las siguientes facultades:

- I. Planificar, organizar, dirigir, coordinar, evaluar, transferir y controlar la documentación administrativa e histórica;
- II. Emitir dictámenes diplomáticos y sigilográficos entendiendo como tales a las ciencias encargadas de la legitimidad y autenticidad del documento y del estudio de los sellos y en materia archivística de los documentos que le sean solicitados por autoridad judicial;
- III. Proponer al Ejecutivo, a juicio del AGN, la declaratoria de utilidad pública de aquéllos documentos que tuvieren valor administrativo e histórico;
- IV. Elaborar instrumentos de descripción necesarios para la eficiencia del servicio público;
- V. Observar la aplicación de políticas archivísticas y asesorar técnicamente al personal de las instituciones que lo requieran y soliciten;
- VI. Promover el intercambio con las instituciones nacionales e Internacionales públicas y privadas dedicadas al estudio de la archivística, así como participar en forma conjunta, con el fin de mantener actualizadas las técnicas;
- VII. Coadyuvar a la investigación científica y tecnológica a través de los fondos documentales;
- VIII. Proponer medidas de preservación del Patrimonio Documental, efectuar los servicios de restauración y reprografía de los documentos, con los cuidados que se requiera;

IX. Presentar el anteproyecto de programas y de presupuesto ante la autoridad correspondiente;

X. Gestionar la dotación de los recursos necesarios para el desarrollo de sus funciones;

XI. Autorizar las copias certificadas de los documentos que se expidan, y

XII. Las demás que le confiera la Ley.

Capítulo IV

Del Archivo General de la Nación

Artículo 35. El AGN es un órgano con autonomía de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propio cuya función será la de proteger, conservar y resguardar los Archivos de la Administración Pública Federal, de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como de los órganos dotados de autonomía previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 36. El AGN dictará las normas para el análisis, identificación, ordenación, clasificación, descripción, conservación, valoración, selección y eliminación, de toda documentación. Será considerado como un órgano de estructura análoga a los que señala el artículo 3 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Artículo 37. El AGN tendrá una Junta de Gobierno que estará formada:

I. Un Presidente;

II. Un Secretario técnico y

III. Los Vocales que serán los representantes de los siguientes órganos:

- a) Un representante por cada Cámara del Congreso de la Unión;
- b) Un representante del Poder Ejecutivo Federal;
- c) Un representante del Poder Judicial de la Federación; y
- d) Un representante por cada uno de los órganos que cuente con autonomía constitucional.

El Presidente del Archivo General de la Nación, será elegido por las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados, y en los recesos del Congreso por mayoría calificada de la Comisión Permanente.

El Secretario Técnico, será nombrado a propuesta del Presidente del AGN y con el voto mayoritario de los integrantes de la Junta de Gobierno. Asimismo, los vocales serán

designados de manera independiente por cada órgano de los tres poderes y órganos con autonomía constitucional.

Artículo 38. La Junta de Gobierno tendrá las siguientes facultades:

- I. Establecer políticas para optimizar la organización científica de los archivos mexicanos;
- II. Unificar la terminología y desarrollar una cultura archivística de acuerdo a nuestra tradición documental, y a lo que establezcan las normas internacionales;
- III. Establecer técnicas de conservación y preservación de los documentos;
- IV. Determinar las técnicas de valoración, selección y eliminación de documentos, de acuerdo a los lineamientos y a las normas internacionales;
- V. Promover las técnicas y políticas de consulta y vigilancia de la documentación que se resguarda en los archivos del país;
- VI. Celebrar convenios de carácter nacional e internacional con organismos en materia de valoración y selección documental;
- VII. Coadyuvar con los titulares de los Archivos del país en la valoración y selección de documentos, determinando sus vigencias de conservación por términos de ley para trasladarlos a los archivos históricos o eliminarlos;
- VIII. Realizar seminarios, congresos, cursos, talleres de capacitación y actualización al personal que labora en los archivos del país;
- IX. Recopilar toda la normatividad y bibliografía en materia de archivos, así como promover su difusión en el país;
- X. Valorar y seleccionar la documentación por serie, de acuerdo a los Cuadros de Organización Científica;
- XI. Declarar cuáles documentos serán considerados de acceso restringido;
- XII. Celebrar convenios de colaboración con estados y municipios en materia de archivo;
- XIII. Aprobar el proyecto de programas y presupuesto presentado por el titular del archivo, y
- XIV. Las demás que le confiera la Ley y el Reglamento.

Capítulo V Del Presupuesto

Artículo 39. El gobierno federal otorgará a los archivos el presupuesto necesario que les permita cubrir sus necesidades, para su óptimo desarrollo, control y calidad de la información.

Capítulo De los Documentos

VI

Artículo 40. Los archivos contarán con toda clase de documentos, sean impresos en papel o electrónicos independientemente de su formato o soporte.

Artículo 41. El Reglamento de esta ley contendrá los lineamientos generales de adaptación reconocimiento y elaboración de los estándares, formatos, instrucciones y códigos calificadores para los documentos electrónicos destinados al intercambio electrónico de datos. Para su elaboración deberá tomarse en cuenta la experiencia de las instituciones que recurren a la tecnología digital para producir, procesar, almacenar, comunicar y utilizar la información que manejan durante sus actividades y operaciones.

Artículo 42. El documento electrónico será considerado un medio probatorio de la información contenida en el mismo, así como su reproducción en papel.

Artículo 43. Para cualquier efecto legal se exige que ciertos documentos, registros, datos o información sean mantenidos archivados. Se entenderá que se cumple con dicha exigencia si se satisfacen los siguientes requisitos:

I. Que la información sea accesible y esté disponible de manera que pueda ser utilizada en todo momento;

II. Que la información se haya mantenido en el formato en que fue generada, transmitida o recibida; y

III. Que la información permita identificar y autenticar el origen y el destino del documento electrónico y la fecha de su transmisión o recepción.

Artículo 44. Se presume la titularidad de un documento electrónico cuando es firmado electrónicamente y enviado por el creador del mismo.

Artículo 45. Para los efectos de las relaciones entre un generador y un destinatario, se presume que el documento electrónico proviene del generador, si éste fue comunicado por alguien autorizado y con poder suficiente para actuar en representación del generador, respecto de ese documento electrónico.

**Capítulo
De los Delitos**

VII

Artículo 46. Se impondrá de dos a seis años de prisión y una multa de 100 a 300 veces el salario mínimo vigente, al que trafique, revele, reproduzca, altere, proporcione, intercambie o extraiga del país sin autorización de la autoridad competente documentos administrativos, históricos, fiscales, contables o informáticos, a los que se refiere el artículo 6 de esta ley.

La misma pena será impuesta al funcionario público de los gobiernos federal o estatal o de los municipios, de organismos públicos descentralizados, de empresas de participación estatal o de servicios públicos, federales o locales, que conforme al marco normativo tengan bajo su más estricta responsabilidad el resguardo de los documentos señalados en el párrafo anterior.

Artículo 47. Se impondrán dos años y multa de 100 a 300 veces el salario mínimo vigente al que no realice la entrega de los documentos administrativos, históricos, fiscales, contables o informáticos a los respectivos archivos.

Artículo 48. Se impondrá de tres a seis años de prisión y multa de 200 a 400 veces el salario mínimo vigente, al que ilegalmente tenga en su poder documentos administrativos, históricos, fiscales, contables o informáticos, a los que se refiere el artículo 6 de esta Ley y lesiones o cause perjuicio a cualesquiera de los bienes muebles que refiere el capítulo VI denominado de los documentos de esta ley.

Transitorios

Primero. La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente ordenamiento.

Tercero. Los recursos humanos, materiales y presupuestales con que actualmente cuenta el Archivo General de la Nación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, pasarán a formar parte del Archivo General de la Nación como organismo con autonomía de gestión y presupuestaria, preservándose y respetándose en todo momento los derechos laborales de los trabajadores.

Cuarto. Los actuales funcionarios del Archivo General de la Nación permanecerán en sus cargos hasta que se haga la designación correspondiente, conforme a lo dispuesto por esta ley.

Quinto. El Reglamento Interior del Archivo General de la Nación será expedido por su Junta de Gobierno dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley y deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Sexto. La Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en su caso, emitirá las bases de convocatoria para aspirar a ocupar el cargo de Presidente del Archivo de la Nación, en un plazo que no deberá exceder de noventa días siguientes a aquél en que esta Ley entre en vigor.

Palacio Legislativo de San Lázaro a los veintitrés días del mes de octubre de 2008.

Diputado Fernando Enrique Mayans Canabal (rúbrica)

**DEL EJECUTIVO FEDERAL, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA
FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

México, DF, a 24 de octubre de 2008.

**Secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión
Presentes**

Por instrucciones del presidente de la República, y en ejercicio de la facultad conferida en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito remitir la iniciativa de decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, documento que el Ejecutivo federal propone por el digno conducto de ese órgano legislativo.

Sin otro particular, reciban un cordial saludo.

Atentamente
Cuauhtémoc Cardona Benavides (rúbrica)
Subsecretario

**Presidente de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión
Presente**

Es imperativo que el Estado mexicano garantice a la ciudadanía las condiciones mínimas de sociabilidad. Por ello, es necesario responder efectivamente para combatir cualquier acción que vulnere la paz social.

México ha celebrado diversos tratados y convenciones internacionales en los que se establece la obligación de tipificar como delitos ciertas conductas que atenten contra la seguridad pública, la seguridad nacional, los derechos humanos y la libertad de expresión. Tal es el caso de la Declaración Americana sobre Derechos Humanos y Deberes del Hombre, de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establecen el deber del Estado de respetar y proteger la libertad de expresión, así como prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación del daño adecuada.

La Constitución general faculta al Poder Legislativo de la Unión para establecer los delitos y faltas contra la federación, y fijar las sanciones que por ellos deben imponerse; sin embargo, la capacidad de legislar en materia penal tiene un carácter concurrente, es decir,

que las entidades federativas están en posibilidad de tipificar las conductas que atentan en contra de los bienes jurídicos fundamentales cuya salvaguarda está a su cargo.

Con la iniciativa se busca generar un mecanismo de excepción, por el cual se faculte a las autoridades federales a conocer de delitos del fuero común relacionados con la protección a la seguridad pública, la seguridad nacional, los derechos humanos y la libertad de expresión, con objeto de evitar la impunidad en este tipo de ilícitos y dar pleno cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en el reconocimiento y protección de tales derechos.

En el sistema jurídico mexicano, la seguridad pública constituye un deber del Estado en sus diferentes niveles, y este concepto implica en sentido amplio: prevención y persecución de delitos y responsables, imposición de las penas y sanciones administrativas, así como la reintegración social del delincuente. Es decir, pretende regular todas las actividades que contribuyan a alcanzar la integridad y los derechos de las personas para preservar su libertad, el orden y la paz pública.

Por otra parte, a fin de salvaguardar la integridad de los órganos supremos de gobierno, es necesario que se tomen las acciones pertinentes para mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano. Por ello, la iniciativa busca proteger la nación mexicana, preservando la soberanía e independencia.

Resulta imperioso que nuestro país siga avanzando en hacer realidad los ideales que sustentan el respeto de los derechos humanos: una vida digna de ser vivida al alcance de todos los seres humanos.

Es necesario precisar en la ley los supuestos en los que la autoridad federal podrá ejercitar la facultad de atracción, aduciendo que los delitos de fuero común trascienden al ámbito de los estados o del Distrito Federal, por su efecto nacional o internacional, ya sea porque el conocimiento de éstos es necesario para dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por México, o bien, para garantizar a los gobernadores el acceso a la justicia, en aras de salvaguardar la autonomía de los estados, y sólo utilizar como excepción este nuevo supuesto de procedencia de la facultad de atracción con miras a no debilitar la consolidación del federalismo a la que todos los actores políticos y de la sociedad aspiramos.

El Ejecutivo federal a mi cargo reconoce profundamente los esfuerzos y el trabajo realizado para la actualización de la legislación penal federal, impulsando propuestas legislativas para tipificar y sancionar diversas conductas delictivas, principalmente las que atentan contra la libertad de expresión, en cumplimiento de los instrumentos jurídicos internacionales antes referidos. En los últimos años, gran parte de las agresiones contra el ejercicio de la libertad de expresión la constituyen delitos de la competencia de la autoridad local, por lo que se considera conveniente que cuando estos delitos trasciendan al ámbito de las entidades federativas o tengan efecto a nivel internacional sean investigados, perseguidos y sancionados por las autoridades federales, quienes cuentan con la infraestructura necesaria para garantizar una mayor eficacia y diaphanidad en el manejo de los procesos

correspondientes, evitando así que queden impunes. La federación, a través de la investigación rápida, efectiva e imparcial de las denuncias, asumiendo directamente la facultad de conocer estos delitos, garantizaría la seguridad pública, la seguridad nacional y los derechos humanos, protegiendo con ello la soberanía nacional.

Por todo lo anterior, es que, teniendo en consideración que la Constitución general faculta al Congreso de la Unión para establecer los delitos y faltas contra la federación y fijar las sanciones que por ellos deba imponerse, se propone reformar el párrafo segundo de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y facultar a las autoridades federales para conocer de delitos que atenten contra la seguridad pública, la seguridad nacional, los derechos humanos o la libertad de expresión.

Con lo anterior, se propone generar un mecanismo que permita garantizar que los actos atentatorios contra la seguridad pública, la seguridad nacional, los derechos humanos y la libertad de expresión, en el ámbito de las entidades federativas, no queden impunes por lagunas o insuficiencia en los ordenamientos legales en materia penal y procesal y, con ello, el Estado mexicano dé pleno cumplimiento a sus compromisos internacionales.

Por las razones expuestas anteriormente, el Ejecutivo federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad conferida en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de esa soberanía, somete a consideración del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de

Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Artículo 73. ...

I. a XX. ...

XXI. ...

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o cuando se encuentren relacionados con violaciones a valores fundamentales de la sociedad, la seguridad nacional, los derechos humanos o la libertad de expresión y, por sus características de ejecución o relevancia social, trasciendan el ámbito de los estados o del Distrito Federal, en los términos que establezca la ley.

...

XXII. a XXX. ...

Transitorios

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

Segundo. Al entrar en vigor el presente decreto, el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y locales que procedan.

Tercero. La facultad de las autoridades federales a que se refiere el presente decreto sólo podrá ser ejercida respecto a los delitos del fuero común por las violaciones a la seguridad pública, la seguridad nacional, los derechos humanos y la libertad de expresión que se cometan después de la entrada en vigor de las reformas a la ley secundaria que al efecto emita el honorable Congreso de la Unión.

Reitero a usted, presidente de la Cámara de Diputados, las seguridades de mi consideración más distinguida.

Palacio Nacional, a 23 de octubre de 2008.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (rúbrica)
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos