

DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN V, BASE PRIMERA, INCISO B), DEL ARTÍCULO 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y EL ARTÍCULO 42 Y LA FRACCIÓN XII DEL ARTÍCULO 67 DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Recinto Legislativo, a 9 de octubre de 2008.

Diputado César Duarte Jáquez

Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión

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 de Gobierno del Distrito Federal; y 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 por el que se reforman las fracciones V, Base Primera, inciso b), del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y II del artículo 42 y XII del artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para los efectos constitucionales y legislativos conducentes.

Sin otro particular, reitero a usted mi consideración distinguida.

Atentamente

Diputado Martín Carlos Olavarrieta Maldonado (rúbrica)
Presidente

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

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; y 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 Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Considerandos

Primero. Que, de conformidad con lo establecido en los artículos 59, 60, fracción II, 61, 62, fracción XXVII, y 64 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 28, 32, 33 y 87 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y 8, 9, fracción I, 50, 52, 55, 59 y 63 del Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, estas comisiones unidas son competentes para analizar y dictaminar la **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones V, Base Primera, inciso b), del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y II del artículo 42 y XII del artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal**, presentada por el diputado Tomás Pliego Calvo, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Segundo. Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define el Estado mexicano como una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos, pero unidos en una federación, que considera también un Distrito Federal.

Este pacto federal, consolidado por el Constituyente de 1917, estableció que si bien los estados federados que lo integran ejercen su soberanía en lo que toca a sus regímenes interiores, nunca serán aplicables éstos cuando de alguna forma contravengan el pacto mismo.

La Carta Magna determina que el Distrito Federal se invista de características especiales al depositar en su extensión, el asentamiento y sede de los tres Poderes de la Unión federal; sin embargo, hasta antes de 1993, el Gobierno del Distrito Federal no contaba con la facultad para darse sus propias leyes, a diferencia de lo que sucede con el resto de las entidades federativas, toda vez que el Congreso de la Unión hacía las veces de legislatura federal y local.

Tercero. Que las reformas del 25 de octubre de 1993 han sido en gran medida el motivo por el cual se ha logrado un avance sustancial en el régimen jurídico-político del Distrito Federal. Dieron origen al establecimiento de un cuerpo normativo propio de la capital, conocido como "Estatuto de Gobierno del Distrito Federal" que, como instrumento jurídico para la transformación de sus órganos de gobierno, permite en todo momento la coexistencia con los poderes federales en un mismo ámbito geográfico.

La reforma política de 1993 motivó cambios considerables en la estructura del gobierno del Distrito Federal, como es el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, donde se asignaron a este órgano atribuciones que redundaron en la expedición de su Ley Orgánica, que enviaría al jefe del Distrito Federal y al Ejecutivo para su sola publicación, la revisión anual y, en su caso, la aprobación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así como formular también su proyecto de presupuesto, que incorporaría el jefe del Gobierno del Distrito Federal al proyecto de Presupuesto de Egresos, y la revisión de la Cuenta Pública del año anterior, determinando, en su caso, las responsabilidades a que hubiese lugar de

acuerdo con la ley aplicable, así como la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y legislar en el ámbito local en los términos del Estatuto de Gobierno sobre las materias previstas en la propia Constitución.

Esa reforma del Distrito Federal permitió que ya no se depositaran decisiones internas de gobierno exclusivamente en el presidente de la república, sino en los Poderes de la Unión que lo ejercen por sí y a través de los órganos locales de gobierno, como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el jefe del Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Cuarto. Que la demanda general por transformar y mejorar las condiciones de vida de los capitalinos ha derivado en cambios significativos que se sucedieron de 1993 a 1999 y que han servido como punto de partida para fijar las directrices que planteen una transformación política y estructural en todos los ámbitos de la vida pública de la Ciudad de México.

En esta etapa de la reforma política, concretamente en la que se dio en 1996, se establecieron las bases en las cuales se sujetó la expedición del Estatuto de Gobierno por el propio Congreso de la Unión y se regularon la organización y el funcionamiento de las autoridades locales, por lo que se preservaría la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Unión y capital de la república, y a diferencia de lo que se establece en la reforma política de 1993, la elección del jefe del Gobierno del Distrito Federal será por votación universal, libre, directa y secreta.

Para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ello motivó que se reafirma su naturaleza de órgano legislativo, integrado por diputados locales; para tal efecto, se amplían sus atribuciones de legislar en materia del Distrito Federal, como la electoral, civil y penal; a su vez, se le confiere la atribución de ratificar la elección del jefe del Gobierno del Distrito Federal.

Con relación a las delegaciones políticas del Distrito Federal, se considera el establecimiento de nuevas demarcaciones para la constitución de las autoridades político-administrativas de carácter territorial, y la elección de los titulares de los órganos a cargo de esas demarcaciones a partir de 2000.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene la facultad de promover e impulsar juicio político o declaración de procedencia, ante el Congreso de la Unión, contra el jefe del gobierno y los demás servidores públicos del Distrito Federal que se mencionan en el Título Cuarto constitucional. Asimismo, expedirá la Ley Electoral del Distrito Federal a partir de 1998, ratificará los nombramientos que el gobernador haga del procurador de Justicia del Distrito Federal y de los magistrados de lo contencioso administrativo, y designará, entre la terna que formule el jefe del gobierno, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Los objetivos fundamentales de este proceso de cambio han sido motivo suficiente para alterar la estructura de decisiones en la Ciudad de México y restaurar los derechos políticos

de sus habitantes, como es la elección de la Asamblea Legislativa y del jefe del Gobierno del Distrito Federal, así como establecer la autonomía a las autoridades delegacionales a través de la elección directa en cada demarcación territorial.

Sumado a ello, con la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley de Participación Ciudadana y el Código Electoral del Distrito Federal, se han fortalecido las bases jurídicas y políticas de una nueva convivencia social y se han fijado las directrices de un auténtico gobierno local cada vez más cercano a las aspiraciones democráticas de los habitantes de la gran metrópoli.

Quinto. Que otra etapa de reformas, motivadas por la iniciada en 1993, fue la que se dio en 2001, con lo cual se inició un nuevo ciclo de la llamada "reforma política del Distrito Federal", que pretendió asentar nuevos principios de gobierno en la capital de la república, destacando las actividades asignadas legal y legítimamente en los órganos locales de gobierno, con la investidura de diversas facultades que hasta ahora son ejercidas por los poderes de la federación; el fortalecimiento de la autonomía financiera del Distrito Federal; la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de presentar al Congreso de la Unión iniciativas de ley o sobre cualquier otra materia y la participación al igual que las legislaturas de los estados de la república en los procesos de reformas constitucionales. Sin embargo, no tuvieron la sensibilidad ni voluntad políticas necesarias.

En diciembre de 2001, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados aprobaron el dictamen a favor, y lo turnaron para sus efectos al Senado de la República; sin embargo, después de un análisis exhaustivo de las consideraciones y opiniones vertidas por quienes intervinieron en el proceso, las Comisiones Unidas del Distrito Federal, de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Senado presentaron el dictamen correspondiente, en el cual no aprueban la minuta de la Cámara de Diputados que contiene la iniciativa presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por lo cual fue devuelto el expediente completo a la Cámara de Diputados en octubre de 2002.

Aun cuando la Asamblea Legislativa del DF promovió en noviembre de 2002 la controversia constitucional ante la SCJN, sustentando como acto reclamado "la aprobación del dictamen de las Comisiones Unidas del Distrito Federal, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, con proyecto de derecho por el que se reforman y adicionan los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a que con dicha aprobación el Senado de la República hace propio el contenido del dictamen, que se transforma en una manifestación de voluntad del órgano legislativo de la federación", en febrero de 2004 la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobreescribió la controversia constitucional interpuesta por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal contra el Senado de la República, que consideró que no cuenta con la posibilidad de presentar iniciativas de reformas constitucionales, como la tienen el presidente de la república, las Cámaras de Diputados y de Senadores, y los Congresos locales.

El proyecto fue presentado ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y fue votado por unanimidad de nueve votos, sobreseyendo la controversia constitucional presentada por el Legislativo local contra la Cámara de Senadores, y no ha existido otro planteamiento de la envergadura que tuvo el descrito en el proceso parlamentario que ejecuta el Congreso de la Unión.

No obstante, ese año, el 30 de julio, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas del artículo 74 constitucional, para modificar la fecha en que el Poder Ejecutivo federal debe hacer llegar su propuesta de Ley de Ingresos y de proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados.

Estas modificaciones de la norma constitucional establecen nuevos términos para la presentación del paquete económico; a partir de esa publicación, el 8 de septiembre es la fecha límite para la presentación que realiza el Poder Ejecutivo; a su vez, la fecha de aprobación que como límite tiene la Cámara de Diputados es el 15 de noviembre.

Sexto. Que, como se mencionó, la reforma política de 1993 motivó cambios considerables en cuanto a las actividades que realiza la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, donde además de la expedición de su Ley Orgánica que enviaría al jefe del Distrito Federal y al Ejecutivo para su sola publicación, tiene ahora la atribución de llevar a cabo la revisión anual y, en su caso, la aprobación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así como formular también su proyecto de Presupuesto que incorporaría el jefe del Distrito Federal al proyecto de Presupuesto de Egresos.

Así, las modificaciones que se aprobaron de los plazos de entrega del paquete económico, por parte del Ejecutivo federal, afectan directamente las actividades que, con motivo del análisis y la aprobación del paquete económico para el Distrito Federal, realiza este órgano de gobierno local.

Lo anterior motiva el presente instrumento que se dictamina, a efecto de someter a consideración del Poder Legislativo federal aspectos que promoverían, de ser aprobados, beneficios y condiciones óptimas que resultarían en favor del trabajo legislativo que ejecuta la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Entre los beneficios que tendría que tomar en cuenta y aprobar este instrumento se esperan los siguientes:

Adecuar el marco normativo que rige el análisis, la discusión y la aprobación del paquete económico del Distrito Federal, con la normativa federal que aplica para los mismos fines en la Cámara de Diputados.

Determinar un plazo mínimo entre la aprobación de la Ley de Ingresos y la del Presupuesto de Egresos de la Federación, con lo cual se eliminan presiones e incertidumbres.

Vincular el examen y la discusión del informe del jefe del gobierno con el examen y la discusión del Presupuesto.

Disminuir la incertidumbre que genera la cercanía de las fechas de fin del periodo ordinario de sesiones y de conclusión del ejercicio fiscal e inicio del nuevo ejercicio sin Presupuesto aprobado.

Permitir que el Ejecutivo local, las dependencias, las entidades, las jefaturas delegacionales, y los órganos autónomos y de gobierno del Distrito Federal, así como los sectores económico y social interesados, conozcan el desarrollo del análisis y discusión, y el resultado final del Presupuesto aprobado.

Se propiciarían las condiciones para que el Ejecutivo local, en uso de sus atribuciones, realice las actividades conducentes para la oportuna asignación y programación de recursos y para que desde principios de enero se inicie la operación de los programas y proyectos y no en meses posteriores, como actualmente sucede.

Brindar mejores elementos a la administración pública local para tornar eficiente su operación al ampliar de manera importante los tiempos en que conoce del Presupuesto aprobado y los objetivos que se pretenden para el ejercicio inmediato posterior.

La modificación que se pretende establecería nuevos mecanismos de comunicación entre el Ejecutivo local y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a efecto de mejorar el proceso de integración del Presupuesto y facilitar el análisis y la aprobación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Esto facilitaría la posibilidad de realizar cambios derivados de recomendaciones oportunas por ambos órganos de gobierno del Distrito Federal, a causa de indicadores o variables que incidan en las estimaciones de ingresos o de gasto.

Facilitar la ampliación de los periodos de análisis y discusión que actualmente tienen las comisiones revisoras y dictaminadoras de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Iniciar los trabajos de análisis sobre el paquete económico local en la Asamblea Legislativa, una vez aprobados los instrumentos correspondientes en la Cámara de Diputados, permitirá trabajar con mayor certeza porque se contaría ya con indicadores económicos definitivos y claros, que repercuten en los cálculos de ingresos y, por ende, de egresos del paquete económico del Distrito Federal.

Séptimo. Que en la IV Legislatura, las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública, y de Hacienda han desarrollado actividades conjuntas para analizar, discutir, modificar y aprobar los instrumentos económicos que contiene el paquete económico que el jefe del gobierno presenta año con año a esta soberanía.

Se han aprobado diversas medidas en materia de finanzas públicas que, si bien no han promovido una reforma integral en materia del paquete económico para la ciudad, han representado un avance sustancial para las finanzas públicas de la ciudad; entre las cuales figuran las modificaciones que realizó esta legislatura a la propuesta económica que entregó el jefe del gobierno para 2007; la cual tuvo modificaciones importantes en cuanto al destino de los recursos, y al paquete que para este año fue propuesto, el que también tuvo cambios sustanciales, en beneficio de la población y, más concretamente, en el efecto que en cuanto a obras públicas ha registrado la ciudad.

Octavo. Que esta iniciativa busca que las condiciones en cuanto a los tiempos de presentación, análisis, discusión, modificación y aprobación del paquete económico federal repercuta positivamente en el mismo procedimiento que se lleva a escala local y que genere así mayor eficiencia en las finanzas públicas y permita al Gobierno del Distrito Federal atender con mejores resultados sus obligaciones sociales.

La iniciativa con proyecto de decreto que se dictamina propone adelantar al 10 de noviembre la fecha de entrega de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa, por el jefe del Gobierno del Distrito Federal.

Asimismo, propone establecer que el 10 de diciembre sea la fecha límite para que la Asamblea Legislativa apruebe el Presupuesto de Egresos, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del jefe del Gobierno del Distrito Federal.

Noveno. Que según el estudio y análisis realizados a la iniciativa que se dictamina, la propuesta de adelantar la entrega y la aprobación del paquete económico del Distrito Federal es viable. Sin embargo, esta dictaminadora considera pertinente realizar algunas modificaciones en cuanto a los días de entrega y aprobación de dicho paquete económico.

Lo anterior, porque precisamente para salvaguardar mejor el espíritu de la iniciativa, debe considerarse que la Cámara de Diputados tiene como fecha límite para la aprobación del paquete económico federal el 15 de noviembre, lo cual haría imposible para el Ejecutivo local si hubiera que presentarlo el 10 del mismo mes ante la Asamblea, sin tomar en cuenta variables e indicadores macroeconómicos que se señalan en los Criterios Generales de Política Económica por seguir, integrados en el paquete del Presupuesto federal.

Por ello, a fin de buscar mayor equilibrio en las finanzas públicas locales, para atender obligaciones sociales del Gobierno del Distrito Federal, estas dictaminadoras consideran que los tiempos de presentación, análisis, discusión, modificación y aprobación del paquete económico del Distrito Federal sea el 18 de noviembre, con la salvedad de los años en que aplique el cambio de administración del titular del Ejecutivo local.

En consecuencia, se propone establecer como fecha límite para la aprobación del paquete económico, que se integra por la Ley de Ingresos, Código Financiero para el Distrito Federal y el decreto de Presupuesto de Egresos, el 22 de diciembre, con la salvedad de los años en que aplique el cambio de administración del titular del Ejecutivo local.

Por lo expuesto y fundado, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura

Resuelve

Primero. Se aprueba la presentación de la **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones V, Base Primera, inciso b), del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y II del artículo 42 y XII del artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para quedar como a continuación se enuncia:**

Decreto

Primero. Se reforma el párrafo tercero del inciso b) de la fracción V de la Base Primera del Apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A. y B. ...

C. ...

Base Primera...

I. a IV. ...

V. ...

a) y b) ...

...

La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al jefe del Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el **18** de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del jefe del Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso

la fecha límite será el 20 de diciembre. **La Asamblea Legislativa deberá aprobar el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal a más tardar el 22 de diciembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del jefe del Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 31 de diciembre.**

...

...

d) a o) ...

Bases Segunda a Quinta...

Segundo. Se reforman las fracciones II del artículo 42 y XII del artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para quedar como sigue:

Artículo 42. La Asamblea Legislativa tiene facultades para

I. ...

II. Examinar, discutir, **modificar** y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto.

La Asamblea Legislativa deberá aprobar el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal a más tardar el 22 de diciembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del jefe del Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 31 de diciembre.

Al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido en la ley; y en caso de que por cualquier 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.

Dentro de la Ley de Ingresos no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de

personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas;

III a XXX...

Artículo 67. ...

I. a XI. ...

XII. Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el **dieciocho** de noviembre la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos para el año inmediato siguiente, o hasta el día veinte de diciembre cuando inicie su encargo en dicho mes.

...

XIII. a XXXI. ...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Segundo. Remítase a la Cámara de Diputados para los efectos legales procedentes.

Recinto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a los nueve días del mes de octubre del año dos mil ocho.

Por la Mesa Directiva

Diputados: Martín Carlos Olavarrieta Maldonado (rúbrica), presidente; Balfre Vargas Cortez (rúbrica), María Elba Garfias Maldonado, secretarios.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAÚL CERVANTES ANDRADE, 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 conferidas en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

La iniciativa considera oportuno revisar la posibilidad de facultar al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que cuente con el derecho de iniciativa, en cuanto a su ley orgánica.

En este sentido, desde la tercera de las leyes constitucionales de 1836, ya se determinaba en el artículo 26, fracción II, que correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de iniciativa en lo relativo a la administración de su ramo.

La misma norma se incluyó en los proyectos de 1840 y en los dos de 1842. Sin embargo, sin explicación alguna, en la Constitución de 1857 tal disposición desapareció.

En el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está establecido que tienen la facultad para iniciar leyes o decretos el presidente de la República, los diputados y los senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados.

Del mismo modo, en el artículo 122 de nuestra Carta Magna, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso ñ), se establece la facultad a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.

Al respecto, podemos resaltar que de los tres Poderes de la Unión, el único de ellos que carece de la facultad de iniciativa de ley es el Poder Judicial de la Federación.

Esta limitante contenida en la Constitución federal no la encontramos en 28 de los 31 estados libres y soberanos de la República Mexicana, en los que se le faculta de iniciativa al Supremo Tribunal de Justicia. A continuación, señalamos algunos de los estados que incluyeron esta facultad en sus Constituciones estatales.

Aguascalientes

Artículo 30. La iniciativa de las leyes corresponde

- I. A los diputados del Congreso del estado;
- II.- Al gobernador;
- III. Al Supremo Tribunal de Justicia, en asuntos de su ramo; y
- IV. A los ayuntamientos, en los asuntos de su competencia.

Chihuahua

Artículo 68. El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde

- I. A los diputados;
- II. Al gobernador;

- III. Al Supremo Tribunal de Justicia, en asuntos concernientes al ramo de justicia;
- IV. A los ayuntamientos, en lo que se relacione con asuntos de la administración municipal; y

- V. A los chihuahuenses, mediante iniciativa popular presentada en forma por ciudadanos debidamente identificados, cuyo número sea cuando menos el uno por ciento de los inscritos en el padrón electoral.

Las iniciativas presentadas conforme a esta fracción deberán ser dictaminadas a más tardar en el siguiente periodo de sesiones ordinarias a aquel en que se reciban.

Coahuila

Artículo 59. El derecho de iniciar leyes compete

- I. A los diputados;
- II. Al gobernador del estado;

- III. Al Tribunal Superior de Justicia, en materia de administración de justicia y codificación; y
- IV. A los ayuntamientos del estado, en los ramos que les corresponda y por conducto del presidente respectivo.

Estado de México

Artículo 51. El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde

- I. Al gobernador del estado;
- II. A los diputados; y

- III. Al Tribunal Superior de Justicia, en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia.

Guanajuato

Artículo 56. El derecho de iniciar leyes o decretos compete

- I. Al gobernador del estado;
- II. A los diputados al Congreso del estado;
- III. Al Supremo Tribunal de Justicia, en el ramo de sus atribuciones; y
- IV. A los ayuntamientos o consejos municipales.

Jalisco

Artículo 28. La facultad de presentar iniciativa de leyes y decretos corresponde

- I. A los diputados. Es obligación de cada diputado formular y presentar al menos una iniciativa de ley dentro del tiempo que dure su ejercicio.
- II. Al gobernador del estado;
- III. Al Supremo Tribunal de Justicia, en asuntos del ramo de justicia;
- IV. A los ayuntamientos, en asuntos de competencia municipal; y
- V. A los ciudadanos inscritos en el registro nacional de ciudadanos correspondiente al estado, cuyo número represente cuando menos el .5 por ciento del total de dicho registro, mediante escrito presentado en los términos y con las formalidades que exija la ley de la materia.

Nuevo León

Artículo 68. Tiene la iniciativa de ley todo diputado, autoridad pública en el estado y cualquier ciudadano neoleonés.

Puebla

Artículo 63. La facultad de iniciar leyes y decretos corresponde

- I. Al gobernador del estado;
- II. A los diputados;
- III. Al Tribunal Superior de Justicia, en lo relacionado con la administración de justicia; y
- IV. A los ayuntamientos, en lo relativo a la administración municipal.

San Luis Potosí

Artículo 61. El derecho de iniciar leyes corresponde a los diputados, al gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia y a los ayuntamientos, así como a los ciudadanos del estado.

Sonora

Artículo 53. El derecho de iniciar leyes compete

- I. Al Ejecutivo del estado;
- II. Al Supremo Tribunal de Justicia;
- III. A los diputados al Congreso de Sonora; y
- IV. A los ayuntamientos del estado.

Tamaulipas

Artículo 64. El derecho de iniciativa compete

- I. A los diputados del Congreso del estado;
- II. Al gobernador del estado;
- III. Al Supremo Tribunal de Justicia;
- IV. A los ayuntamientos; y
- V. A todos los ciudadanos, por conducto de sus diputaciones; la iniciativa popular deberá plantearse conforme a la ley.

Zacatecas

Artículo 60. Compete el derecho de iniciar leyes y decretos

- I. A los diputados a la legislatura del estado;
- II. Al gobernador del estado;
- III. Al Tribunal Superior de Justicia del estado;
- IV. A los ayuntamientos municipales;
- V. A los representantes del estado ante el Congreso de la Unión; y
- VI. A los ciudadanos.

En razón de la materia de la presente iniciativa, cabe destacar que las constituciones de otros países, de diversos sistemas de gobierno, establecen la facultad del Poder Judicial para iniciar leyes, como son

Brasil

Artículo 61. La iniciativa para las leyes complementarias y ordinarias corresponder a cualquier miembro o comisión de la Cámara de los Diputados, del Senado federal o del Congreso Nacional, al presidente de la República, al Supremo Tribunal federal, a los

Tribunales Superiores, al procurador general de la República, y a los ciudadanos, en la forma y en los casos previstos en esta Constitución.

Cuba

Artículo 88. La iniciativa de las leyes compete

- a) A los diputados de la Asamblea Nacional del Poder Popular;
- b) Al consejo de Estado;
- c) Al consejo de ministros;
- d) A las comisiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular;

- e) Al Comité Nacional de la Central de Trabajadores de Cuba y a las direcciones nacionales de las demás organizaciones de masas y sociales;

- f) Al Tribunal Supremo Popular, en materia relativa a la administración de justicia;

- g) A la Fiscalía General de la República, en materia de su competencia; y

- h) A los ciudadanos. En este caso será requisito indispensable que ejerciten la iniciativa diez mil ciudadanos, por lo menos, y que tengan la condición de electores.

Ecuador

Artículo 213. Tienen exclusivamente la iniciativa de ley los diputados al Congreso Nacional, el presidente de la República, por medio de los secretarios de Estado, así como la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Nacional de Elecciones, en asuntos de su competencia.

El Salvador

Artículo 133. Tienen exclusivamente iniciativa de ley

- I. Los diputados;
- II. El presidente de la República, por medio de sus ministros;

- III. La Corte Suprema de Justicia, en materias relativas al órgano judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los tribunales; y

- IV. Los consejos municipales, en materia de impuestos municipales.

Guatemala

Artículo 174. Iniciativa de ley. Para la formación de las leyes, tienen iniciativa los diputados al Congreso, el organismo ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral.

Honduras

Artículo 213. Tienen exclusivamente la iniciativa de ley los diputados del Congreso Nacional, el presidente de la República, por medio de los secretarios de Estado, así como la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Nacional de Elecciones, en asuntos de su competencia.

Las condiciones actuales de transformación de las instituciones del Estado, las cuales han impuesto la necesidad de redefinir las relaciones entre los Poderes de la Unión.

Por otro lado, el Instituto de Investigaciones Jurídicas, a través del *Diccionario jurídico mexicano* define los poderes constituidos como a continuación se expresa:

Poderes Constituidos. Los poderes constituidos son aquellos órganos fundamentales del Estado establecidos por esta última, la cual determina también sus respectivas competencias y limitaciones. En este sentido, los órganos constituidos derivan del órgano constituyente y, mientras la función esencial de éste no es gobernar sino crear la Constitución del Estado, corresponde a los órganos constituidos gobernar en los términos y límites previstos por la Constitución. Así pues, por motivos de seguridad y de claridad, se ha considerado conveniente, en la mayoría de los sistemas constitucionales, que la voluntad del constituyente se externe por escrito en un documento único y solemne, habitualmente denominado "Constitución", donde se precisen los órganos fundamentales del Estado, su división, su integración, sus funciones y limitaciones.

Es conveniente observar que es preferible hablar de órganos y no de poderes constituidos, ya que en la realidad no se trata de que haya distintos "poderes", independientes entre sí, sino que existe un sólo poder y lo que se divide es el ejercicio en diferentes órganos. La historia constitucional mexicana reiteradamente ha sustentado lo anterior, como se aprecia en el artículo 49 de la Constitución vigente: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

Montesquieu, pensador de la Revolución Francesa, planteó que la autoridad tiene tres funciones: dictar leyes, ejecutar las resoluciones públicas y juzgar las causas y pleitos entre particulares. Cada una de estas funciones es, en realidad, una forma de poder distinta. De acuerdo con ello, Montesquieu afirmó que debían existir tres poderes: el legislativo, que se refiere a la acción de dictar leyes; el ejecutivo, a la ejecución de las decisiones públicas; y el judicial, al ejercicio del juicio de los problemas entre particulares.

La idea de Montesquieu no fue la de dividir el poder del Estado sino evitar la concentración de diversas funciones en el ejercicio del poder en una sola persona, a fin de garantizar la libertad política. Para Locke y Montesquieu no puede existir la libertad si frente a ella no existe un poder de mando controlado.

En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, surgida de la Revolución Francesa, quedó establecido que los poderes deberían ser separados en tres órganos distintos para evitar el abuso del poder, tal como había sucedido durante el absolutismo.

En la vida de México, como nación independiente, el principio de la división de poderes ha estado presente en todas sus constituciones, las de 1824, 1857 y 1917.

De acuerdo con nuestra Constitución vigente, el Supremo Poder de la Federación, es decir, el poder público del Estado federal mexicano, se encuentra dividido, para su ejercicio, en el Legislativo, regido por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores (artículo 50); el Ejecutivo, por un presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 80); y el Judicial, depositado en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales de circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en juzgados de distrito (artículo 94).

De lo mencionado, podemos concluir que la intención de darle facultad de iniciativa al Poder Judicial de la Federación, en lo relativo a su régimen interior, no interfiere con las facultades de los otros dos poderes, dado que el Poder Legislativo y el Ejecutivo a su vez tienen la facultad de definir su manera de organización interna, por tanto esta reforma no violenta el principio de división y colaboración de los poderes constitucionales, sino, por el contrario, refuerza la coordinación armónica en el desarrollo de las relaciones entre éstos, en un marco de respeto, unidad e integración, que coadyuve al fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación para perfeccionar el marco jurídico de su actuación, sin menoscabo de los otros dos Poderes de la Unión.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión el siguiente

Decreto por el que se reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

Artículo 71. ...

I. a II. ...

III. A las legislaturas de los estados; y

IV. A la Suprema Corte de Justicia de la Nación, exclusivamente para la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por las legislaturas de los estados pasarán, desde luego, a comisión.

Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe su ley y reglamento.

Transitorio

Único. La presente reforma entrará en vigor el día siguiente al del de su publicación el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el salón de plenos del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de octubre de 2008.

Diputado Raúl Cervantes Andrade (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA DEL CARMEN SALVATORI BRONCA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA

La suscrita, diputada María del Carmen Salvatori Bronca, del Grupo Parlamentario de Convergencia, en ejercicio de la facultad que me confieren el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno 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 reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se fundamenta en la siguiente

Exposición de Motivos

El texto original del artículo 133 tiene su antecedente inmediato en el artículo 126 de la Constitución de 1857, que a su vez se inspiró en el artículo 6, inciso dos, de la Constitución de Estados Unidos de América; sin embargo, existen diferencia sustanciales entre el texto mexicano y el estadounidense que a la postre han resultado de gran trascendencia.¹ A continuación se señalan las diferencias:

El artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857 disponía:

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 la 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.²

Por su parte, el artículo 6, inciso 2, de la Constitución de Estados Unidos de América de 1787 dispone:

Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado.³

Finalmente, su incorporación al texto vigente se debe a la Comisión de Constitución, que lo presentó al Congreso Constituyente en la 54ª sesión ordinaria celebrada el 21 de enero de 1917, justificando su propuesta con el siguiente dictamen:

Ciudadanos diputados: El presente dictamen contiene los artículos ...132 ...Más importante aún es el artículo 123 de la Constitución de 1857, también suprimido en el proyecto, que establece la supremacía de la ley constitucional, de las leyes emanadas de ésta y de los tratados hechos por el Ejecutivo con aprobación del

Congreso. La ley estadounidense, en un precepto análogo, hace uso de la expresión enérgica, diciendo que leyes como éstas son la ley suprema de la tierra. Así es entre nosotros también, y el artículo suprimido, además de esa grandiosa declaración, constituye la salvaguardia del pacto federal y su lugar preferente respecto de las constituciones locales, pues autoriza a los jueces para ceñirse a aquél, a pesar de disposiciones en contrario que pueda haber en éstas. La Comisión ha recogido el artículo y se ha permitido incluirlo en el número 132.⁴

En la sexagésima segunda sesión ordinaria, celebrada el 25 de enero de 1917, fue aprobado por unanimidad de 154 votos el texto del artículo 132 que originalmente establecía:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, 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.⁵

Este fue el texto con el que en definitiva quedaría aprobado el artículo 132 que en el texto final de la Constitución mexicana quedó incorporado como artículo 133.

En estos términos permaneció el artículo hasta el año de 1934 en que se publicó el decreto de reformas constitucionales por el que se incorporaron dos precisiones al texto del artículo y se sustituyó al Congreso por el Senado, asignándole a éste órgano legislativo la delicada función de aprobar los tratados internacionales.

La historia de la reforma es la siguiente:

El 28 de octubre de 1933 fue presentado a la asamblea de la Cámara de Senadores el dictamen de las Comisiones Unidas, Primera de Relaciones y Segunda de Puntos Constitucionales acerca de la iniciativa de Ley de Nacionalidad y Naturalización enviada por el Ejecutivo federal a dicha representación.

Las comisiones del Senado elaboraron el dictamen correspondiente en el que expresaron lo siguiente:

El Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ha enviado a los miembros de las Comisiones Primera de Relaciones Exteriores y Segunda de Puntos Constitucionales que suscriben, un proyecto de Ley de Nacionalidad y Naturalización.

Para llevar a cabo la expedición de esta ley se hace indispensable la reforma de los artículos 30, 37, 73 y 133 de la Constitución federal, reformas que por otra parte han sido ya sometidas a estudio de esta misma comisión; estas dos circunstancias, unidas a la conveniencia indiscutible de que esta ley entre en vigor lo más pronto posible, obligan a las comisiones ponentes a proponer la reforma de los artículos constitucionales ya citados. Como el asunto reviste caracteres múltiples, a continuación vamos a permitirnos hacer algunas explicaciones sobre los motivos fundamentales que hemos tenido en cuenta al proponer esas reformas...⁶

Como corresponde a todo dictamen de esta naturaleza, se expresaron en el mismo las razones en que se apoya cada una de las reformas constitucionales propuestas, las

correspondientes a los artículos 30, 37 y 73, abundan en argumentos convincentes sobre la pertinencia de la reforma. Sin embargo, al referirse al artículo 133, las comisiones del Senado se limitaron a expresar:

Comentemos por último la reforma al artículo 133, que dice:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, 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 la Constitución o leyes de los estados.

La reforma de este artículo es más al texto que a su contenido. El artículo actualmente en vigor no especifica que los tratados internacionales, junto con la Constitución y las leyes expedidas por el Congreso, serán la Ley Suprema de la Unión, siempre que estén de acuerdo con la misma. Por esto hemos creído conveniente hacer esta salvedad, pues en caso de conflicto entre las disposiciones contenidas en un tratado internacional y las de la propia Constitución, sería difícil, teniendo a la vista los textos constitucionales únicamente decidir cuál de las dos disposiciones debe prevalecer. Por esto de una manera clara establecemos en este artículo la supremacía de la Constitución.⁷

Éstos son los únicos razonamientos expresados por los senadores para justificar la reforma al artículo 133 constitucional.

Aprobada así la reforma, la Cámara de Senadores acordó su envío a su colegisladora de Diputados, para los efectos constitucionales correspondientes.

Recibido por la Cámara de Diputados el proyecto de reformas a la Constitución, se encomendó a la Primera Comisión de Puntos Constitucionales el estudio y dictamen correspondiente. Del Diario de los Debates del 19 de diciembre de 1933 se desprende que los integrantes del órgano legislativo mencionado aprobaron la reforma al artículo 133 constitucional, bajo el siguiente razonamiento:

El Ejecutivo de la Unión envió a la honorable Cámara de Senadores del Congreso General una iniciativa de Ley de Nacionalidad y Naturalización que habrá de sustituir que actualmente está en vigor; pero como para llevar a cabo la expedición de dicha ley se necesita la reforma de las bases constitucionales que deban sustentarla, dicha Cámara colegisladora aprobó las modificaciones pertinentes a los artículos 30 y 37 de la Constitución que directamente se refieren al asunto, así como las de los artículos 73 y 133 del mismo pacto fundamental, por las razones que oportunamente se harán constar.

Dichas reformas han pasado a esta Cámara para los efectos de su estudio, discusión y aprobación, en su caso; y para formular dictamen se turnó el expediente a la Comisión de Puntos Constitucionales que suscribe.

En cumplimiento de las determinaciones de Vuestra Soberanía, pasamos a formular dicho dictamen en la forma siguiente:

...Es obvia la razón que se ha tenido en cuenta para reformar el artículo 133 de la Constitución en la forma propuesta por el Ejecutivo y que el Senado acepta, pues si bien es verdad que los tratados internacionales también son Ley Suprema de la Unión, esto es, en cuanto no estén en pugna con la ley fundamental que es la Constitución.⁸

No pasa inadvertido para cualquier lector atento que tanto los senadores como los diputados integrantes de las comisiones respectivas, a quienes se encomendó el estudio de las reformas propuestas omitieron analizar el contenido, alcance y trascendencia de las modificaciones que se introdujeron al artículo 133 del Pacto federal y se limitaron a aprobar la reforma sin que mediara ninguna discusión ni en lo general ni en lo particular.⁹

No se expresan las razones que tuvieron los senadores para proponer la modificación del artículo 133 constitucional a pesar de que resultaba fundamental que se hubieran expresado las mismas, sobre todo, cuando como en el presente caso, se trata de una reforma a un artículo constitucional que no fue solicitada por el Ejecutivo federal, ni tenía ninguna relación con la expedición de la Ley de Nacionalidad y Naturalización a que se refería la iniciativa enviada a la Cámara de Senadores por el Ejecutivo federal. Esta reforma se originó en el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas, Primera de Relaciones y Segunda de Puntos Constitucionales del Senado de la República, sin que mediara formalmente iniciativa al respecto.

Es decir, los senadores integrantes de las comisiones mencionadas consideraron para poder aprobar la iniciativa de Ley de Nacionalidad y Naturalización enviada por el Ejecutivo federal era necesario modificar algunos preceptos de la Constitución mexicana, tales como el 30 y el 37, que se relacionan directamente con el tema de la iniciativa, así como el 73 para adicionar a su fracción XVI los vocablos "nacionalidad" y "condición jurídica de los extranjeros" posibilitando que el Congreso de la Unión expidiera posteriormente la norma en cuestión.

El artículo 133 no tiene ninguna relación con la Ley de Nacionalidad y Naturalización y evidentemente no se requería su modificación para hacer posible la expedición de la misma.

Como puede observarse, la reforma consistió básicamente en introducir tres cambios al texto del artículo 133. Dichos cambios son los siguientes:

1. Se sustituyó la terminología "hechos y que se hicieren" utilizada en el texto original del artículo 133 para referirse a los tratados internacionales por los vocablos "celebrados y que se celebren". No hay duda de que en este caso se utilizó una mejor forma de expresión y en ese sentido se mejoró el artículo.
2. Se adicionó el mandato "que estén de acuerdo con la misma", refiriéndose a los tratados celebrados y que se celebren por el presidente de la República. Se confirmó así, incorporándolo al texto constitucional, el principio de la supremacía de la

Constitución. También en este caso consideramos que el texto constitucional resultó mejorado.

3. Por último, se sustituyó al Congreso de la Unión por el Senado, en la importante responsabilidad de aprobar los tratados internacionales que celebre el presidente de la República.

En este último punto, consideramos que los senadores incurrieron en un error, pues si bien es cierto que por mandato del artículo 76, fracción I, de la Constitución correspondía a la Cámara de Senadores "aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la República con las potencias extranjeras", también es cierto que los tratados a que se refiere el artículo 133 de la Constitución son una clase especial de normas jurídicas que por mandato constitucional se incorporan a la legislación nacional con la jerarquía de "Ley Suprema de toda la Unión" y esta categoría jurídica sólo podía reconocerla la Constitución a los tratados internacionales que fueran aprobados por el Congreso de la Unión y no únicamente por el Senado.

Pues bien, estos artículos 126 y 133 de nuestras Constituciones de 1857 y 1917 no fueron, no en lo más mínimo, creación original de sendos Constituyentes. El Constituyente de 1917 reprodujo la idea del artículo 126 de la Constitución de 1857, y éste lo tomó íntegramente de la Constitución de Estados Unidos de América de 1787, en su artículo VI, Sección 2.

Una traducción muy aceptada de esta Sección 2 del artículo VI es la siguiente: "Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que en consecuencia de la misma se dicten, y todos los tratados concertados o que se concierten bajo la autoridad de los Estados Unidos serán la ley suprema de la nación; y los jueces de todos los estados se atenderán a la misma pese a las normas en contrario de la Constitución o las leyes de cada Estado".

Como se puede observar, nuestros Constituyentes de 1857 y de 1917 incorporaron a nuestras sendas Constituciones un enorme y complejo mecanismo de supremacía normativa que el Constituyente de Filadelfia de 1787 diseñó para el pueblo estadounidense. Y aun cuando este artículo VI no ha sido modificado desde 1787, la comprensión y la aplicación de su contenido ha resultado una cuestión complejísima para el derecho constitucional de ese país.

De este artículo se ha derivado la cláusula de la "supremacía nacional", que muchos juristas mexicanos han confundido con el principio de "supremacía constitucional"; y también de este artículo se ha derivado la importantísima institución del Judicial Review, gloria del derecho estadounidense, y que si bien se apoya en este artículo VI, la realidad es que su construcción se debe a la Corte Suprema y muy especialmente al presidente de esta Corte, John Glover Roberts.

Por la extrema importancia del tema, es necesario tratamiento especial de esta Sección 2 del artículo VI. Pero por lo pronto señalar que la Corte Suprema de Estados Unidos ha declarado en base a este artículo la preeminencia de las leyes federales sobre las locales: el gobierno nacional está por arriba del gobierno local.

Esta interpretación es inadmisibile en nuestra estructura constitucional mexicana. Nuestro artículo 133 es un absurdo y queda modificado por múltiples artículos más de nuestra Constitución.

La única parte salvable es la exclusiva referencia de que nuestra Constitución es la Ley Suprema de toda la Unión. Pero en conjunto, está mal adaptado a nuestra historia constitucional. Minimiza el Poder Constituyente, al equiparlo en fuerza al legislador ordinario; equipara confusamente el tratado con la ley y con la Constitución, e introduce el control difuso de la Constitución a través de los jueces de los estados.

Nuestro artículo 133 también otorgaba a las leyes emanadas de nuestro texto fundamental y a los tratados el carácter de Ley Suprema de toda la Unión, equiparándolos con este mismo texto básico. La confusión viene de que el artículo VI, sección 2, otorga a las leyes federales una jerarquía mayor que a las de los estados. La preeminencia, en Estados Unidos, del derecho federal sobre el local es incuestionable. En México no sucede así, pues es la Constitución la que crea y delimita la jurisdicción federal y la local, sin que sea posible que una pueda tener preeminencia sobre la otra.

Hamilton, al defender la Constitución aprobada en Filadelfia, escribió varios artículos periodísticos tocando precisamente el tema de la necesidad de que las Leyes federales tuvieran una jerarquía mayor que los de los estados. Sobre esta cuestión, el 28 de diciembre de 1787, el 1 de enero de 1788, el 3 de enero de ese mismo año, y otro más ese mismo día, publicó sendos artículos en dos periódicos de Nueva York.

Sus argumentaciones tuvieron éxito, no sólo para pedir apoyo a la Constitución que aún debía ser aprobada por los estados, sino que sirvieron también para que se aceptara en el Derecho norteamericano la prevalencia del derecho federal sobre el de los Estados. Pero esto no implicó que las leyes federales alcanzaran el rango normativo de la Constitución, pues al hablarse, en el artículo VI, sección 2, de que "las leyes" y los "tratados" constituirán la ley suprema del país", simplemente se estaba consagrando la supremacía del derecho federal sobre el local.

Que la Constitución estadounidense prohibía expresamente que las leyes del Poder Legislativo pudieran oponérsele, es algo indiscutible. En efecto, en 1789 el Poder Constituyente Permanente de ese país aprueba la Enmienda I, que textualmente dice: "el Congreso no dictará leyes estableciendo una religión, o prohibiendo el ejercicio de la misma; o limitando la libertad de palabra de prensa o palabra, o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a petionar al gobierno la reparación de sus agravios".

Por lo tanto, es clarísima la limitación que la Constitución hace al Congreso, limitación que impide que las leyes federales o locales se le puedan igualar en rango.

Sobre este particular, atinadamente observa el gran jurista español Eduardo García de Enterría: "en 1795 el tribunal supremo (hace referencia a la Corte Suprema estadounidense) establecerá ya de manera expresa la diferencia entre el sistema inglés y el americano sobre la base de que en aquél "la autoridad del Parlamento es trascendente y no tiene límites", no

tiene Constitución escrita ni *fundamental law* que limite el ejercicio del poder legislativo. En contraste, "en América la situación es radicalmente diferente; la Constitución es cierta y fija, contiene la voluntad permanente del pueblo y es el derecho supremo de la tierra, es superior al poder del legislativo".

"Así se forja –continúa diciendo García de Enterría- la doctrina de la supremacía normativa de la Constitución y la instrumentación en su favor del principio de la *judicial review*, que reconocerá el poder de los tribunales de declarar nulas, a efectos de su inaplicación, las Leyes que contradigan la Constitución".

Desde nuestras primeras Constituciones mexicanas, estos textos les atribuyeron importantísimas competencias al Poder Legislativo federal. Pero la concepción de estas atribuciones fue muy distinta a como se concebía en Europa el Parlamento.

En Francia, Alemania, Inglaterra, a sus Parlamentos se les consideraba soberanos. Todos los países de Europa realmente no contaban con Cartas constitucionales que sentaran los principios fundamentales de sus organizaciones políticas. Además, tampoco sus leyes fundamentales incluían todo un cuerpo de derechos al estilo de los *Bill of Rights* de los estados estadounidenses, y que a partir de 1789, con la Primera Enmienda los incorporaron a la Constitución federal estadounidense.

Por tanto, puede determinarse que "una verdadera Constitución es aquella que no necesita de las leyes ordinarias para aplicar sus principios fundamentales, sino que ella misma es aplicable de manera directa y vinculante". Cuando una Constitución necesita de la legislación ordinaria para su cabal y efectiva aplicación, se desplaza la voluntad del Constituyente para abrirle paso al legislador ordinario como el indispensable medio para ejecutar la norma constitucional.

Las leyes no deben ser ejecución de la Constitución. En México, las más importantes garantías individuales no han necesitado jamás de leyes orgánicas, reglamentarias, u ordinarias para su observancia y disfrute. En cambio, una gran cantidad de disposiciones de la parte orgánica de nuestra Carta Magna es totalmente inaplicable porque está a merced del legislador federal.

Ya sabemos, y Kelsen lo expresó magistralmente, que soberano es solamente el pueblo, y que dicha soberanía está depositada en la Constitución. Por ello, ningún poder constituido es ni puede ser soberano. Solamente que cuando la norma constitucional está dejando su aplicación al legislador ordinario, en ese caso, la ley se convierte en el medio para ejecutar la norma constitucional, restándole una enorme fuerza a la Constitución, en su grave demérito, y en cambio otorgándole al legislador un poder de soberanía que no le corresponde tener.

Dentro del orden jurídico mexicano no existe un principio de mayor importancia como la supremacía constitucional. Y en su mínima expresión significa que la Constitución es la única ley suprema, y que todas las demás le están subordinadas. Esta idea es importantísima, pues se trata, de depositar la soberanía en la Constitución y no en el Poder Legislativo.

Si aceptamos que las leyes que emanan de la Constitución y los tratados son, junto con la Constitución la Ley Suprema de toda la Unión, tal como prescribe nuestro artículo 133, le estaremos otorgando a las leyes "emanadas" y a los tratados el mismo rango jerárquico que al texto fundamental.

Esto significa que no solamente la Constitución sería la depositaria de la soberanía, sino que también lo serían las leyes "que emanen de ella" y los tratados. Y esto, por supuesto que no es posible, pues la soberanía solamente está depositada en la Constitución, y en ninguna otra norma más.

Otorgar supremacía a las leyes emanadas de la Constitución, como se pretende en el artículo 133, implica un doble problema: primero, tal supremacía en realidad no existe y no podrá existir; y, segundo esa supremacía reduciría el total valor de la Constitución. Si las Leyes son igual de supremas que la Constitución, entonces, ¿cuál sería el documento rector del orden jurídico nacional?

En el sistema jurídico mexicano la supremacía de las leyes emanadas de la Constitución simplemente no se da. Y si se diera, ¿cómo es que existe entonces el amparo contra leyes? Se argumenta en contrario, que el amparo contra leyes se da precisamente, porque en algunos casos las leyes son inconstitucionales, porque al apartarse de la Constitución ya no emanan, pues, de ella. En este caso, podríamos afirmar que sólo para el quejoso que recibió el amparo y protección de la justicia federal, la ley resulta inconstitucional.

Equiparar en rango jerárquico las leyes emanadas de la Constitución con ésta misma, es una cuestión muy peligrosa. En primer término, es pretender que el legislador ordinario tiene el mismo peso soberano que el Poder Constituyente o que el Constituyente Permanente.

Recordemos, que el legislador ordinario (el Congreso de la Unión) es un poder constituido y que, en cambio, el Poder Constituyente es el fundador de la Constitución y el creador de los poderes constituidos. El Congreso de la Unión no es soberano, como tampoco lo son los Poderes Ejecutivo, y Judicial de la Federación. Soberano es sólo el pueblo, y la soberanía del pueblo mexicano quedó depositada en la Constitución de 1917 a través del Poder Constituyente.

Si la soberanía residiera en el Poder Legislativo, no tendría ningún sentido la existencia del juicio de amparo contra leyes, pues estas, al ser de igual rango que la Constitución, nunca podrían ser inconstitucionales al gozar ambas normas de la misma calidad de expresión soberana. Y por supuesto, esto no es así.

La totalidad de instituciones y de procedimientos que existen en nuestro país para revisar y controlar la constitucionalidad de las leyes es, precisamente, porque se trata de proteger la supremacía constitucional contra cualquier ley que la contravenga. Y esto es así, porque nuestro sistema no acepta la soberanía del Poder Legislativo (federal y local), pues la soberanía solamente está radicada en el pueblo y depositada en la Constitución.

Por todo ello, respetuosamente me permito someter a esta Cámara de Diputados de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Primero. Se reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 133. Esta Constitución es la única Ley Suprema de la República Federal Mexicana. Las leyes federales, las de los Estados, las de jurisdicción del Distrito Federal, los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República con la aprobación del Senado, y los reglamentos de toda clase están subordinados a la Constitución, debiendo acatarla en todos sus términos. Entre las distintas leyes no habrá superioridad entre ellas, ni por motivo de jurisdicción, pues al ser expresión las leyes de la voluntad general, gozan del mismo rango jerárquico, ajustándose a las competencias que esta Constitución establezca para cada una de las distintas jurisdicciones. Las disposiciones de esta Constitución constituyen reales normas jurídicas con operatividad y eficacia plena, vinculando a las instituciones públicas y a los ciudadanos con ella misma.

Transitorio

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

Notas

1. *Derechos del Pueblo Mexicano*, Tomo XII., pp. 1175-1181. Editorial Porrúa.
2. Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.
3. Constitución de Estados Unidos de América del 17 de septiembre de 1787, publicación del servicio informativo y cultural de Estados Unidos de América.
4. Diario de los Debates del Congreso Constituyente, correspondiente a la quincuagésima cuarta sesión ordinaria, celebrada el 21 de enero de 1917.
5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, Secretaría de Gobernación, México.
6. Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, correspondiente al 28 de octubre de 1933, publicación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, México, p. 6.
7. Ídem., p. 8
8. Diario de los debates de la Cámara de Diputados correspondiente al 19 de diciembre de 1933, publicación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, pp. 13-15.
9. Faya Biseca, Jacinto. *Teoría constitucional*. Editorial Porrúa, México, 2002.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de octubre de 2008.

Diputada María del Carmen Salvatori Bronca (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EFRAÍN MORALES SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe, diputado Efraín Morales Sánchez, 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; 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 que reforma la denominación del título primero, capítulo I; y diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma suprema que legitima y regula nuestra vida jurídica, social, política y democrática, pues en ella se disponen los principios de libertad, igualdad, legalidad, entre otros; por tanto, como ley suprema, sustenta y consagra el pensamiento del poder del pueblo que origina y sostiene la soberanía nacional, surgiendo de esta forma su legitimidad.

Por ello, para estar en posibilidades de alcanzar el estado de derecho, necesariamente deben considerarse los siguientes elementos: la supremacía constitucional, el equilibrio y distribución del poder público y la tutela de los derechos fundamentales.

Así pues, la constitución vigente, es el documento normativo y ley suprema del Estado mexicano, tal como lo dispone el artículo 133 de este mismo ordenamiento.

La normatividad constitucional es el instrumento jurídico que consagra derechos y libertades; con ello se otorga y garantiza seguridad jurídica a las personas que interactúan con sus pares en el seno del Estado mexicano, y limita el ejercicio del poder público de las autoridades hacia ellos.

De esta forma, la ley suprema de la nación, desde la visión jurídico-constitucional, es la que sitúa los principios de los derechos fundamentales básicos como lo son, la libertad, la igualdad, la propiedad, la seguridad jurídica, la educación, el trabajo, la salud, entre otros.

Los anteriores derechos fundamentales, que se establecen en el contenido de la ley suprema, los define Ángel Caballero de la siguiente forma: "las normas constitucionales que establecen derechos fundamentales, son aquellas prescripciones normalmente enunciativas, no limitativas que establecen determinados derechos y libertades que protegen la dignidad humana"¹.

Así pues, los derechos fundamentales antes mencionados son la base de los cuales emanan otros derechos que encuentran fundamento en la carta magna y leyes secundarias del Estado mexicano.

Para Luigi Ferrajoli, los derechos fundamentales son aquellos "derechos que están adscritos universalmente a todos en cuanto a personas, o en cuanto a ciudadanos o personas con capacidad de obrar y que son por tanto indisponibles e inalienables"².

Es así que los derechos fundamentales individuales y sociales se encuentran consagrados en la denominada parte dogmática de la constitución, que comprende, de los artículos 1o al 29, aunque, cabe señalar que tales derechos se encuentran contemplados en otros artículos del texto constitucional.

De este modo, formal, legítima y legalmente, los ciudadanos que integramos la sociedad mexicana, contamos con un conjunto de derechos subjetivos públicos esenciales, además de disponer, de mecanismos de protección para salvaguardar la integridad personal y posesiones, entre otros derechos.

Así pues, para consolidar y dejar a salvo estos derechos, bajo cualquier circunstancia, esta iniciativa propone precisar algunos conceptos del artículo 1o. de la carta magna, que contienen el sentir supremo de nuestro pueblo, el reconocimiento de los derechos y su protección.

Ya que la actual redacción del artículo en comento es restrictiva, pues en éste, el Estado otorga, es decir, concede o ceda derechos fundamentales, lo cual es erróneo, pues el Estado debe garantizar el reconocimiento de los derechos y libertades inherentes a las personas como seres humanos y en su carácter de ciudadanos en la constitución y demás leyes, así como crear e instrumentar garantías para la adecuada protección de los derechos subjetivos públicos, logrando los ciudadanos mexicanos el ejercicio pleno de éstos y su salvaguarda.

Lo anterior, en virtud de que el actual contenido del artículo aludido, en su párrafo primero estipula lo siguiente:

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

...

...

Por tanto, consideramos necesario revisar y precisar tres conceptos que no son acordes a la realidad constitucional de nuestros tiempos y que restringen el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, así como su adecuada protección.

El primero de esos conceptos es el término individuo, pues se considera que éste no cumple con la amplitud que debe tener constitucional y jurídicamente, quien tiene en su ser derechos y obligaciones, por lo que actualmente la palabra individuo lo hace jurídicamente insuficiente. Por ello, se considera que el concepto apropiado es el de persona, dado que este concepto necesariamente contiene el valor, la amplitud, el alcance histórico y una vasta trayectoria jurídica.

En este tenor, cabe señalar que la doctrina jurídica define a la persona como "Un sujeto de derechos y obligaciones, esto es, el ente al que el orden jurídico confiere la capacidad para que le puedan ser imputadas las consecuencias de derecho"³.

Por esta razón, tal como se ha argumentado desde el inicio de esta iniciativa, y reiterando que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el documento normativo de mayor jerarquía, y el pilar del orden jurídico del Estado mexicano, consideramos como necesario efectuar el cambio del concepto persona en lugar del término individuo; dándole así sentido y significado jurídico pleno a la persona, que en las naciones tanto interna como externamente le reconocen como sujeto de derechos y obligaciones.

El segundo concepto que se propone reformar, es el referido al término garantías, que hasta ahora se ha interpretado equivocadamente como sinónimo de derechos. Puesto que las garantías, son los medios jurídicos adecuados que disponen las personas para la protección de sus derechos constitucionales y legales reconocidos por el Estado mexicano.

Al respecto, el doctor Héctor Fix Zamudio, señala que: "El concepto de garantía no puede ser equivalente a un derecho. La garantía es el medio como su nombre lo indica, para garantizar algo, hacerlo eficaz o devolverlo a su estado original, en caso de que haya sido tergiversado, violado, no respetado. En sentido moderno una garantía constitucional tiene por objeto reparar las violaciones que se hayan producido a los principios, valores o disposiciones fundamentales"⁴, un ejemplo de esto es el juicio de amparo.

Por su parte Luigi Ferrajoli, apunta que la garantía es una expresión del léxico jurídico con la que se designa cualquier técnica normativa de tutela de un derecho subjetivo. Señala que no es lo mismo garantía que derecho fundamental, ya que la primera acepción serían las obligaciones que se derivan de los derechos.

Así pues, en virtud de que por mucho tiempo ha existido este vacío legal en el texto del artículo 1o. de la norma suprema, consideramos necesario incorporar el término de derechos al texto del artículo aludido, porque de esta manera se lograría la claridad y precisión que la ley exige; y al mismo tiempo, la persona como sujeto de derechos y obligaciones tendrá en las garantías los mecanismos de defensa para la protección de los derechos y libertades que el Estado mexicano le reconoce. Ya que las garantías no pueden existir sin derechos, pues éstas los salvaguardan, y los derechos no pueden protegerse sin garantías que reconozca la ley fundamental del Estado mexicano y demás leyes.

En resumen, con estas modificaciones queda perfeccionado el artículo 1o. ya que de manera expresa y clara la ley fundamental reconocerá derechos y garantías para protegerlos.

Por otra parte, el tercer concepto que se pretende reformar del artículo 1o. de la constitución, es el de otorgar; ya que este término limita el ejercicio de los derechos fundamentales y esenciales de la persona, mismos que se encuentran consagrados en la norma constitucional, así como en los instrumentos legales positivos que de él emanan. Pues es innegable que la humanidad ha pugnado desde los inicios de la historia por el reconocimiento de derechos y libertades que son inherentes, irrenunciables e intransferibles a las personas; así también como los mecanismos eficaces para la protección de éstos. Lo anterior es fundamental para el desarrollo de un Estado que aspira a ser de derecho y democrático.

En este sentido, cabe reiterar que toda persona tiene dignidad y es única, esto quiere decir que para alcanzar esa dignidad el ser humano está revestido de derechos y libertades que tiene por el simple hecho de serlo. Por esta razón, el Estado mexicano está obligado a insertar expresamente en la ley fundamental el concepto reconocer.

De otra forma seguiría prevaleciendo el vacío legal y limitante para ejercer plenamente los derechos fundamentales. Ya que actualmente la constitución otorga garantías, es decir medios de defensa, pero es importante precisar que las garantías no pueden ser otorgadas, si no existe previamente el reconocimiento de los derechos.

En este sentido, vale citar un extracto de los considerando de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, que establece lo siguiente: "...los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana"⁵.

En conclusión, y de acuerdo con el párrafo anterior, queda claro que con la inclusión del término reconocer, se estarían fortaleciendo los derechos subjetivos públicos, que son atributos básicos para el sustento adecuado y óptimo de la calidad humana. Por tanto, la tarea en este rubro por parte del Estado mexicano es hacerlos vigentes y positivos a través de su reconocimiento en la ley fundamental, así como en los demás instrumentos legales.

Como consecuencia de la modificación propuesta al artículo 1o. es necesario reformar diversas disposiciones de la ley fundamental, con el propósito concreto de adecuar y uniformar su texto, conforme a lo expresado en la presente iniciativa.

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

Decreto que reforma la denominación del título primero, capítulo I; y diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Único. Se reforma la denominación del título primero, Capítulo I; y los artículos 1o. párrafo primero; 3o. párrafo primero, y la fracción II, en su inciso C; 18, párrafo cuarto; 19, párrafo tercero; 25, párrafos primero y segundo; 27, fracción XV, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto; 29; 33, párrafo primero; 49, párrafo segundo; 73, fracción XVI, en su base cuarta; 76, fracciones X y XI; 78, fracción IV; 80; 103, fracción I; 107, fracción II y el párrafo tercero de la misma fracción; 116, párrafo primero; 125; y 135, párrafo primero; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Título Primero

Capítulo I

De los derechos y garantías

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos toda **persona** gozará de los **derechos que reconoce** y garantías que **otorga** esta constitución, **que no** podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

...

...

Artículo 3o. **Toda persona** tiene derecho a recibir educación. El Estado-federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

...

I a II...

Además:

a) a b)...

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de **personas**;

III a VIII.

Artículo 18...

...

...

La federación, los estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta constitución para **toda persona**, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

...

...

...

...

...

Artículo 19...

...

La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de **las personas vinculadas** a proceso.

...

...

...

...

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de **las personas**, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que esta constitución.

...

...

...

...

...

...

Artículo 27....

...

...

...

...

...

...

...

...

I a XIV...

XV...

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda, por **persona**, de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

...

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda, por **persona**, de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo

de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda, por **persona**, la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

...

...

XVI a XX...

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado **los derechos** que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a **determinada persona**. 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.

Título Primero

Capítulo III De los extranjeros

Artículo 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a **los derechos y garantías que reconoce** el capítulo I, título primero, de la presente constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Título Tercero

Capítulo I De la división de poderes

Artículo 49....

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo **en una persona**, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Capítulo II **Del Poder Legislativo**

Sección III **De las facultades del Congreso**

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XV...

XVI...

1a. a 3a...

4a. Las medidas que el consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan a la persona o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

XVII. a XXX...

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. a IX.

X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de **las personas** presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;

XI. Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de **las personas** presentes;

XII...

Sección IV **De la Comisión Permanente**

Artículo 78.

...

I a III...

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de **las personas** presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

V a VIII...

Capítulo III Del Poder Ejecutivo

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en **una sola persona**, que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Capítulo IV Del Poder Judicial

Artículo 103...

I. Por leyes o actos de la autoridad que viole **los derechos reconocidos por esta constitución y demás leyes.**

II...

III...

Artículo 107...

I...

II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de **las personas** particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

...

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o **a las personas mencionadas** y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

...

III a XVIII...

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

...

I a VII...

Título Séptimo

Previsiones generales

Artículo 125. Ninguna persona podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la federación y otro de un estado que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.

Título Octavo

De las reformas a la constitución

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 **las personas** presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

...

Transitorios

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

Notas

1. Caballero, Ángel, *Constitución y Realidad Constitucional*, Editorial Porrúa; México 2005, página 131.
2. Ferrajoli Luigi, *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*, Editorial Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, reimpresión 2007, página 49.
3. Baqueiro, Edgar, *Introducción al estudio del derecho*, Editorial Harla, México 1995, Página 13.
4. Citado por Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Página 8.
5. Organización de Estados Americanos; *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 1948.*

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de octubre de 2008.

Diputado Efraín Morales Sánchez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 24 Y 130 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA SILVIA OLIVA FRAGOSO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La que suscribe, diputada federal a la LX Legislatura de de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Ley Fundamental 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 soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan un segundo párrafo al artículo 24 y un último párrafo al artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que el Estado garantice y salvaguarde la libertad religiosa, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

La separación del Estado y la Iglesia es producto de la era de la Ilustración en donde lo más importante fue el predominio de la razón. En este sentido, el Estado liberal mexicano es producto de esos intensos años, en los cuales se definieron las características del Estado moderno, republicano y laico.

Las relaciones Iglesia-Estado en México, durante todo el siglo XIX y principios del XX, estuvieron marcadas por el resquebrajamiento paulatino, del antiguo orden colonial, a través del cual las autoridades eclesiásticas eran sometidas al control de la monarquía española y virreinal vía el Patronato Real, que daba amplios poderes a la Corona Española para intervenir en los diversos asuntos eclesiásticos de sus colonias. Con la independencia de México, el orden a que estaban sometidas dejó de existir, abriendo una confrontación cada vez más creciente entre los liberales y los conservadores, estos últimos eran la expresión de los intereses eclesiásticos en este periodo.

En el México independiente el poder eclesiástico buscó conservar su dominio en un balance precario entre el poder divino y el terrenal. Así, la Iglesia conservó todos sus privilegios al quedar establecido, en la Constitución de 1824, que la religión católica era el único culto admitido.

Con la Constitución de 1857 se sientan las bases para el diseño del Estado liberal, se establecen la forma de gobierno republicano, liberal y democrático, se reconocen las libertades individuales y se avanza en reconocer que el Estado mexicano no tiene más soberano que la ciudadanía y es a esa voluntad a la que deberán responder.

Después de la intensa lucha, a todo lo largo del siglo XIX, los liberales mexicanos lograron, en una tarea titánica, construir y cimentar un nuevo Estado nacional, bajo el cual éste se separaba de la Iglesia y tendría que someterse a un renovado marco jurídico orientación liberal.

Liberales como Benito Juárez, José María Lafragua, Sebastián Lerdo de Tejada, Francisco Zarco y Guillermo Prieto, entre otros, estaban convencidos de que el Estado, en una sociedad secularizada, debía separarse del poder de la Iglesia; consideraban que la pluralidad de las creencias enriquecerían las visiones del mundo religioso; sin embargo, para la Iglesia ello significaba una pérdida de su dominio sobre la sociedad.

Con las Leyes de Reforma se delinearón los principios fundamentales de la separación de las funciones de la Iglesia en los asuntos que le competían al Estado; así la Ley sobre Administración de la Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, mejor conocida como Ley Juárez, que abolía, de manera parcial, los privilegios corporativos de la Iglesia y del ejército; expresados en los siguientes artículo de dicha ley:

"Artículo 42. Se suprimen los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares. Los tribunales eclesiásticos cesarán de conocer en los negocios civiles y continuarán conociendo de los delitos comunes de los individuos de su fuero, mientras se expide una ley que arregle ese punto. Los tribunales militares cesarán también de conocer de los negocios civiles, y conocerán tan sólo de los delitos puramente militares o mixtos de los individuos sujetos al fuero de guerra. Las disposiciones que comprende este artículo, son generales para toda la república, y los Estados no podrán variarlas o modificarlas...

...

Artículo 44. El fuero eclesiástico en los delitos comunes es renunciable."

La Ley Orgánica del Registro Civil presentada por José María Lafragua estableció que todo ciudadano se debe registrar ante el gobierno incluido el sector eclesiástico, particularmente se mencionan en sus tres primeros artículos que:

"Artículo 1. Se establece en toda la República el registro del estado civil.

Artículo 2. Todos los habitantes de la República están obligados a inscribirse en el registro, a excepción de lo ministros de las naciones extranjeras, sus secretarios y oficiales.

Artículo 3. El que no estuviere inscrito en el registro, no podrá ejercer los derechos civiles, y además sufrirá una multa desde, uno hasta quince pesos. Se exceptúan los hijos que se hallen bajo la patria potestad, y todos los que según las leyes estén sujetos a tutela o curatela, quienes sólo serán responsables cuando no se inscriban después de haber entrado en el goce de sus derechos."

Por último se encuentra la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas mejor conocida como Ley Lerdo, en la cual se decretaba la desamortización de los bienes de las corporaciones religiosas, con la finalidad de dinamizar la actividad en el campo mexicano quitándole a la Iglesia terrenos que tenía sin producir; desafortunadamente, con el tiempo y, en particular en el porfiriato, derivó en una aplicación arbitraria que despojaría a las comunidades indígenas de sus tierras.

Los liberales mexicanos construyeron un mundo alternativo al de la Iglesia, basado en los valores republicanos, la identidad nacional y la virtud cívica, donde la educación laica tendría la función de propagar los principios del derecho de los individuos para profesar la religión que más les convenciera

El régimen dictatorial de Porfirio Díaz dio muestras palpables de intolerancia al reprimir violentamente al pueblo chihuahuense de Tomochic que se rebeló contra el gobierno civil, centenares de hombres, mujeres y niños murieron, aún así a pesar de ese lamentable acontecimiento el gobierno de Díaz no aplicó estrictamente las leyes que limitaban el poder de la Iglesia, este hecho fue un elemento que pesó en las deliberaciones de los revolucionarios, quienes al diseñar la Constitución de 1917 establecieron no sólo preceptos de carácter anticlerical sino antirreligioso; siendo el artículo 130 el que le negó toda personalidad jurídica a la Iglesia:

"Artículo 130. Corresponde a los Poderes Federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la federación.

...

...

...

La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias.

..."

La normatividad de 1917 no se aplicó de manera formal hasta 1926 cuando el Estado intentó aplicar la ley, confrontándose con al Iglesia y desembocando en otra lucha de intolerancia entre el poder civil y el religioso, conocido como la guerra cristera (1926-1929), que terminó con la firma de los acuerdos llamados *modus vivendi*, es decir un acuerdo político de convivencia entre el Estado revolucionario y la Iglesia Católica.

Con las reformas de 1992 se constituye un nuevo modelo de Estado laico, más tolerante; creando la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, mediante dicha ley se busca abrir espacios para el ejercicio del derecho a la libertad religiosa y se establecen nuevas normas regulatorias del Estado con las Iglesias.

Con este nuevo marco jurídico se consolida el nuevo modelo del Estado laico en donde la libertad religiosa se fortalece como un derecho humano, sin embargo no se asume a cabalidad la libertad religiosa como derecho y principio fundamental del ciudadano.

Esta iniciativa buscó avanzar un paso más con respecto a la Constitución de 1917, la cual contenía un alto carácter jacobino y antirreligioso; así esa última reforma –la de 1992– dio

pié a incluir el derecho humano a profesar cualquier culto religioso, teniendo como fundamento la tolerancia religiosa, basada en una sana convivencia entre el Estado y las Iglesias.

Uno de los hechos recientes históricos más lamentables fue el ocurrido a fines de los sesenta en Puebla, en donde fueron linchados trabajadores universitarios víctimas de la intolerancia religiosa.

A pesar de contar con un avance en materia religiosa y de tolerancia del Estado frente a las religiones; hemos percibido nuevos signos de intolerancia entre comunidades que practican diversos cultos religiosos en el estado de Chiapas.

Por lo que consideramos que la libertad religiosa es un derecho, que a pesar de estar en nuestros ordenamientos, ha costado mucho ejercer; y aunque esta consagrado en el derecho mexicano no se ha cumplido a cabalidad, perdiéndose con ello, vidas humanas frente a un fanatismo que niega los valores de la civilización; ya en su libro *La intolerancia* Voltaire advirtió que el pensamiento sectario se sintetiza en:

"Cree o te abomino; cree o te haré todo lo mal que pueda; monstruo, ¿no profesas ni religión? Luego no tienes ninguna; es preciso que seas el horror de tus vecinos, de tu ciudad, de tu provincia ...Luego el derecho de intolerancia es absurdo y bárbaro; es el derecho de los tigres; es mucho más horrible aún, porque los tigres no se destrozan sino para comer, y nosotros nos hemos exterminados por unas frases."

Entonces Voltaire reconoce que el razonamiento es la clave para superar todo fanatismo y pensamiento retrogrado que limita el actuar y afecta severamente el pensamiento libre:

"La razón es tan dulce, tan humana, inspira indulgencia, ahoga la discordia, fortalece la virtud, hace amable la obediencia a las leyes, más todavía de los que mantiene la fuerza"

El Estado laico mexicano se rige bajo dos principios rectores la estricta separación entre el Estado y las Iglesias; y la garantía del derecho a la libertad religiosa, ambos son el basamento constitucional de las relaciones entre el Estado y los diversos cultos religiosos, es el reconocimiento a la libertad más general de pensamiento y respeto a su derecho de creer en lo que profesa, sin menoscabo de la libertad colectiva.

Recordemos que el Estado mexicano, teóricamente, ha cumplido con la separación estricta respecto a la Iglesia, y el respeto al derecho de la libertad religiosa; sin embargo, ha faltado la garantía de defender las diferentes creencias, frente a las acciones intolerantes entre grupos que profesan diferentes dogmas y que en ocasiones llegan a la violencia física con sus resultados nefastos para la vida humana, y que van sembrando la semilla del odio; por ello, el Estado laico mexicano, las entidades federativas y los municipios, con los medios legales que están a su disposición, deben proteger a todos los grupos religiosos para salvaguardar la libre expresión de las ideas religiosas, esta es la motivación por la cual se propone la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se que adicionan un segundo párrafo al artículo 24 y un último párrafo al artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adicionan un segundo párrafo al artículo 24 y un último párrafo al artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 24. Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

El Estado garantizará y salvaguardará el libre ejercicio de las prácticas religiosas, respetando y haciendo respetar el derecho a la libertad religiosa, fomentando el principio de la tolerancia, con el objetivo de proteger a los ciudadanos de actitudes violentas que amenacen la integridad de éstos.

...

...

...

Artículo 130. El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.

...

...

...

...

...

Las autoridades federales, de los estados y de los municipales respetarán, protegerán y preservarán el libre ejercicio de las ideas y prácticas religiosas de los ciudadanos, con la finalidad de evitar que cualquier tipo de intolerancia impida el derecho de la libertad religiosa y que amenacen la integridad de los mismos.

Transitorios

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 14 de octubre de 2008

Diputada Silvia Oliva Fragosó (rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, A CARGO DEL DIPUTADO NEFTALÍ GARZÓN CONTRERAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado Neftalí Garzón Contreras, de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, 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, se permite someter a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal del Trabajo, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La historia, cada vez, con un mayor número de evidencias, tiene puesta a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CNSM) en el banquillo de las instituciones injustas e inútiles.

El inconstitucional, inhumano y ridículo aumento al salario mínimo, aprobado por la CNSM para el 2008 de apenas un 4 por ciento, vuelve a poner en tela de juicio la existencia de dicha comisión. Ya que con esta decisión se mantiene en la más absoluta desigualdad y pobreza a los cerca de 5 millones de trabajadores que perciben este salario, además de enviar una pésima señal para las revisiones salariales del año próximo.

Frente a la catástrofe sufrida por los salarios en el país, a partir de 1976 y concretamente por el salario mínimo, cada vez más sectores de trabajadores reclaman la desaparición de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos; con base en los siguientes argumentos

1. Que la CNSM ha fijado salarios absolutamente insuficientes para recuperar la capacidad adquisitiva de los salarios, actuando de manera inconstitucional y con total insensibilidad social.
2. Que la CNSM aplasta el interés de los trabajadores con los votos unidos de los representantes del gobierno y los patrones y la actitud sumisa de los representantes charros y blancos. Por lo que es sólo una simulación su estructura tripartita.
3. Que las resoluciones de la CNSM carecen de seriedad, objetividad y profundidad técnicas, respondiendo a fines de carácter político.
4. Que los incrementos salariales son inútiles, es decir absolutamente insuficientes respecto a la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores.

En tal razón exigimos la supresión de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, para que en adelante sea la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en su carácter de representante del pueblo de México y facultada para tomar decisiones en el campo económico, la que fijaría los salarios mínimos y su incremento, esto con el apoyo técnico del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades.

Nuestra iniciativa propone, asimismo, que exista un solo salario mínimo constitucional, que aprobaría la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, previa recomendación del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, cuyos integrantes serían también designados por esta Cámara; por tanto, desaparecería la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

Así pues, en el centro de nuestras preocupaciones legislativas se encuentran los temas del salario y la productividad. Hasta ahora el Poder Ejecutivo se ha reservado el control de los salarios mediante la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, cuyo carácter tripartito no ha hecho sino reproducir las relaciones de sujeción observadas en el terreno de los derechos colectivos, el gobierno federal ha definido el salario mínimo sin que los trabajadores puedan incidir en esta variable decisiva para la economía del país. La determinación política de pasar a los trabajadores el costo social de la crisis, ha significado un deterioro del salario real, inédito en la historia de México. Después de 29 años de caída ininterrumpida, es necesario restablecer la vigencia del salario mínimo general como un salario suficiente, tal como lo establece el artículo 123 de la Constitución federal. Por ello, la propuesta de reforma, además de recuperar los imperativos de justicia oscila, busca rescatar el papel del salario mínimo en la economía al permitir que, con salarios suficientes, se fortalezca el mercado interno, sin lo cual sería imposible sentar las bases de un crecimiento económico estable e integrado.

La iniciativa dispone, por tanto, que el salario mínimo deberá aumentar anualmente con base en la evolución del costo de la vida, y su vigencia podrá revisarse antes de este periodo de tiempo, en función del deterioro salarial sufrido, según lo determine la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en su caso, a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades. Asimismo, este salario deberá incrementarse anualmente, en forma complementaria, con el propósito de establecer un aumento real que retribuya el incremento de la productividad media de la economía en ese periodo, con base en el porcentaje que determine la Cámara de Diputados, tomando en consideración las recomendaciones del instituto.

Una medida adicional y transitoria estaría orientada a que dicho instituto realice los estudios necesarios para proponer el monto y las modalidades de aplicación gradual de un factor de compensación por la caída histórica del salario mínimo general y profesional en las últimas dos décadas y media.

El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades –como ya se explicó– asumirá las funciones de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, organismo que con esta iniciativa desaparece. El instituto estará integrado por un cuerpo colegiado de 5 miembros, por subcomisiones técnicas y por un consejo consultivo en el que

participarán representantes de los trabajadores, los patrones y el gobierno federal, así como por investigadores de reconocido prestigio. La representación de los trabajadores deberá reflejar la pluralidad sindical del país. Los miembros del cuerpo colegiado serán electos por la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, cada siete años.

Por otra parte, con la inclusión de un capítulo nuevo sobre productividad, se trata de impulsar medidas legales que permitan a los trabajadores enfrentar el reto productivo, con bilateralidad y retribución justa. La corresponsabilidad para mejorar la productividad supone involucrar al trabajador en el conocimiento integral del proceso productivo. De este conocimiento y de la negociación bilateral resultarán programas de productividad por empresa y por rama de la actividad a partir de la creación de cámaras sectoriales.

Finalmente, la propuesta traslada las funciones de la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas igualmente al Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, y acorta los plazos para la presentación de los necesarios para conocer las condiciones generales de la economía nacional, los índices de productividad y la situación de los trabajadores. Sobre la base de estos estudios se propondrá a la Cámara de Diputados el porcentaje anual repartible. Ésta, a su vez, lo determinará cada 5 años. Los ingresos de los trabajadores por concepto de reparto de utilidades quedan, en esta iniciativa libres de todo gravamen.

Organización autónoma y democrática de la clase trabajadora

Desde luego no habrá solución óptima, en tanto las reformas justas de carácter legal en materia colectiva, no se complementen con un despertar de la clase trabajadora que dé nacimiento a sindicatos, contratos colectivos y huelgas, en general a una organización de los trabajadores con un carácter autónomo y democrático. De manera que la representación de los trabajadores dentro de los organismos tripartitas sea real y a favor de sus intereses.

Con base en todo lo expuesto y fundado, sometemos a la consideración de ésta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Federal del Trabajo, en los siguientes términos

Artículo Primero. Se reforma el artículo 123 Apartado A en su fracción VI, salvo su párrafo segundo y, la fracción IX en sus incisos a), b) y e); y se adiciona una fracción III del artículo 74 y, una fracción IX al artículo 78, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. y II. ...

III. Fijar los salarios mínimos, sus incrementos y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, así

como nombrar a los miembros del cuerpo colegiado de dicho instituto. La ley regulará el ejercicio de estas atribuciones;

IV. a VIII. ...

Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

I. a VIII. ...

IX. Determinar, en su caso, los salarios mínimos y sus aumentos, a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades.

Título Sexto Del Trabajo y de la Previsión Social

Capítulo Salario Mínimo

VI

Artículo 123. ...

Fracciones I. a V. ...

VII. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán **para todo el país**, y los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Los salarios mínimos se fijarán **por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en forma anual y podrá revisarse e incrementarse en cualquier momento en el curso de su vigencia, de conformidad con la ley, a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de**

Utilidades, que será un organismo público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El instituto está facultado para realizar los estudios y diagnósticos en el nivel nacional necesarios para determinar los salarios mínimos, dictar las bases normativas de los programas nacionales y sectoriales en materia de conservación y creación de empleos adecuadamente remunerados, así como las bases normativas aplicables al reparto de utilidades entre patrones y trabajadores. Las bases de integración y funcionamiento del Instituto deberán establecerse en la ley reglamentaria de conformidad con los principios y funciones establecidos en este precepto;

VII. y VIII. ...

IX. Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas:

a) El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades propondrá cada cinco años a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el porcentaje de utilidades que deba repartirse anualmente entre los trabajadores.

b) El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Asimismo tomará en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesidad de reinversión de capitales.

c) (se deroga)

d) ...

e) Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, **más los ingresos por dividendos o utilidades en acciones, los intereses devengados a favor del contribuyente en el ejercicio, la fluctuación de moneda extranjera cuando se contratan deudas o créditos que no se pagan en el momento de su exigibilidad y cualquier otro concepto que pueda incrementar la ganancia de una empresa en un año fiscal, de acuerdo con la situación económica del país.**

f) Los trabajadores podrán formular ante la oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las objeciones que juzguen conveniente, ajustándose al procedimiento que determine la ley.

g) Quedan exceptuados de la participación en las utilidades los trabajadores de los servicios de asistencia social, salvo el caso que se generen utilidades, así como los trabajadores de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los Poderes de la Unión.

XII. a XXXIX. ...

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 91, 92, 93, 94, 117 a 121, 126 fracción VI, 127 fracción III, 153- I, 153- J y 153 K en sus fracciones I, III, IV y V y 153 L, M, O, T y, último párrafo del artículo 153-V; se adicionan dos últimos párrafos al artículo 90, un capítulo VII Bis al Título Tercero, el artículo 130 A, un segundo párrafo al artículo 153-M y las fracciones XIII y XIV al artículo 523; se derogan los artículos 95 a 97, y los artículos 563 a 590 correspondientes a los capítulos VII a IX, todos de la Ley Federal del Trabajo, en los siguientes términos

**Título Tercero
Condiciones de Trabajo**

Capítulo V

Artículo 90. ...

Con tal propósito, el salario mínimo deberá aumentarse anualmente, con base en la evolución del índice nacional de precios al consumidor, y podrá revisarse e incrementarse antes de ese periodo de tiempo, en función del deterioro salarial observado durante su vigencia, como lo determine la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, según sea el caso, a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades. Asimismo, se deberá revisar anualmente con el propósito de establecer un aumento real que retribuya el incremento de la productividad media de la economía en ese periodo, con base en el porcentaje que determine la Cámara de Diputados, tomando en cuenta la recomendación que al efecto emita dicho instituto.

Los salarios mínimos se fijarán en diciembre de cada año y comenzarán a regir el primero de enero siguiente.

Artículo 91. El salario mínimo podrá ser general o profesional y se aplicará en todo el territorio nacional.

Artículo 92. El salario mínimo general regirá para todos los trabajadores del país, independientemente de las ramas de actividad económica en que se encuentren, profesionales, oficios o trabajos especiales.

Artículo 93. El salario mínimo profesional regirá para una determinada rama de actividad económica, profesiones, oficios o trabajos especiales.

Artículo 94. Corresponde a los comités nacionales previstos en el artículo 153 K la facultad de elaborar y enviar al Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, las recomendaciones relativas a los porcentajes de incremento de los salarios mínimos profesionales en la rama de actividad de su competencia, para lo cual deberá tomar en cuenta la evolución de la productividad en dichas ramas, así como la necesidad de resarcir la pérdida del poder adquisitivo en el periodo previo, de darse el caso. El Instituto valorará esas recomendaciones y, con las respectivas observaciones, a su vez las turnará a la Cámara de Diputados.

Artículos 95. a 97. (Se derogan.)

Artículo 98. ...

Capítulo VII Bis Productividad y Reparto de Beneficios

Artículo 116 A. Se entiende por productividad, para efectos de esta ley, el resultado cuantitativo y cualitativo de la actividad productiva con relación a los factores invertidos, comprendiendo también el conjunto de condiciones que influyen sobre dicho resultado, entre las que se encuentran las siguientes: inversión, tecnología planeación y organización del trabajo, capacitación de los trabajadores y de las gerencias de la empresa, ambiente laboral, administración, seguridad e higiene, calidad de vida, condiciones de trabajo y reparto de los beneficios.

Artículo 116 B. Corresponde a los patrones y a los sindicatos o, en su caso, a los trabajadores la definición y aplicación bilateral de las medidas que se consideren necesarias para obtener la productividad adecuada y repartir equitativamente sus resultados, sin menoscabo de los derechos consignados en esta ley y en la contratación colectiva.

Artículo 116 C. Los patrones están obligados a proporcionar a los representantes sindicales o, en su caso, a los trabajadores la información relativa a la situación tecnológica, organizativa, financiera y de mercado de la empresa, incluyendo los planes de inversión y de otro tipo que pudieran alterar el funcionamiento de la actividad. Esta obligación deberá cumplirse cada seis meses por lo menos o en el plazo que establezcan las partes. En caso de incumplimiento, los representantes sindicales o, en su caso, los trabajadores podrán reclamarlo ante la Inspección de Trabajo.

Artículo 116 D. De acuerdo con lo establecido en el artículo 153 I, en toda empresa o establecimiento deberán crearse una o más comisiones mixtas de productividad y capacitación, las que funcionarán de manera permanente y tendrán a su cargo el diagnóstico de los factores que inciden en la evolución de la productividad, la formulación de programas destinados a incrementarla, la evaluación de éstos, así como la adopción de los mecanismos destinados a fijar los beneficios que los trabajadores obtendrán de los resultados alcanzados.

Artículo 116 E. De acuerdo con lo establecido en el artículo 153 L, las cámaras sectoriales establecidas en forma permanente en cada rama de la actividad económica, deberán elaborar los diagnósticos y formular los planes y programas encaminados a aumentar la productividad, las oportunidades de capacitación, así como adoptar los mecanismos destinados a fijar los beneficios que los trabajadores obtendrán de los resultados alcanzados.

Artículo 116 F. Corresponde a las Cámaras sectoriales proponer y enviar al Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, las recomendaciones relativas al incremento de los salarios profesionales en la rama de actividad en cuestión, tomando en cuenta la evolución de la productividad en la misma, en su caso, la necesidad de resarcir las pérdidas del poder adquisitivo del salario profesional en el periodo previo.

Artículo 116 G. El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, deberá realizar estudios encaminados a apoyar los diagnósticos y la formulación del programa de productividad en el nivel de las empresas, los sectores y la rama de actividad, así como programas de incentivos para las empresas y trabajadores que se involucren en aquéllos.

Artículo 116 H. Los planes y programas de productividad, capacitación y distribución de beneficios deberán acordarse anualmente y contener, entre otros, los siguientes elementos:

- I.** Resultados de los diagnósticos elaborados por las partes acerca de los factores que obstruyen la mejora de la productividad en la empresa o establecimiento;
- II.** Identificación precisa de las medidas que se deberán adoptar, puntualizando los compromisos y responsabilidades de cada una de las partes, incluyendo al gobierno;
- III.** descripción de las actividades de capacitación con establecimiento de etapas, procedimientos y criterios para la selección de los trabajadores que participarían en ellas;
- IV.** Definición de los mecanismos destinados a determinar los beneficios de los trabajadores en los resultados obtenidos, así como de los incentivos que éstos percibirán por las propuestas que realicen para mejorar los procesos productivos.

Artículo 116 J. Los planes y programas sectoriales de productividad, capacitación y distribución de beneficios deberán acordarse cada dos años y contener:

- I.** Resultados de los diagnósticos elaborados por las partes acerca de los factores que obstruyen el mejoramiento de la productividad en el sector;

II. Identificación de las medidas precisas que se deberán de adoptar, puntualizando los compromisos y responsabilidades de cada una de las partes, incluyendo al gobierno;

III. Desglose puntual de los indicadores, formas e instrumentos destinados a medir la productividad del sector;

IV. descripción de los programas sectoriales destinados a ampliar las oportunidades de capacitación en el sector, con énfasis en la satisfacción de las necesidades de las pequeñas y medianas empresas;

V. definición de los mecanismos destinados a posibilitar un reparto equilibrado de los beneficios obtenidos en el sector.

Capítulo VIII

Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas

Artículo 117. Los trabajadores participarán **anualmente** en las utilidades de las empresas, de conformidad con el porcentaje que determine la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades.**

Artículo 118. Para determinar el porcentaje a que se refiere el artículo anterior, el **Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades** efectuará por lo menos cada cinco años las investigaciones respectivas y realizará los estudios necesarios para conocer las condiciones generales de la economía nacional, los índices de productividad y la situación de los trabajadores.

Artículo 119. **Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades** podrá revisar el porcentaje que hubiese propuesto. Para tal efecto presentará a la **Cámara de Diputados** los estudios que sustentan dicha revisión en los términos previstos en el artículo anterior.

Artículo 120. El porcentaje fijado por la **Cámara de Diputados** constituye la participación que corresponderá a los trabajadores en las utilidades de cada empresa.

Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del impuesto sobre la renta, más los ingresos por dividendos o utilidades en acciones, los intereses devengados a favor del contribuyente en el ejercicio, la fluctuación de moneda extranjera cuando se contratan deudas o créditos que no se pagan en el momento de su exigibilidad y cualquier otro concepto que pueda incrementar la ganancia de una empresa en un año fiscal, de acuerdo con la situación económica del país.

Artículo 121. El derecho de los trabajadores para formular objeciones a la declaración que presente el patrón a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se ajustará a las normas siguientes:

I. El patrón dentro de un término de diez días contados a partir de la fecha de la presentación de su declaración anual, entregará a los trabajadores copia de ésta. Los anexos que de conformidad con las disposiciones fiscales debe presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quedarán a disposición de los trabajadores durante un término de treinta días en las oficinas de la empresa y en la propia secretaría. **Los trabajadores podrán solicitar a la Secretaría copia certificada de la declaración anual.**

II. Dentro de los treinta días siguientes, el sindicato titular del contrato colectivo o **del contrato colectivo sectorial** o la mayoría de los trabajadores de la empresa podrán formular ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las observaciones que juzguen conveniente;

III. Dentro de los treinta días siguientes, a la resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el patrón dará cumplimiento a la misma independientemente de que la impugne. Si como resultado de la impugnación se **modificara** a su favor el sentido de la resolución, los pagos hechos podrán deducirse de las utilidades correspondientes a los trabajadores en el siguiente ejercicio.

Artículos 122. a 125. ...

Artículo 126. Quedan exceptuadas de la obligación de repartir utilidades:

I. a V. ...

VI. Las empresas que tengan un capital menor del que fije **el Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades** efectuará por rama de la industria, previa consulta con la Secretaría de **Economía**. La resolución podrá revisarse total o parcialmente, cuando existan circunstancias económicas importantes que lo justifiquen.

Artículo 127. El derecho de los trabajadores a participar en el reparto de utilidades se ajustará a las normas siguientes:

I y II. ...

III. El monto de la participación de los trabajadores al servicio de personas cuyos ingresos deriven exclusivamente de su trabajo, **el de los trabajadores domésticos**, y el de los que se dediquen al cuidado de bienes que produzcan rentas o al cobro de créditos y sus intereses, no podrá exceder de un mes de salario;

IV. Las madres trabajadoras, durante los periodo pre y postnatales, y los trabajadores víctimas de un **accidente de trabajo o de una enfermedad general**, durante el periodo de incapacidad temporal serán considerados como trabajadores en servicio activo;

V. a VII. ...

Artículos 139. a 141. ...

Artículo 130 A. Los ingresos de los trabajadores por concepto de reparto de utilidades estarán libres de todo gravamen.

Capítulo 111 Bis De la Capacitación y Adiestramiento de los Trabajadores

Artículo 153-I. En cada empresa se constituirán comisiones mixtas de **productividad y capacitación**, integradas por igual número de representantes de los trabajadores y del patrón, las cuales vigilarán la instrumentación y operación del sistema y de los procedimientos que se implanten para mejorar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, y sugerirán la medidas tendientes a perfeccionarlos; todo esto conforme a la necesidades de los trabajadores y de las empresas.

Artículo 153-J. Las autoridades laborales cuidarán que las comisiones mixtas de **productividad y capacitación** se integren y funcionen oportuna y normalmente, vigilando el cumplimiento de la obligación **empresarial** de capacitar y adiestrar a los trabajadores.

Artículo 153-K. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social **convocará** a los patronos, sindicatos y trabajadores libres que formen parte de las mismas ramas industriales o actividades, para constituir comités nacionales de **productividad y capacitación** de tales ramas industriales o actividades.

Estos comités tendrán facultades para:

I. Participar en la determinación de los requerimientos de **productividad, capacitación y adiestramiento** de las ramas o actividades respectivas;

II. ...

III. Proponer sistemas de **productividad, capacitación y adiestramiento** para y en el trabajo, en relación con las ramas industriales o actividades correspondientes;

IV. Elaborar y enviar al Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, recomendaciones relativas a los porcentajes de incremento de los salarios mínimos profesionales en la rama de actividad de que formen parte, para lo cual deberán tomar en cuenta la evolución de la

producción en dicha rama, así como la necesidad de resarcir la pérdida del poder adquisitivo en el periodo previo, de darse el caso;

V. a VII. ...

Artículo 153-L. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social fijará las bases para determinar la forma de designación de los miembros de los comités nacionales de **productividad y capacitación por rama**, así como las relativas a su organización y funcionamiento.

Artículo 153-M. En los contratos colectivos de deberán incluirse cláusulas relativas a la obligación **empresarial** de proporcionar capacitación y adiestramiento a los trabajadores, conforme a planes y programas que satisfagan los requisitos establecidos en este capítulo y podrá consignarse en los propios contratos el procedimiento conforme al cual el patrón capacitará y adiestrará a quienes pretendan ingresar a laborar en la empresa, tomando en cuenta, en su caso, la cláusula de admisión **exclusiva**.

Además deberán incluirse las cláusulas relativas a los sistemas de productividad y calidad que deberán pactarse atendiendo los principios establecidos en esta ley.

Artículo 153- N. ...

Artículo 153-O. Las empresas en que no rija contrato colectivo de trabajo deberán **registrar ante** Secretaría del Trabajo y Previsión Social, dentro de los primeros sesenta días de los años impares, los planes y programas de capacitación o adiestramiento que, de común acuerdo con los trabajadores, hayan decidido implantar. Igualmente, deberán informar respecto a la constitución y bases generales a que se sujetará el funcionamiento de las comisiones mixtas de **productividad y capacitación**.

Artículo 153-P. a 153-S. ...

Artículo 153-T. Los trabajadores que hayan sido aprobados en los exámenes de capacitación y adiestramiento en los términos de este capítulo, tendrán derecho a que la entidad instructora les expida las constancias respectivas, mismas que, autenticadas por la Comisión Mixta de **Productividad y Capacitación de la empresa**, se harán del conocimiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto **de la** correspondiente **cámara sectorial** o, a falta de **ésta**, a través de las autoridades del Trabajo a fin de que la propia secretaría las registre y las tome en cuenta al formular el padrón de trabajadores capacitados que corresponda, en los términos de la fracción IV del artículo 537.

Artículo 153-U. ...

Artículo 153-V. ...

Si en una empresa existen varias especialidades o niveles de relación con el puesto a que la constancia se refiere, el trabajador, mediante examen que practique la Comisión Mixta de **Productividad y Capacitación** respectiva acreditará para cual de **ellos** es apto.

Artículo 153-W. ...

Artículo 153-X. ...

Título Once

Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales

Artículo 523. La aplicación de las normas del trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones:

I. a VI. ...

XIII. A la Cámara de Diputados;

XIV Al Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades;

Capítulo VI

Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades

Artículo 551. EL Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades es un organismo público autónomo y descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Artículo 552. Es competencia del Instituto de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades:

I. Proponer a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión los salarios mínimos que regirán en todo el territorio nacional tomando en cuenta los estudios y recomendaciones tomando en cuenta los estudios y recomendaciones que hagan las subcomisiones técnicas, el Consejo Consultivo del Instituto y las comisiones nacionales de Productividad y Capacitación por Rama;

II. Proponer a la Cámara de Diputados los incrementos anuales de los salarios mínimos con base en la evolución del índice nacional de precios al consumidor, y, en su caso la revisión e incremento antes de ese periodo de tiempo en función del deterioro salarial observado durante su vigencia. Asimismo, proponer los incrementos anuales por concepto de productividad;

III. Proponer a la Cámara de Diputados el porcentaje de participación anual de los trabajadores en las utilidades de las empresas; y

IV. Proponer a la Cámara de Diputados la revisión quinquenal del porcentaje de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

Artículo 553. El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades se integra por:

I. Un cuerpo colegiado de cinco miembros de pleno derecho, uno de los cuales fungirá como presidente de dicho cuerpo y del Instituto;

II. Subcomisiones técnicas; y

III. Un consejo consultivo.

Artículo 554. Los miembros del cuerpo colegiado del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades deberán ser electos por mayoría simple de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a propuesta del presidente de la república. Los miembros del instituto durarán en su cargo cinco años y deberán satisfacer los siguientes requisitos:

I. Ser mexicano, mayor de treinta y cinco años y estar en pleno ejercicio de sus derechos;

II. Poseer título legalmente expedido de licenciado en economía, actuaría o en una disciplina afín que lo habilite para el buen desempeño del puesto; y

III. Haberse distinguido en estudios económicos, actuariales o de otra índole vinculados al ámbito de competencia del instituto.

Artículo 555. El presidente del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades será electo por los miembros del cuerpo colegiado y tendrá las siguientes facultades:

I. Convocar y presidir las reuniones trimestrales del pleno con el propósito de analizar y dar a conocer a la opinión pública los resultados de los estudios realizados sobre la evolución de los índices del costo de la vida y de la productividad media por ramas de la economía, conforme a los cuales deberá recomendar el porcentaje de aumento a los salarios mínimos;

II. Presentar al pleno los resultados de los estudios y propuestas de los asesores y las subcomisiones técnicas acerca de los salarios mínimos generales y profesionales;

III. Convocar y presidir las sesiones del Consejo Consultivo, así como proporcionarle a éste con toda oportunidad los resultados de los estudios realizados;

IV. Ordenar la publicación en el Diario Oficial de la Federación del índice del costo de la vida, con base en el cual se incrementarán anualmente los salarios mínimos generales y profesionales, por acuerdo de la Cámara de Diputados;

V. Vigilar que cada cinco años se realicen los estudios necesarios para determinar el porcentaje de reparto de utilidades que corresponderá a los trabajadores, conforme a lo establecido por la ley;

VI. Supervisar el funcionamiento de las subcomisiones técnicas;

VII. Expedir la convocatoria para la designación de los representantes de los trabajadores, patronos e instituciones académicas en el Consejo Consultivo;

VIII. Designar a los integrantes de las subcomisiones técnicas; y

IX. Las demás que le confieran esta ley y sus reglamentos.

Artículo 556. Es responsabilidad colectiva de los miembros del cuerpo colegiado del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades:

I. La realización de los estudios necesarios para la determinación de los índices del costo de la vida y de la productividad media y por rama de la economía; y

II. Con base en los estudios anteriores, proponer el porcentaje de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas y el aumento de los salarios mínimos.

Con este fin, los miembros del instituto se apoyarán en un grupo de asesores especializados y en las subcomisiones técnicas que al efecto se creen.

Artículo 557. Las subcomisiones técnicas estarán facultadas para realizar estudios y elaborar propuestas relativas a los salarios de las profesiones oficios, trabajos especiales y actividades económicas, que serán sometidas para su ratificación por el pleno del cuerpo colegiado.

Cuando en una rama de la industria y el comercio se encuentre funcionando un comité nacional de Productividad y Capacitación por rama, según lo establece el artículo 153-K se estará facultado para hacer recomendaciones a las subcomisiones técnicas y al instituto acerca de los incrementos salariales en esa rama de la actividad.

Artículo 558. Las subcomisiones técnicas se crearán en las ramas económicas profesionales o trabajos especiales que determine el pleno del cuerpo colegiado estarán integradas por tres miembros designados por el pleno quienes deberán satisfacer los requisitos establecidos en esta ley.

Artículo 559. El Consejo Consultivo se integrará:

I. Con un representante del Poder Ejecutivo, designado por el secretario del Trabajo y Previsión Social;

II. Con un número igual, no menor de cinco y no mayor de diez, de representantes de los trabajadores y de los patrones, designados cada tres años de conformidad con la convocatoria expedida por el presidente del instituto. La integración de los representantes de los trabajadores deberá reflejar la pluralidad sindical del país; y

III. Con tres investigadores escogidos por insaculación de una lista de diez candidatos seleccionados por el instituto a partir de las propuestas que presenten, previa convocatoria, instituciones académicas de reconocido prestigio.

Artículo 560. Los representantes de los trabajadores y los patrones deberán ser mexicanos, mayores de veinticinco años y estar en pleno ejercicio de sus derechos.

Artículo 561. Los representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de las instituciones académicas deberán cumplir los siguientes requisitos:

I. Ser mexicano, mayor de 30 años y estar en pleno ejercicio de sus derechos;

II. Tener título de licenciatura en economía, actuaría o disciplina afín que lo habilite para el desempeño del puesto; y

III. En el caso de los representantes de las instituciones académicas deberán, haberse distinguido por la realización de estudios económicos, actuariales o de otra índole vinculados con el ámbito de competencia del instituto.

Artículo 562. El Consejo Consultivo dispondrá con toda oportunidad de los resultados de los estudios llevados a cabo para determinar la evolución de los índices del costo de la vida, productividad media y de las ramas económicas, así como para proponer el porcentaje de reparto de utilidades, con base en los cuales emitirá recomendaciones al cuerpo colegiado del instituto. Podrá igualmente auxiliarse de asesores técnicos para elaborar sus propios estudios o verificar la calidad de los que le proporcione dicho cuerpo colegiado.

Artículo 563. al 590. (Se derogan.)

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 28 de octubre de 2008.

Diputado Neftalí Garzón Contreras (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 25 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

Los suscritos, diputados federales a la LX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, 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, someten a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 25 y 73 y reforma el primer párrafo de la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

El Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo somete a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa en la que se propone la adición de un párrafo noveno al artículo 25 Constitucional y la adición del segundo párrafo a la fracción VIII del artículo 73, ambos de nuestra norma fundamental, con el propósito de que nunca más las deudas de los agentes económicos privados, se conviertan en deuda pública y que finalmente la sociedad mexicana, con sus impuestos, termine pagando estos pasivos.

Proponemos que se ponga un "hasta aquí", a quienes en el sistema capitalista en el que nos encontramos inmersos, realicen sus actividades económicas a partir de la explotación de los trabajadores y que cuando los negocios van mal, solicitan que el Estado se haga cargo de sus deudas.

Esta propuesta la hacemos en virtud de que por enésima ocasión el sistema capitalista entra en crisis a nivel mundial, donde nuestra nación es una de las más golpeadas y los grandes monopolios y oligopolios empiezan a mostrar los primeros síntomas de incapacidad de pago.

Sólo que ahora esta incapacidad no fue causada exclusivamente por la borrachera de inversiones que realizaron al amparo de la buena marcha de los negocios y el consecuente endeudamiento que asumieron, sino también por haber especulado con los futuros de los precios del petróleo, del tipo de cambio y de otros instrumentos derivados.

En esta misma situación se encuentran los bancos privados de nuestro país, que hicieron préstamos descomunales a las personas y ahora no pueden cobrar esos créditos. Por ejemplo, en los últimos 36 meses el número de tarjetas de crédito pasó de casi 15 millones a 26 millones y se tiene ya en perspectiva que 700 mil personas dejen de pagar sus créditos. Asimismo, miles de medianas y pequeñas empresas ya han sido embargadas por los bancos para recuperar sus préstamos.

Esta experiencia de rescate de la insolvencia de los grandes monopolios y oligopolios ya la vivimos cuando el 1 de septiembre de 1982, el entonces Presidente José López Portillo nacionalizó la banca. Asimismo, cuando se rescató a los grandes corporativos a través del Programa de Cobertura de Riesgo Cambiario para que transformaran los créditos contratados en dólares antes del 20 de diciembre de 1982 a pesos.

Posteriormente este programa fue popularmente conocido como el Ficorca, creado por un acuerdo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, designando como fiduciario al Banco de México.

El Ficorca empezó a operar a principios de mayo de 1983 y a través de él las empresas transformaron sus deudas en dólares a pesos, a un tipo de cambio subsidiado por el gobierno federal.

En 1998 rescatamos a los banqueros de nuestra nación por más de 140 mil millones de dólares y la Cámara de Diputados aprobó la Ley del Instituto de Protección al Ahorro Bancario el 13 de diciembre de ese año para administrar estas triquiñuelas con cargo al erario federal.

No debemos olvidar que esta Cámara de Diputados ordenó la realización de una auditoría de las operaciones financieras de los bancos, para verificar la legalidad de los créditos otorgados por ellos y que serían asumidos como pasivos con garantía del gobierno federal.

Tampoco podemos olvidar que los bancos beneficiados se negaron, a pesar de que tenía obligación de hacerlo, a proporcionar la información que les requirió el auditor canadiense Michael Mackey, motivo por el cual nunca pudimos saber cuál fue la verdadera magnitud de los créditos irregulares, que incluían autopréstamos y otras operaciones también irregulares, que terminaron en la panza del Fobaproa-IPAB.

Conviene recordar que el monto de los bienes que garantizaban los pasivos que asumió el Fobaproa-IPAB no eran más del 20 por ciento del pasivo total de los pagarés que administraría el organismo. En estos activos representados por bienes inmuebles y muebles han sido malbaratados a los Bribiesca, hijos de Martha Sahagún y otra parte fueron transferidos como pago de factura a quienes financiaron la campaña de Vicente Fox y de Felipe Calderón.

Por otra parte, los problemas de sobreendeudamiento exterior del sector público, llevaron al gobierno del entonces Presidente Ernesto Zedillo en marzo de 1995, a utilizar como garantía prendaria frente a los acreedores del extranjero, los recursos provenientes de las exportaciones petroleras de Pemex.

En esas circunstancias, es necesario tomar el control de este problema y poner un freno a la descapitalización de la economía y del saqueo del esfuerzo productivo nacional, para que nunca más, ahora sí nunca más, volvamos a ser sorprendidos por quienes hegemonizan el poder político y económico en nuestra nación y descarguen sus pérdidas sobre las espaldas del pueblo mexicano.

Compañeras y compañeros diputados: en el derecho constitucional comparado contamos el referente inmediato de que la hermana República de Ecuador, en su nueva constitución política, aprobada por el pueblo mediante referéndum el 28 de septiembre del año en curso y en vigor a partir de su publicación, en el registro oficial el pasado 20 de octubre de este año, se establecen principios similares a los que son materia de la presente iniciativa.

Para consagrar lo anterior, estamos proponiendo hacer adiciones a los artículos 25 y 73 de nuestra constitución, porque, como se sabe, el actual artículo 25 constitucional, reformado en virtud del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, establece el concepto de la rectoría del desarrollo económico nacional. De igual forma se establece en el tercer párrafo de dicho artículo, la concurrencia de los sectores público, social y privado al desarrollo económico de la nación.

Sin embargo, es claro el carácter de clase del Estado mexicano y los intereses a los cuales sirve y que no siempre son el de las grandes mayorías que no cuentan ni con empleo ni con los mínimos satisfactores para proveer a sus necesidades.

Nuestro país cuenta en la actualidad con más de cuarenta millones de mexicanos que se encuentran en pobreza extrema. Además, el actual entorno económico nacional y mundial no prevé que se generen condiciones óptimas para crear más empleos.

Incluso, el actual entorno económico nos muestra que los agentes económicos privados en lugar de generar riqueza a partir de la producción invierten en el mercado financiero con la volatilidad que esto implica, poniendo además a nuestra moneda en una situación de vulnerabilidad, ponen en riesgo los pocos empleos que tenemos y hacen inviable la generación de nuevos empleos.

Proponemos, también, la adición de un párrafo segundo a la fracción VIII, del artículo 73 constitucional.

En el texto original de la Constitución de 1917 esta fracción VIII facultaba al Congreso de la Unión "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".

Esta fracción VIII se ha reformado en múltiples ocasiones para dotar al Congreso de mayores facultades en materia de autorización, del manejo y pago de la deuda.

En la actualidad es el Congreso de la Unión quien faculta en la Ley de Ingresos de la Federación al presidente de la República para contratar deuda pública, así como lo que se dispone en la Ley General de Deuda Pública.

Proponemos la eliminación en la parte final del párrafo primero del punto y coma para ser sustituida por un punto y aparte que permita la adición del nuevo segundo párrafo que se propone, para este artículo.

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, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto de adición a los artículos 25 y 73 y de reforma al primer párrafo de la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo Primero. Se adiciona un párrafo noveno al Artículo 25; y se adiciona un párrafo segundo a la fracción VIII del artículo 73, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 25. ...

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

En ningún caso el Estado mexicano emitirá leyes, decretos, acuerdos, contratos o disposiciones de carácter general mediante los cuales se convierta en pública la deuda de agentes económicos privados.

Artículo 73. ...

I. a VII. ...

VIII. ...El jefe del Gobierno del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la Cuenta Pública.

En ningún caso el Congreso de la Unión emitirá leyes o decretos, mediante los cuales se conviertan deudas de agentes económicos privados en deuda pública.

IX. a la 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, en un plazo no mayor a seis meses contados a partir del inicio de vigencia del presente decreto, realizará las adecuaciones que correspondan a la legislación secundaria en la materia, para ponerlas en concordancia con el contenido de este decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de octubre de 2008.

Diputados: Ricardo Cantú Garza (rúbrica), Jaime Cervantes Rivera, Rubén Aguilar Jiménez, Rodolfo Solís Parga, Abundio Peregrino García, María Mercedes Maciel Ortiz, Pablo Leopoldo Arreola Ortega (rúbrica), Joaquín Humberto Vela González, Anuario Luis Herrera Solís, Rosa Elia Romero Guzmán, Silvano Garay Ulloa.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO ANTONIO FRAILE GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal a la LX Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 y en el artículo 135 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 honorable asamblea el siguiente proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

A la vida humana se le han asignado significados diversos, no sólo en razón de las distintas perspectivas (genética, médica, filosófica, teológica, etcétera), sino también en virtud de los diversos criterios mantenidos por los especialistas dentro de cada uno de los puntos de vista considerados.

Sin embargo, muchos genetistas, como Jérôme Lejeune, coinciden en que la vida de los individuos tiene un inicio bien determinado: el momento de la concepción.

Efectivamente, en este sentido lo han entendido muchos autores, quienes le han otorgado una categoría jurídica a este proceso biológico. Por citar, Borda, Llambías, Arauz Castex y Cifuentes expresan que se es persona después de la concepción. Por su parte Carlos Fernández Sessarego establece que como producto de la concepción surge un sujeto de derecho: el concebido.

De esta manera, con la expresión "derechos humanos del concebido" se conceptualizan las prerrogativas más elementales que posee una persona, especialmente aquellas relacionadas con la protección a la vida, desde el instante mismo de la concepción hasta su muerte natural. Se reconocen como una vertiente de los llamados "derechos humanos universales" y se igualan por su jerarquía a aquellos derechos que buscan la protección de la persona a partir del reconocimiento de su dignidad, en sus múltiples proyecciones y circunstancias concretas, como pueden ser los "derechos del niño", los "derechos de la mujer", los "derechos de los jóvenes", de los "adultos mayores" o de las "personas con discapacidad".

Uno de los preceptos fundamentales que sostiene es que todo concebido tiene derecho a que se le reconozca como un individuo de la especie humana y que por tal motivo cuenta con todos los derechos humanos reconocidos por la ONU, organismos internacionales y las constituciones de los Estados.

Este derecho parte de la premisa que considera la existencia de vida humana desde el momento mismo de la fecundación, mediante la unión de un óvulo con un espermatozoide.

Desde ese instante está científicamente comprobado que tenemos un ser con un código genético determinado en el que ya están marcados los caracteres más individuales del ser humano. Así lo advierte el artículo 22 del Código Civil Federal, en el que se dispone que desde el momento mismo en que un individuo es concebido entra bajo la protección de la ley.

La genética establece que un ser humano surge cuando está reunida toda la información necesaria y suficiente para definirlo. Dicha información se reúne en el momento de la penetración de la cabeza del espermatozoide, que cierra la zona pelúcida, volviéndose hermética a toda penetración de una información genética ulterior.

Por tanto, lo que hay en el seno materno no es "parte del cuerpo de la madre", es un ser humano que está "alojado" en su vientre y que tiene derecho a la vida. Matarlo, es cometer un asesinato directo. Por tal razón, el aborto provocado y su eventual liberalización legal se contraponen a los derechos humanos del concebido.

Así, podemos decir que la vida humana es un devenir, un proceso que comienza con la concepción, en el curso de la cual una realidad biológica va tomando corpórea y sensitivamente configuración humana, y que termina con la muerte.

Al derecho le interesa saber cuándo inicia la vida, pues, jurídicamente el derecho a la vida salvaguarda un valor esencial y fundamental: la vida humana, la que es el supuesto ontológico, sin el que los restantes derechos no tendrían existencia posible.

En el ámbito de los derechos humanos, algunos textos legales internacionales no tienen dudas en afirmar que la vida humana comienza con la concepción mientras que otras normas otorgan una plena protección al ser humano, entendiendo dentro de éste término al concebido.

Es por ello, que diversas declaraciones internacionales de derechos humanos formulan el derecho a la vida del concebido, a través, del reconocimiento del derecho de todo ser humano a la vida y a cuidados y asistencias especiales, el derecho a la personalidad jurídica, la prohibición de tratos crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a la libertad y seguridad personales, el derecho del niño a no sufrir discriminación por razón del nacimiento, el derecho a la igualdad y no discriminación ante la ley.

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece, en su artículo 3, que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. De una forma más específica, con relación al derecho a la vida del concebido, el artículo 6 de la misma declaración afirma que todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por su parte, establece en el párrafo primero de su artículo sexto que el derecho a la vida es inherente a la persona humana.

Interpretando sistemáticamente el artículo sexto, párrafos primero y quinto, se puede concluir que se reconoce titular del derecho a la vida al concebido, pues el párrafo quinto prohíbe la ejecución de mujeres embarazadas.

También debe interpretarse sistemáticamente el artículo sexto, párrafo primero, con relación a los siguientes artículos del mismo pacto; artículo 9: todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales... y será tratado humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano; artículo 16: todo ser humano tiene derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica; artículo 24: todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de... nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de la familia, como de la sociedad y del Estado.

Por su parte, la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981, establece en su artículo 2o. que toda persona tiene derecho a disfrutar de los derechos y libertades reconocidos y garantizados en la presente carta sin distinción alguna, especialmente de... nacimiento o de toda otra situación; el artículo 4, por su parte, establece que: la vida humana es inviolable. Todo ser humano tiene derecho al respeto de la vida y la integridad física y moral de su persona. Nadie puede ser privado arbitrariamente de este derecho.

La Convención Americana de Derechos Humanos, o Carta de San José de Costa Rica, explícitamente declara que el derecho a la vida existe a partir de la concepción:

Artículo 4.1: Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.

Cabe mencionar también la Convención de Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, la cual recoge el contenido de lo establecido, en este sentido, por la Declaración Internacional de los Derechos del Niño, y establece en el párrafo 9o. del Preámbulo: "...el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento".

Por su parte, el derecho comparado nos permite observar que la vida se encuentra protegida por las constituciones de Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Bolivia, entre otras, asimismo, la protección a la vida del concebido, ha sido objeto de una protección jurídica especial dentro de la ley fundamental de países como Chile, Perú y Paraguay.

En el ámbito jurídico nacional, nuestro ordenamiento, concretamente la Constitución federal reconoce el derecho a la vida y la obligación de respetarla, en el párrafo primero de su artículo 22, el cual establece que "quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de 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".

Si bien es cierto que nuestra Constitución no establece de manera expresa que se protege el derecho a la vida del ser humano desde el momento de su concepción, de su interpretación deriva que este derecho se encuentra reconocido implícitamente. Así quedó explicitado en dos tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia: La primera identificada con el número XXVIII/98, que lleva por rubro **Interpretación de la Constitución. Ante la oscuridad o insuficiencia de su letra debe acudirse a los mecanismos que permitan conocer los valores o instituciones que se pretendieron salvaguardar por el Constituyente o el poder revisor.** La segunda, identificada con el número P./J. 14/2002, que lleva por rubro: **Derecho a la vida del producto de la concepción. Su protección deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los tratados internacionales y de las leyes federales y locales.**

De lo anterior, se concluye que en México la legislación reconoce el derecho del hombre a que le sean respetadas la vida y la integridad corporal.

Cabe mencionar que hasta la reforma de 2005, la Constitución establecía la facultad de imponer la pena de muerte a quienes, transgrediendo el orden social, sean declarados culpables, en juicio, por los delitos de traición a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

El Congreso de la Unión tomó la determinación de reformar dicho precepto constitucional con el fin de proteger el valor supremo de la vida y evitar que dentro del territorio mexicano se utilice la pena de muerte.

Por otra parte, la fracción V, Apartado A, y el inciso c de la fracción IX, Apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política otorgan una protección especial, en materia de trabajo, a la mujer y al concebido, al establecer que las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de dos descansos, uno anterior a la fecha fijada aproximadamente para el parto y otro posterior al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo, así como los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. Además, establece que: en el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos.

El maestro Mario de la Cueva nos dice que el espíritu de la ley de estas fracciones se encuentra en los principios que proponen cuidar la más noble de las funciones humanas, así como la salud y la vida plena de los niños del mañana.

Nuestro Código Civil, por su parte, reconoce que la vida humana surge a partir de la concepción, estableciendo el artículo 22 que: "La capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente Código".

De un análisis integral, se desprende válidamente que nuestra ley protege la vida humana y, de igual forma, al producto de la concepción, en tanto que éste es una manifestación de la vida humana, independientemente del proceso biológico en que se encuentra.

La Constitución general contiene toda una serie de principios bajo los cuales establecemos nuestro proyecto de nación, es por ello que la vida humana considerada como el mayor de los bienes, debe de estar garantizada, en aquella, en todas las etapas de su desarrollo; ello sin atentar contra la dignidad y los derechos de las mujeres.

Dentro de la experiencia internacional, España, a través del Tribunal Constitucional, nos ha demostrado que junto al valor de la vida humana y sustancialmente relacionado con la dimensión moral de ésta, su Constitución ha elevado también a valor jurídico fundamental la dignidad de la persona, que, sin perjuicio de los derechos que le son inherentes, se halla íntimamente vinculada con el libre desarrollo de la personalidad (artículo 10) y los derechos a la integridad física y moral (artículo 15), a la libertad de ideas y creencias (artículo 16), al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (artículo 18.1).

En nuestro país, la controversia sobre la despenalización del aborto, cobró singular fuerza cuando el 24 de abril del 2007, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprueba reformas al Código Penal y a la Ley de Salud para despenalizar el aborto en la ciudad de México durante las primeras 12 semanas de embarazo.

A partir de dichas reformas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Procuraduría General de la República (PGR) interpusieron una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La argumentación y debate sobre el tema duró poco más de un año, hasta que el pasado 15 de agosto del 2008 los ministros de la Suprema Corte dieron a conocer las 610 páginas con sus 68 anexos de la consulta que constituían el "proyecto de la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y sus acumuladas 147/2007 relativas al decreto de reformas que despenalizan el aborto en el Distrito Federal antes de la semana 12 de gestación".

En dicho proyecto, elaborado por el ministro Sergio Aguirre Anguiano, se propuso declarar la inconstitucionalidad de las reformas que prohíben esa práctica y se estableció la obligación de invalidar diversas porciones normativas que no castigan a las mujeres que aborten antes de las 12 semanas.

De igual forma, el ministro ponente propuso declarar válido el artículo 16 Bis-6, tercer párrafo, de la Ley de Salud para el Distrito Federal, que establece que el gobierno capitalino atenderá las solicitudes de interrupción del embarazo, con la precisión de que se hará en los casos conocidos como aborto necesario.

En el proyecto también se rechazó la solicitud de invalidar el último párrafo del artículo 16 Bis-8 de la Ley de Salud local, que habla de los servicios de atención a la salud sexual y reproductiva referente a la obligaciones del gobierno del Distrito Federal para ofrecer de

forma permanente servicios gratuitos de información y orientación en la materia, así como el suministro de los métodos anticonceptivos que estén acreditadas científicamente.

El 27 de agosto de 2007, tras un debate que duró 17 horas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió no penalizar ni despenalizar el aborto, argumentando que no es facultad de dicho tribunal constitucional establecer los delitos de las penas.

Así lo expuso el ministro Presidente, Guillermo Ortiz Mayagoitia: "Únicamente resolvimos la constitucionalidad de una norma aprobada por el órgano respectivo y hemos participado en una definición de trascendencia nacional".

Por todas estas razones expuestas, la presente iniciativa propone adicionar un párrafo primero al artículo 22 constitucional, el cual establecerá que: la vida es inherente al ser humano, se garantiza su protección, en general, desde la concepción y hasta la muerte.

El hecho de establecer que la protección se garantizará "en general, desde el momento de la concepción y hasta la muerte" permite que cada caso, en el que se ponga en riesgo la vida de un ser humano, sea estudiado particularmente, por la autoridad correspondiente.

Por otra parte, conscientes de que hoy, como nunca antes la ciencia y la tecnología están avanzando a velocidades vertiginosas, produciendo en los individuos un inusitado asombro, estupor e incluso temor y duda respecto tanto a las bondades de ese conocimiento, su control y su manejo, así como a que efectivamente se oriente su uso en beneficio de la humanidad y no en su perjuicio, proponemos que la dignidad de toda persona se mantenga por encima de la ciencia, es decir, que la ciencia sea para la persona y no ésta para aquélla, es por ello que consideramos que la vida de todo ser humano debe ser protegida constitucionalmente en cada una de las etapas de su desarrollo, generándole al Estado la obligación de crear leyes y políticas en materia de salud y seguridad, así como aquellas que garanticen los cuidados y la asistencia social necesaria a todos nuestros niños, en especial a los marginados. Es por ello que el suscrito diputado pone a consideración de esta soberanía la presente iniciativa al tenor del siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se adiciona un párrafo primero al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose sus actuales párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, pues pasan a ser los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto, para quedar como sigue:

Artículo 22. Toda persona tiene derecho a la vida desde el momento de la concepción y hasta la muerte natural. La vida del ser humano estará protegida por el Estado – federación, estados, Distrito Federal y municipios– y por la ley.

...

...

...

...

Transitorios

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

Segundo. Los estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales.

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a 28 de octubre de 2008.

Diputado Francisco Antonio Fraile García (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 8o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOEL ARELLANO ARELLANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los suscritos, Joel Arellano Arellano, Miguel Ángel Monraz Ibarra y Mario Eduardo Moreno Álvarez, integrantes de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión por el 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, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La claridad y precisión con que se encuentre definido un concepto en la legislación nacional redundan necesariamente en la correcta y justa aplicación de algún ordenamiento, cuanto más de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien es el texto rector del andamiaje jurídico mexicano, a lo largo de la historia contemporánea ha requerido cambios que obedecen a adecuaciones propias de los momentos históricos que así lo han demandado, siendo el presente uno de esos momentos.

Producto de dichos cambios, hoy contamos con una Constitución política sólida, que sostiene un andamiaje jurídico que, si bien aún es perfectible como toda norma jurídica, ha permitido la construcción de un país democrático y en franco desarrollo.

La Constitución política requiere una adecuación en el apartado doctrinario, ya que en su artículo 8o., el cual habla del derecho de audiencia, señala como sujetos de la norma a "funcionarios y empleados públicos". Lo anterior contraviene lo referido en el mismo documento, en el artículo 108, donde se define a los servidores públicos.

Esto es, hay una diferencia importante entre ambos conceptos: por un lado, el de empleado público; y por otro, el de servidor público. El primero de ellos obedecía a una corriente de la teoría de las organizaciones que ha caído en desuso, siendo rebasada por teorías como la gerencia pública, que define a quienes están al servicio del Estado y, por supuesto, de los ciudadanos, como servidores públicos.

De manera general y de acuerdo con el derecho administrativo, se puede concebir como "servidor público" a todo individuo contratado, o designado mediante elección popular o nombramiento, para desarrollar actividades atribuidas al Estado. Esto, en cualquiera de las partes que comprenden la administración pública.

El profesor Rafael Bielsa, catedrático de la Universidad de Buenos Aires, señala que la doctrina contemporánea distingue al servidor del empleado público, pues el primero es una persona física elegida, nombrada o contratada para ocupar un cargo público, cuya labor implica el ejercicio del poder público en nombre del Estado, así como de sus órganos gubernamentales o de la administración pública, de funciones, actividades, facultades o poderes de iniciativa, de decisión y de mando.

Agrega el catedrático Bielsa que servidor público es el que, dada una encomienda especial y fundada en derecho, en cualquiera de sus formas y en su esfera de competencia, expresa y ejerce la voluntad del Estado, siendo claro que esa voluntad se dirige necesariamente a la realización de un fin público.

Refiere el mismo autor que el empleado público o al servicio del Estado es el individuo que, mediante un nombramiento, desempeña un cargo en alguno de los órganos que comprenden la administración pública estatal, lo anterior, sin contar con facultades o poderes de decisión o de mando, ni con la facultad de representar la institución en que labora.

Puesto que los legisladores, en nuestra calidad de representantes de la población, debemos atender responsabilidades diversas propias del Estado, como la de observar puntualmente la obligación del derecho de petición, debemos ser considerados servidores públicos.

Sin importar la forma en que se encuentre definido el servicio público, a éste en sus diversos campos de trabajo en la administración pública deben asistirlo compromisos superiores a los personales, como la lealtad, entrega, disciplina, honorabilidad y honradez, debiendo ser todos ellos centrados en la comunidad y en la institución en la cual laboran, es decir, el Estado, máxime siendo un Estado como el nuestro, de derecho.

En el artículo 108 del Título Cuarto de la Constitución Política se obliga a los representantes de elección popular, entre otros servidores públicos, a respetar el derecho de petición; se puntualiza a los individuos que deben ser considerados servidores públicos, sobre todo para atender las obligaciones impuestas en el resto de los artículos del mismo título.

En artículos como el 74, en la fracción V, 109, en las fracciones I, II y III, 110, 111, 112, 113, 114 y 134 de la Constitución política se hace referencia al término de servidor público, lo cual exige atender y homogeneizar dicho ordenamiento.

En otros instrumentos jurídicos, como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y los Códigos Civil y Penal, se hace referencia a los servidores públicos, sin mencionar el antiguo concepto de empleado público.

Por ello, y dada la encomienda que tenemos los legisladores de fungir ante la federación como representantes populares, debemos asumirnos servidores públicos, igual que todo el que, como se expuso, desempeña una labor y toma decisiones fundadas en la razón de Estado, es decir, las dirigidas al bienestar del país.

La aclaración sugerida en el presente documento contribuirá al esclarecimiento y fortalecimiento de los instrumentos jurídicos que permitirán que sigamos construyendo un país mejor.

En virtud de lo expuesto, sometemos a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 8o. Los funcionarios y servidores públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república.

...

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 28 de octubre de 2008.

Diputados: Joel Arellano Arellano, Miguel Ángel Monraz Ibarra, Mario Eduardo Moreno Álvarez (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAÚL CERVANTES ANDRADE, 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 de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo sexto y los apartados A, B y C a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

Una de las situaciones de gran importancia planteada en nuestro sistema de aprobación de los instrumentos de ingresos y egresos federal es el supuesto que para el día 1 de enero no se haya aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación. Quizás el problema más grave se podría generar por un desacuerdo insalvable entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados respecto al Presupuesto de Egresos. Para tal situación simplemente no existe solución constitucional pudiendo la República quedar sin recursos financieros para un ejercicio.

En el México moderno no hay antecedentes en los que la actividad del Estado se vea paralizada ante la ausencia de recursos o la imposibilidad constitucional de ejercerlos, derivadas de la falta de aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación para un ejercicio fiscal determinado; una situación de tal naturaleza pondría en riesgo la estabilidad financiera de nuestro país, así como la satisfacción de las necesidades y servicios básicos de la población. Además, repercutiría en los ámbitos estatal, municipal y del Distrito Federal, pues como es conocido sus presupuestos dependen en una importante medida, de la asignación de participaciones federales y la determinación de programas derivados del Presupuesto Federal.

En efecto, según los mecanismos constitucionales vigentes, si no se aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación propuesto por el Poder Ejecutivo, únicamente estarían garantizadas las remuneraciones de los servidores públicos federales, en los términos que hubiesen sido aprobadas en el presupuesto anterior o según lo hubiese fijado la ley que estableció el empleo respectivo, esta es la solución que da el artículo 75 constitucional vigente.

Sin embargo, la redacción de dicho artículo implica que todos aquellos rubros de gasto público federal que no entren en el concepto de "remuneraciones", no seguirían recibiendo recursos públicos para el año correspondiente, lo que significaría la paralización de todos los programas de la administración pública federal y, por lo tanto, la paralización del país,

si tomamos en cuenta la enorme importancia que en México sigue teniendo la presencia y acción del sector público como rector y regulador de la economía nacional.

La manera en que se propone solucionar este problema, consiste en permitir que, al no aprobarse el Presupuesto y la Ley de Ingresos presentado por el Ejecutivo al Legislativo, continúe vigente el Presupuesto y la Ley de Ingresos del año anterior. Esto evitaría la paralización económica del país y por lo tanto, la crisis política y de convivencia social, derivadas de una falta de acuerdo entre dos poderes de la Unión.

Si no estuvieren aprobados la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos, o ambos, seguirán teniendo efectos provisionales, los que se encontraban vigentes en el ejercicio que termina, hasta que se apruebe en un período extraordinario de sesiones por la Cámara de Diputados, el Presupuesto o Ley de Ingresos correspondientes. Esta previsión atiende al propósito esencial de establecer un marco de seguridad y certeza jurídica tanto al interior como al exterior del país, garantizar el pago de sueldos, salarios, honorarios, emolumentos, sobresueldos y compensaciones del personal federal; respaldar los adeudos de ejercicios fiscales anteriores; cubrir el gasto de la totalidad de las ramas presupuestales de la administración pública federal; proveer los recursos necesarios para cubrir la operación de los organismos y empresas de control presupuestal directo; y garantizar, el servicio de la deuda pública interna y externa, para evitar conflictos en la aplicación entre los instrumentos nuevos y los salientes, se aplicarán los nuevos de manera retroactiva.

Decreto por el que se adiciona un párrafo sexto y los apartados A, B y C a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74. ...

I. al III. ...

IV. ...

...

...

...

...

Si al inicio del año no estuvieran aprobados la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación o únicamente este último, deberá observarse lo siguiente:

A. En el caso de la Ley de Ingresos de la Federación, continuará vigente aquella aprobada para el año anterior en tanto se apruebe la ley para el año correspondiente, y:

- a) La recaudación de ingresos se realizará conforme a las contribuciones establecidas en las leyes;**
- b) No podrá preverse ingreso alguno por concepto de endeudamiento neto; y**
- c) Los ingresos que excedan los montos previstos en la Ley de Ingresos sólo podrán destinarse al pago de deuda pública.**

B. En el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación, continuará vigente aquél aprobado para el ejercicio fiscal anterior, únicamente respecto de los gastos obligatorios, en tanto se apruebe el Presupuesto para el año correspondiente.

Los gastos de carácter obligatorio son aquellos previstos en el Presupuesto de Egresos para cubrir lo siguiente:

- a) Las erogaciones determinadas en las leyes;**
- b) El gasto corriente aprobado para el año anterior, hasta por el porcentaje que determine la ley;**
- c) Las remuneraciones de los servidores públicos;**
- d) Las obligaciones contractuales cuya suspensión implique responsabilidades y costos adicionales, incluyendo las correspondientes a la inversión pública; y**
- e) El pago de deuda pública y los adeudos del ejercicio fiscal anterior.**

La ley determinará los criterios conforme a los cuales el Ejecutivo Federal podrá definir la prioridad de los gastos; y

- f) Los proyectos plurianuales que hayan sido aprobados en ejercicios anteriores, y**

C. La Comisión Permanente deberá convocar al Congreso o, en su caso, a la Cámara de Diputados, a un periodo extraordinario de sesiones que dará inicio el segundo día hábil siguiente a la conclusión del periodo ordinario, a efecto de que se aprueben la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, o en su caso éste último.

V. al VIII. ...

Transitorios

Único. El Presente decreto iniciará su vigencia al día siguiente del de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el salón de plenos del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de noviembre de 2008.

Diputado Raúl Cervantes Andrade (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO NEFTALÍ GARZÓN CONTRERAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado federal Neftalí Garzón Contreras, 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, se permite someter a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa de decreto que adiciona y reforma el artículo 71 de la Constitución General de la República, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La democracia nació como democracia directa; con lo cual, no sólo nos referimos a la antigua Grecia sino a la llamada democracia primitiva cuna de todos los pueblos de la tierra, incluidos a los de Mesoamérica. El ideal es nuevamente llegar a una democracia en la que el pueblo decida su destino sin injerencias ni adulteraciones. Entretanto debemos ir dando pasos hacia su consecución. El desarrollo de la humanidad con todas sus contradicciones, nos va a cercando a esa hora.

En la medida en que el pueblo avanza en educación, información y organización, reclama mayores espacios para la toma de decisiones en el poder público. Esto presiona a que la democracia representativa deje terrenos a favor de la democracia directa. El equilibrio entre ambos tipos de democracia definirá en el futuro cercano el rostro de la misma.

Este reclamo también cobra fuerza, en la medida en que los gobierno y los partidos se diluyen en la corrupción, en la falta de coherencia y de pericia. Todo lo cual deja vacío el reclamo de satisfacción de las más elementales necesidades del pueblo. Divorcio entre el discurso y la realidad; entre gobierno y comunidad.

La democracia directa permite que con mayor claridad y fuerza se escuchen la opinión y necesidades del pueblo, sin intermediarios. Que el grueso de la población participe en la toma de decisiones, lo que además constituye el mejor control de la democracia indirecta.

Hasta la fecha se han hecho propuestas conocidas como plebiscito, referéndum e iniciativa popular. Esto se traduce en que el pueblo se pronuncie sobre actos políticos, legislativos o administrativos.

Para avanzar en este terreno de la democracia directa se debe ir más allá, para que sea el propio pueblo el que formule sus propuestas al legislativo. De manera que se regule este derecho sin burocratismos, que en los hechos lo pudieran anular.

Nuestra Iniciativa va en el sentido de otorgar a los sindicatos, y más concretamente a sus Federaciones y Confederaciones el derecho a presentar iniciativas de ley. Con lo cual se da una comunicación recíproca entre este poder y el pueblo de manera directa.

Este derecho recaerá así en grupos de enorme representación, como son las federaciones y confederaciones de trabajadores, no sólo por el número de sus afiliados, sino por representar a uno de los factores centrales de la producción y, sin embargo permanentemente marginado. A esto debe sumarse el nivel de conciencia y cultura que caracteriza a los obreros, además de contar con los recursos necesarios, para en su caso apoyarse en especialistas del más alto nivel en la elaboración de tales iniciativas.

Una vez otorgado este derecho a los trabajadores organizados, se podría ir extendiendo a otras organizaciones sociales.

En bien de la supervivencia de la democracia y, por tanto del desarrollo social, necesariamente caracterizado por un crecimiento con justicia en todos los terrenos que afectan a la comunidad. Deben irse paliando los actuales excesos de la democracia llamada representativa. Que es cada vez menos representativa y democrática, entelequia sin esencia.

Funcionarios en los tres Poderes de la Unión que cada vez más representan a sus partidos, intereses de clase, grupo o personales, y son antípodas a las necesidades del pueblo. Con salarios en montos que por sí mismos son actos de corrupción. Con maquinarias rápidas para reprimir y lentas para atender.

La seguridad pública se asemeja cada vez más a un callejón sin salida; la riqueza que se reparte entre el pueblo equivale a una burla y a sentencia de muerte; nuestra riqueza natural, nuestra soberanía nacional se diluyen en la complicidad y el olvido.

Estos divorcios, contradicciones e injusticias no pueden perdurar por mucho tiempo, si queremos que México subsista en paz y desarrollo.

Para lo cual debemos rehacer los canales de comunicación y respuesta, eficiente y oportuna, entre poderes públicos y comunidad. La implantación de la democracia directa será esencial en este sentido, y uno de sus instrumentos será la presentación de las iniciativas de ley por conducto de las organizaciones de los trabajadores.

Democracia indirecta ya nunca más debe significar divorcio, sino complementación entre pueblo y gobierno.

Con esto, se comenzará a dar cumplimiento a lo ordenado por el artículo 39 Constitucional, que en la parte conducente señala: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo..."

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

Decreto, que adiciona y reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

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

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;
- III. A las legislaturas de los estados; y

IV. A las federaciones y confederaciones de trabajadores.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados, por las diputaciones de las mismas **o por las federaciones y confederaciones de trabajadores**, pasarán desde luego a comisión. Las que presenten los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

Transitorios

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 4 de noviembre de 2008.

Diputado Neftalí Garzón Contreras (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO NEFTALÍ GARZÓN CONTRERAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado federal Neftalí Garzón Contreras, integrante 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, somete a esta soberanía la siguiente iniciativa de ley con proyecto de decreto, por el que se adiciona al artículo 123 constitucional, en sus dos apartados.

Al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Las garantías sociales fueron base, le dieron rostro al México moderno. La educación pública y gratuita, el reparto agrario, los derechos laborales y a la seguridad social. Con esto no sólo se repartió entre el pueblo oprimido la propiedad, sino el poder, abriéndose pasos importante para la dignificación y la movilidad sociales. Luego, la democracia dio pasos firmes hacia su existencia.

Sin embargo, en estos momentos, la lógica de los que indebidamente detentan el gobierno federal, es despojar a México y su gente de todo lo alcanzado a consecuencia de la Revolución Mexicana, realizando una contrarrevolución más o menos silenciosa que regresa al país a las épocas oscuras en que el pueblo carecía de lo más elemental y la nación agonizaba en manos extranjeras.

Dentro de esta lógica, uno de los aspectos especialmente golpeados es la contratación colectiva, parte esencial de los derechos colectivos. Por una parte la sindicalización se extingue, ya que no más del 15 por ciento de los trabajadores están sindicalizados, y de este porcentaje aún debemos quitar a los sindicatos simulados. El segundo paso son los contratos de protección, que echan por la borda el derecho de los trabajadores a dignificarse y liberarse a través de la contratación colectiva.

En tal virtud, ante este embate de la patronal y de las autoridades, debe hacerse todo lo posible por defender y fortalecer el derecho laboral. En este caso es necesario insistir en la necesidad de consagrar en el propio artículo 123 constitucional, la contratación colectiva, como uno de las garantías sociales fundamentales.

Por lo que hace a los trabajadores del apartado B, del artículo 123 constitucional, se deben hacer los cambios jurídicos para que las condiciones generales de trabajo se transformen en un verdadero contrato colectivo de trabajo, que les permita la mejor defensa de sus derechos.

Por otra parte, y como parte complementaria de tal contratación colectiva, es nuestro deber seguir pugnando por los derechos de uno de los sectores más olvidados, marginados de nuestra sociedad, la de los jubilados y pensionados. Tanto respecto a los que ya se han retirado, como los que en el futuro lo hagan. Pues no es justo que ellos que entregaron una vida al trabajo, al desarrollo de la sociedad, reciban como pago de todos sus sacrificios la pobreza. La miseria para ellos y sus familias.

En este sentido, tanto los patrones del apartado A como B del artículo 123 constitucional, pretenden desconocerles su carácter de trabajadores, y en consecuencia las prestaciones e incrementos que les son propios a los trabajadores en activo. Esto lleva a que las percepciones de los jubilados y pensionados, ya encuentren su base en la Ley del Seguro Social, en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado o en planes de pensiones patronales, sean cada vez más raquíticas; sobre todo si partimos de que en la actualidad las personas suelen unirse y procrear a una mayor edad, lo que acarrea que al momento de su retiro aún tengan hijos menores a su cargo.

En este sentido la corte ha sido contundente en el sentido de que los jubilados y pensionados, preservan su carácter de trabajadores. Lo que inclusive debe acabar transformando el trato que reciben al interior de los sindicatos, pues deben seguir teniendo el carácter pleno como miembros de las organizaciones de los trabajadores, con los derechos para votar y ser votados. Lo que igualmente coadyuvará a la preservación y defensa de sus beneficios económicos.

En respaldo a lo anterior, recordemos algunas de los criterios de las autoridades de amparo sobre la materia:

Registro número 368544
Localización:
Quinta época
Instancia: Cuarta sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
CVIII
Página: 201
Tesis aislada
Materia: laboral

Jubilación. No entraña ni significa que el trabajador, deje de tener este carácter, y por tanto, siguen siendo aplicables en favor del trabajador los preceptos del contrato-ley, que rija sus relaciones obrero-patronales en cuanto sean pertinentes a su nueva condición de jubilado, sin perder el carácter de trabajador. Los trabajadores que sean jubilados, tienen derecho al cumplimiento del contrato colectivo o individual que les corresponda, pues la jubilación no desnaturaliza su carácter de asalariados y obreros.

Amparo directo en materia de trabajo 510/49. Almaguer Garza Genaro. 4 de abril de 1951. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Angel Díaz Infante.

La publicación no menciona el nombre del ponente.

Sindicatos. La jubilación de un trabajador no le hace perder la calidad de miembro sindicalizado.

El artículo 364 de la Ley Federal del Trabajo señala que para la constitución de un sindicato de trabajadores es requisito legal indispensable que se integre con veinte trabajadores en servicio activo; exigencia que aparece también en el artículo 360, fracciones II, III y IV, de la citada ley, pues al hacerse mención de los sindicatos de trabajadores de empresa, industriales o nacionales de industria (artículo 360, fracciones II, III y IV), se utiliza la expresión "que presten sus servicios". Sin embargo, el incumplimiento de este requisito sólo da lugar a la negativa del registro correspondiente, en términos del artículo 366, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo; e inclusive, en términos de lo dispuesto en el artículo 369, fracción II, de la propia ley, a la cancelación de dicho registro cuando ya no se cuente con el número de trabajadores en activo necesarios para la constitución del sindicato. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto en los artículos 360, 364, 365, 366 y 369 de la Ley Federal del Trabajo, para permanecer como miembro de un sindicato de trabajadores no se requiere, necesariamente, ser un trabajador en activo, cuando este carácter desaparece porque la relación de trabajo ha concluido en definitiva, lo que sucede cuando el trabajador obtiene la jubilación, no se pierde la calidad de sindicalizado, pues ninguna disposición de la Ley Federal del Trabajo establece que un trabajador, a partir de que obtiene la jubilación, deja de fungir como miembro del sindicato de que se trate, ya que esto sólo puede ocurrir en tres casos: por renuncia, muerte o expulsión del trabajador. Además de que el artículo 356 de la referida ley, interpretado con base en los principios de justicia social, conduce a establecer que el estudio, el mejoramiento y la defensa de los intereses de la clase trabajadora conllevan a la búsqueda y fortalecimiento de un derecho individual del trabajo y una seguridad social digna y suficiente para cada uno de sus miembros, que no se agota en la conquista de derechos y beneficios con motivo de la prestación inmediata del servicio personal subordinado, sino que va más allá, pues está también encaminada a la obtención de derechos y beneficios en favor de quien realizó durante un tiempo prolongado ese servicio y recibió con posterioridad su jubilación, cuya satisfacción cabal no sólo debe confiarse al propio trabajador jubilado -por lo general mermado en sus condiciones físicas debido al desgaste orgánico realizado- sino también al sindicato al que pertenece, en tanto que con ello este último puede preservar con mayor eficacia su tutela.

Contradicción de tesis 59/96. Entre las sustentadas por el primer y segundo tribunales colegiados del décimo quinto circuito. 13 de junio de 1997. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sánchez López.

Tesis de jurisprudencia 26/97. Aprobada por la segunda sala de este alto tribunal, en sesión pública de 13 de junio de 1997, por unanimidad de cinco votos de los ministros Juan Díaz Romero, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Mariano Azuela Güitrón y presidente Genaro David Góngora Pimentel.

Registro número 916664
Localización:
Séptima época
Instancia: Cuarta sala
Fuente: Apéndice 2000
Tomo V, Trabajo, PR Suprema Corte de Justicia de la Nación
Página: 136
Tesis: 226
Tesis aislada
Materia: laboral

Ferrocarrileros jubilados. Derecho a ser patrocinados en juicio por el sindicato.

Salvo lo que en contra pudieran disponer los estatutos de una organización, los miembros de la misma no dejarán de pertenecer a ella por el hecho de jubilarse, ya que conservan todavía la necesidad de ser protegidos por la organización frente a la empresa. Consiguientemente, si no renuncian a pertenecer al sindicato, ni son dados de baja o expulsados de la organización, ésta no sólo tiene el derecho sino el deber de patrocinarlos en juicio, conforme al artículo 460 de la Ley Federal del Trabajo. Los estatutos del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, no prohíben, sino disponen que los jubilados continuarán perteneciendo a la organización, a la cual deben de pagar cuotas, conforme a la cláusula 87 de los estatutos, disposición que, en unión de la 86 de los mismos, establece la obligación para el sindicato de patrocinar y gestionar ante la empresa en favor de los trabajadores que hayan obtenido el beneficio de su jubilación. Así, si el jubilado es miembro del sindicato, éste tiene el derecho, al mismo tiempo que la obligación, de patrocinarlo en juicio laboral y, consiguientemente, su representación legal está perfectamente justificada por lo que determina el artículo 460 de la Ley Federal del Trabajo.

Amparo directo 481/70. Ventura Flores Cañada. 1 de junio de 1970. Cinco votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: José Raúl Peniche Martín. Semanario Judicial de la Federación, Séptima época, volumen 18, quinta parte, página 40, cuarta sala.

Nota: El artículo 460 citado, corresponde al 375 de la Ley Federal del Trabajo en vigor.

Otro aspecto que viene a agravar la situación de los trabajadores de la tercera edad, es que se les dificulta mantenerse más tiempo en su empleo ante presiones para que se jubilen o pensiones a la brevedad; o para que se embarquen en el llamado retiro voluntario. Esto pese a que la pensión o jubilación es un derecho y no una obligación.

Localización:
Séptima época

Instancia: Cuarta sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
217-228 Quinta parte
Página: 37
Tesis aislada
Materia: laboral

Jubilación, derecho a la jubilación. Es optativo para el trabajador.

La jubilación es un derecho establecido contractualmente en favor de los trabajadores y nadie puede ser obligado a ejercer sus derechos en contra de sus propios intereses; por lo tanto, si el patrón y sindicato convienen en jubilar por vejez a un trabajador, sin que éste haya otorgado su consentimiento, dicha jubilación es nula.

Amparo directo 7603/86. Manuel Ortiz González. 11 de noviembre de 1987. Cinco votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Jorge Fermín Rivera Quintana. Séptima época, quinta parte. Volúmenes 205-216, página 33. Amparo directo 8300/85. Santiago Rodríguez Méndez. 4 de junio de 1986. Cinco votos. Ponente: Leopoldino Ortiz Santos Secretario: Mario Roberto Cantú Barajas. Véase Semanario Judicial de la Federación: Séptima época, volúmenes 115-120, quinta parte, página 50, tesis de rubro "Instituciones de crédito. Jubilación. Es un derecho y no una obligación para el trabajador bancario". Séptima época, quinta parte, volúmenes 121-126, página 48; volúmenes 127-132, página 41 y volúmenes 139-144, página 31, tesis de rubro "Jubilación, pensión por, y salario. No son equiparables".

Genealogía:

Informe 1986, segunda parte, cuarta sala, página 35.
Informe 1987, segunda parte, cuarta sala, tesis 41, página 36.

Nota: En el Semanario Judicial de la Federación, volumen 217-228, página 37, se señala que los volúmenes 121-126, quinta parte, página 48; volúmenes 127-132, quinta parte, página 41 y volúmenes 139-144, quinta parte, página 31, corresponden a precedentes de esta tesis; sin embargo, de su contenido se desprende que es un criterio relativo al mismo tema, pero con un tratamiento diverso, por lo que en este registro se coloca bajo la leyenda "Véase".

La esencia del problema, es que en la inmensa mayoría de los casos, jubilarse o pensionarse es sinónimo de pérdida de las prestaciones que se tenían como trabajadores en activo, y menos se incrementan conforme a los aumentos que reciben los trabajadores en activo.

Esto que en ocasiones nos parece normal debe terminar, no sólo en base al principio de justicia social, sino con apoyo en el artículo 123 constitucional, en el artículo 1o.

constitucional que se opone a toda discriminación y marginación, en los mandatos de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

Con base en lo señalado, propongo que igualmente a nivel constitucional, tanto para el apartado A como B del artículo 123, se establezca, el derecho de los jubilados y pensionados a conservar las mismas prestaciones de los trabajadores en activo, así como que todas sus prestaciones se incrementen, al par de éstos; finalmente el respeto a su calidad de miembros del sindicato respectivo.

Frente al embate, de los neoliberales que buscan reducir a cero el derecho social, que han construido como mortaja del mismo las nuevas leyes del seguro social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado. Los que creemos en la justicia social, que es uno de los pilares de la constitución federal, debemos defender y fortalecer a una institución vital para el bienestar de los mexicanos, pilar de la soberanía nacional y la paz.

En base a todo lo expuesto y fundado, someto a esta soberanía la siguiente iniciativa de ley con proyecto de decreto, por el que se adiciona al artículo 123 constitucional, en sus dos apartados, en los siguientes términos:

Artículo 123, apartado A

Fracción XVI.

Los trabajadores jubilados y pensionados conservarán su calidad de miembros del sindicato respectivo con plenitud de derechos, incluidos los de votar y ser votados.

Fracción XVIII.

Contrato colectivo de trabajo, es el acuerdo celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresa o establecimientos.

Los trabajadores jubilados y pensionados tendrán derecho a las prestaciones contenidas en el contrato colectivo y a los incrementos a las mismas que reciban los trabajadores en activo, en cuanto sean pertinentes a su nueva condición.

Artículo 123, apartado B

Fracción X.

Los trabajadores jubilados y pensionados conservarán su calidad de miembros del sindicato respectivo con plenitud de derechos, incluidos los de votar y ser votados.

Condiciones generales de trabajo, son un acuerdo celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y el titular de la dependencia respectiva, con el objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en la misma.

Los trabajadores jubilados y pensionados tendrán derecho a las prestaciones contenidas en las condiciones generales de trabajo y a los incrementos a las mismas que reciban los trabajadores en activo, en cuanto sean pertinentes a su nueva condición.

Transitorios

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 4 de noviembre de 2008.

Diputado Neftalí Garzón Contreras (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAMÓN BARAJAS LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, diputado Ramón Barajas López, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LX Legislatura 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, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta soberanía la siguiente la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo a la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de las siguientes

Consideraciones

Uno de los preceptos más representativos de la lucha social que fue la Revolución Mexicana es el plasmado en el artículo 27 de nuestra Carta Magna, en el que se plasmaron las aspiraciones de los hombres y las mujeres del campo. Durante décadas, este precepto constitucional fue sinónimo de reparto de la tierra; mientras que a la par se fueron construyendo mecanismos de representación e interlocución que se sintetizaron en los comisariados ejidales o de bienes comunales.

En 1992, se aprobó una de las reformas más relevantes que modificaron este precepto. Derivado de esa reforma, se promulgó la Ley Agraria que, a la fecha, continúa rigiendo la vida entre los diferentes actores del campo mexicano.

Si bien la reforma al artículo 27 de nuestra Carta Magna propició un ambiente de certidumbre en la tenencia al tiempo que posibilitó la inversión en las actividades agropecuarias, también es un hecho real que los mecanismos de representatividad del ejido fueron vulnerados.

Ello aún cuando la fracción VII del artículo 27 Constitucional reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales; hace explícito el respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan para el aprovechamiento de sus recursos productivos; establece los procedimientos por los cuales los ejidatarios y comuneros podrán asociarse; y, señala que la asamblea general es la máxima instancia de decisión del ejido o la comunidad y, el comisariado ejidal es el órgano de representación y responsable de la ejecución de las resoluciones que adopte la asamblea.

No obstante es necesario adicionar un párrafo a la fracción VII del artículo 27 de nuestra Carta Magna, con la finalidad de recuperar una facultad que quedó establecida en la Ley Agraria de 1992, quedando explícita la representatividad del comisariado ejidal o de bienes comunales en actos que suelen trascender al núcleo e incidir en su quehacer y futuro.

Para quienes siempre hemos vivido y trabajado en el campo, sabemos que en él suelen entretenerse un conjunto de relaciones, interlocuciones y representatividad que cuando se ven afectadas terminan colapsando el sistema, provocando disgregación y afectando la capacidad de defensa de los intereses de los ejidatarios o los comuneros.

Por ello someto a su consideración la presente iniciativa que adiciona un párrafo a la fracción VII del artículo 27 Constitucional con la finalidad que quede, de forma expresa, la facultad de representación del comisariado ejidal o de bienes comunales en todos aquellos actos que incidan en la vida del núcleo ejidal o comunal.

Por todo lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se adiciona un párrafo a la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 27. ...

...

...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

...

...

...

...

...

Asimismo, la ley le otorga facultades al comisariado ejidal o de bienes comunales para que, en representación del núcleo agrario y como acuerdo de la asamblea general, actúe como apoderado general para realizar los trámites de gestión administrativa, en lo relativo a los permisos de siembra y uso del agua, pleitos, cobranzas y las demás que le sean encomendadas por este órgano supremo.

...

VIII. ...

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 6 de noviembre de 2008.

Diputado Ramón Barajas López (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GERARDO OCTAVIO VARGAS LANDEROS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Gerardo Octavio Vargas Landeros, diputado federal a la Sexagésima Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que le 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, pone a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un inciso h) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

La presente iniciativa, propone facultar al procurador de la Defensa del Contribuyente para promover acciones de inconstitucionalidad cuando así lo soliciten el 30 por ciento de los empadronados en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) por el impuesto de que se trate; esto a efecto de resolver las distorsiones que se han generado en el sistema judicial, a partir del abuso que se realiza del juicio de amparo en materia fiscal.

A efecto de exponer la situación referida, primeramente realizaré un breve análisis sobre la evolución que ha tenido en nuestro país el amparo en materia fiscal, lo que seguramente abonara al lector en la comprensión de la propuesta antes expresada.

Respecto a la procedencia del amparo fiscal en las distintas épocas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante las primeras cuatro se estudio su procedencia, siendo lo más relevante la tesis del ministro Vallarta, que sostuvo la improcedencia del amparo para reclamar la desproporcionalidad e inequidad, de los impuestos, ya que consideraba que en un régimen democrático, era a través del sufragio como los ciudadanos se podían inconformar contra el cobro de los tributos, es más refería que era nocivo que el Poder Judicial se pronunciara respecto de la constitucionalidad de una ley tributaria, ya que de hacerlo se estaría arrogando de un carácter político, al estar juzgando, en cierta medida sobre la necesidad, la conveniencia política o los motivos en el Congreso.

Posteriormente, a principios del siglo XX, como consecuencia de las condiciones que prevalecían en el país, se promulgó la Constitución de 1917 y en ese año se integró una nueva Suprema Corte de Justicia de la Nación e inició la primera etapa de la quinta época, manteniéndose vigente la tesis del ministro Vallarta.

No fue sino hasta 1925 cuando la Corte se apartó del criterio del ministro Vallarta, al admitir la posibilidad de impugnar a través del juicio de amparo, la constitucionalidad de un impuesto que fuese exorbitante y ruinoso, según el criterio del ministro Urbina.

Cuando inició la sexta época, al respecto, el ministro Felipe Tena se pronunció sobre la procedencia del amparo fiscal, e inició el estudio de interpretación de los principios de proporcionalidad y equidad propiamente dichos. Principios que serían delimitados durante la séptima época vinculándose con la capacidad contributiva del gobernado.

Derivado de esto se puede concluir que fue en la octava época cuando se inició la especialización en materia tributaria del Poder Judicial de la Federación, ya que fue en ésta en la que aumentó de manera considerable el número de amparos fiscales y los argumentos relacionados con la proporcionalidad y equidad de las contribuciones se volvieron más complejos.

La novena época se caracteriza por la reestructura del Poder Judicial y de la Suprema Corte, fortaleciéndose en su autonomía e independencia. Es en esta época cuando un mayor número de contribuyentes recurren al amparo fiscal y las declaraciones de inconstitucionalidad de ciertos tributos que empiezan a beneficiar a un reducido número de contribuyentes.

Es importante resaltar que esta novena época es prolija sobre criterios judiciales en relación a los principios de proporcionalidad y equidad, y se caracteriza por la redefinición de criterios que requieren mayor especialización y precisión, aunque por esta misma razón surgen criterios contradictorios.

Ahora bien, la novena época esta acompañada por un nuevo elemento: un Poder Ejecutivo con verdadero contrapeso consistente en un Congreso de la Unión plural, y este nuevo elemento por sí solo, justificó el replantear el papel de la Suprema Corte de Justicia en relación a los amparos fiscales. Pues en un entorno de democracia, donde el partido en el poder no mantiene el control absoluto del Congreso pareciera ser que las tesis del ministro Vallarta, en el sentido de que es a través del sufragio como se debe manifestar el desacuerdo con una determinada contribución, se encuentra más vigente que nunca.

La anterior reseña histórica, aunada a la saturación que hoy priva en el Poder Judicial respecto al juicio de amparo en materia fiscal, así como la necesidad de buscar un equilibrio entre los derechos del contribuyente y la recaudación del ingresos por parte del Estado nos lleva a hacer las siguiente reflexiones:

1. Respecto al uso indiscriminado del amparo fiscal.

El problema toral consiste en la promoción indiscriminada de amparos contra la ley fiscal con el objeto de obtener regimenes especiales de tributación, so pretexto de falta de proporcionalidad y equidad en el tributo.

Esta promoción indiscriminada contiene a su vez problemas fundamentales de carácter cuantitativo y cualitativo.

Respecto al tipo cuantitativo, desde 1996 a la fecha se han venido aumentando el número de amparos contra las misceláneas fiscales, por ejemplo el número de amparos promovidos

en el periodo 1996-2001, con respecto al número de amparos promovidos en el periodo 2002-2007 se incrementó en 176 por ciento.

Ahora bien el número de juicios atendidos al año por abogado en la Secretaría de Hacienda, es de mil 428 asuntos. De seguir la tendencia, la necesidad de recursos humanos para el Poder Ejecutivo así como para el Poder Judicial se verá incrementada de forma vertiginosa, impactando, por lo tanto, la calidad en la impartición de justicia y en que no se puedan destinar recursos a otras tareas prioritarias.

Respecto al problema cualitativo, existen opiniones en donde se afirma que el aumento de amparos deriva de una deficiente calidad de las decisiones legislativas y en algunos casos de la voracidad fiscal, opinión que no comparto, pues la experiencia reciente nos ha mostrado que aún cuando los legisladores han perfeccionado el sistema tributario en función de los criterios de nuestro máximo tribunal, el número de juicios aumenta año con año.

Algunos ejemplos de esta situación los encontramos en casos como en el que la gran mayoría de los fiscalistas, consideraban que al reestablecerse el sistema de costo de lo vendido en 2005, se establecía un sistema más justo y proporcional que el de deducción de compras, sin embargo, ello no impidió la presentación de más de 18 mil amparos.

Como podemos percatarnos, lo expresado pone en evidencia un uso indiscriminado del juicio en cuestión, lo que a su vez ha generado las siguientes distorsiones:

Primero. Preponderantemente se ha beneficiado a grandes contribuyentes, pues la gran mayoría de los amparos son interpuestos por un reducido número de empresas con acceso a asesorías sofisticadas, que año con año impugnan las misceláneas fiscales, oponiéndose sistemáticamente a las mismas.

Segundo. Se ha generado gran inequidad en el mercado, pues existen muchos ejemplos en que a través del amparo los contribuyentes se liberan de sus cargas tributarias, generando inequidades respecto de otros competidores en el mismo mercado afectando principalmente a la pequeña y mediana empresa o a la empresa familiar sin acceso a planeaciones fiscales.

Tercero. Los amparos se han convertido en una estrategia de negocios, pues no son utilizados como un medio de defensa contra los posibles abusos por parte del Poder Legislativo al momento de imponer contribuciones, sino como una decisión de negocios por las ventajas económicas y competitivas que trae aparejado el librarse de las cargas tributarias.

Cuarto. Otra distorsión, ha sido la disminución de la tasa efectiva de tributación, pues la declaratoria de inconstitucionalidad de algunas disposiciones fiscales, como fue la pérdida por enajenación de acciones y deducción de la participación de los trabajadores en las utilidades, han permitido reducir la tasa efectiva de tributación de algunos contribuyentes.

Es decir la tasa nominal del 29 por ciento del ISR se redujo para algunos sectores que obtuvieron los amparos respectos en aproximadamente los siguientes porcentajes: 10 por ciento para el sector de la industria de las telecomunicaciones, 5 por ciento para la industria alimenticia, 4 por ciento para el sector minero y el sector automotriz, 2 por ciento en el sector de la construcción, etcétera.

Quinto. Se ha incrementado la inseguridad para los programas de gobierno y recaudación participable, pues en años anteriores el Presupuesto de Egresos de la Federación, sólo se veía amenazado por factores macroeconómicos, sin embargo ahora también se pone en riesgo por el gran número de amparos interpuestos por los contribuyentes en los que recaen un porcentaje importante de la recaudación lo que deriva en un riesgo litigioso.

Ante esta situación para disminuir el impacto de las distorsiones referidas ocasionadas por el abuso del juicio de amparo en materia fiscal, el suscrito propone facultar al Procurador de la Defensa del Contribuyente para promover acciones de inconstitucionalidad en materia fiscal, cuando el 30 por ciento de los empadronados en el RFC por el impuesto de que se trate, así lo soliciten, pues esta medida abonaría a la equidad tributaria en nuestro sistema fiscal, al beneficiar a todos los contribuyentes y no únicamente a aquellos que pueden hacerse de una defensa además, se reducirían el número de amparos promovidos en pro de la calidad en la impartición de justicia y los ahorros que conlleva.

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

Decreto por el que se adiciona un inciso h) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 105. ...

I. ...

II. ...

a) a g) ...

h) El procurador de la Defensa del Contribuyente en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, de carácter fiscal cuando así lo soliciten el 30 por ciento de los empadronados en Registro Federal de Contribuyentes por el impuesto de que se trate.

...

...

...

III. ...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro., a 6 de noviembre de 2008.

Diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, 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, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 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, me permito presentar a la consideración de esta Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

La reforma constitucional referente al establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

En aquella ocasión, el Congreso de la Unión determinó como objetivos de esta reforma al texto constitucional, el poder coordinar y articular los diferentes factores, niveles de gobierno y cuerpos policíacos para atacar la impunidad y la delincuencia, así como garantizar la seguridad y la tranquilidad de la sociedad, cuidando la paz y el orden público.

De esta manera, se conceptualizó a la seguridad pública como una función estatal tan amplia que se consideró la necesidad de auxiliarla no sólo de las instituciones o personas físicas o morales de orden público, sino también de las privadas, lo que condujo al poder reformador de la Constitución a establecer un sistema integral de seguridad en el que participarían los factores públicos y privados.

No obstante, que con esta reforma se encargó dicha función a la Federación, al Distrito Federal, a los estados y a los municipios; además de establecerse los principios que rigen la actuación de los cuerpos policíacos, el Constituyente Permanente debe considerar como parte esencial del núcleo constitucional el reconocimiento del derecho a la seguridad pública, que constituye inobjetablemente el fundamento propio y razón de ser de la función estatal.

Podrá argumentarse, que la protección y garantía de ese derecho se encuentra implícito al ejercer el Estado dicha función; sin embargo, el estado social y democrático de derecho no puede existir sin el reconocimiento y el ejercicio de los derechos fundamentales que son aquellos derechos subjetivos garantizados con rango constitucional que se consideran como esenciales en el sistema político que la Constitución funda y que están especialmente vinculados a la existencia propia de la persona y dignidad humana.

Por esta razón, me permito proponer la inserción del derecho a la seguridad pública en el orden jurídico constitucional a fin de que tal derecho posea un estatus especial y establezca la obligación precisa del estado para tutelar y garantizarlo bajo el planteamiento lógico de que donde nace una necesidad surge un derecho.

El crecimiento acelerado e incontrolable de la criminalidad, hace necesario adoptar la decisión política fundamental para reconocer constitucionalmente este derecho que concrete y asegure la materialización de una obligación de hacer por parte de los gobiernos y administraciones en sus diferentes órdenes, para proteger la integridad, patrimonio, libertades y derechos de las personas frente al delito, para combatir y abatir la delincuencia en todas sus modalidades, así como mantener y preservar la armonía y tranquilidad en la convivencia social.

La alta frecuencia y la gravedad con que se cometen delitos como el homicidio intencional, violación, robo con violencia a casas habitación, robo con violencia a negocios, asalto con violencia en la vía pública, robo de vehículos con violencia, robo de bancos, narcotráfico, contrabando, secuestro, etcétera, muestran la falta de una política en la materia para revertir el ambiente de intranquilidad e inestabilidad que se percibe por la sociedad en detrimento del orden y la paz públicos.

Nos debe quedar claro como legisladores, que sin seguridad pública no hay condiciones para que los ciudadanos podamos disfrutar y ejercer plenamente otros derechos y garantías fundamentales.

Nuestro más alto órgano jurisdiccional, se ha pronunciado jurisprudencialmente al respecto. En su tesis 35/2000 de abril de 2000 de la Novena Época, arguye que: *Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, , se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el constituyente originario y el poder reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos.*

Dicho criterio, lo emití considerando que el concepto moderno de seguridad ha pasado de ser una de las obligaciones de los órganos gubernamentales a ser un derecho del hombre moderno y principal objetivo de su régimen político en tanto garantía de la libertad política de los ciudadanos.

Los gobiernos pueden cambiar, los partidos desaparecer, las elecciones realizarse o no, los parlamentos existir o no, la economía estar en crisis o en abundancia, etcétera, pero la seguridad de las personas es lo mínimo que debe garantizar la soberanía de un Estado.

Por otra parte, con la reforma de diciembre de 1994, –tal como ya se expreso– se estableció que el comportamiento de los cuerpos policiales está sujeto a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, a fin de asegurar a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial.

La presente iniciativa propone incluir otros principios que deben observar no sólo las instituciones policiales sino toda autoridad e instancia que realiza funciones que tengan relación directa con esta función estatal.

Esta propuesta surge como una respuesta a los señalamientos que la CNDH realiza en su Recomendación General 12 "Sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley" emitida el 26 de enero de 2006; y en atención al contenido y espíritu del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas mediante Resolución 34/169, de fecha 17 de diciembre de 1979; así como de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, también aprobados por dicho organismo internacional.

Es importante, señalar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su recomendación relativa al uso legítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, reconoce la existencia de principios comunes y esenciales que rigen el uso de las mismas, como son la legalidad, la congruencia, la oportunidad y la proporcionalidad.

La legalidad se refiere a que los actos que realicen dichos servidores públicos deben estar expresamente previstos en las normas jurídicas. La congruencia es la utilización del medio adecuado e idóneo que menos perjudique a la persona y a la sociedad. La oportunidad consiste en que dichos funcionarios deben actuar inmediatamente, con su mejor decisión, rapidez y eficacia cuando la vida u otro bien jurídico de alto valor estén en grave e inminente peligro y no haya más remedio que neutralizar con la fuerza o con las armas rápidamente al causante del mismo. Mientras que la proporcionalidad significa la delimitación en abstracto de la relación de adecuación entre medio y fin en las hipótesis imaginables de uso de fuerza y armas de fuego y la ponderación de bienes en cada caso concreto.

Asimismo, el ombudsman mexicano observó que algunos de estos funcionarios utilizan la fuerza de manera ilegítima al realizar detenciones; en casos de flagrancia; en cumplimiento de órdenes de aprehensión, y cuando ponen a detenidos a disposición de las autoridades competentes, causando lesiones a personas que no oponen resistencia a los actos de la autoridad, ya están sometidas y no intentan huir. En otros supuestos, cuando los detenidos están bajo su custodia, y sin que éstos alteren el orden o amenacen la seguridad o la

integridad física de alguna persona, se observó que los golpean. Aunado a lo anterior, se advirtió por la CNDH que a los agraviados no se les proporciona la atención médica que se requería en esos momentos.

Cabe señalar que no se respeta la dignidad humana cuando se emplea la fuerza contra personas que no oponen resistencia alguna, o cuando la integridad física o la vida del funcionario encargado de hacer cumplir la ley o de terceras personas no se encuentran ante una situación de peligro.

Esta situación requiere de la acción legislativa para que el uso de la fuerza por las autoridades se emplee únicamente en aquellos supuestos en los que las personas se encuentren bajo custodia, detenidas o sometidas, para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas, y con pleno respeto a los derechos humanos.

Con relación al uso de las armas de fuego por funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, en los casos conocidos por dicho organismo protector de los derechos humanos, observó que las han utilizado en contra de personas desarmadas, con el fin de llevar a cabo órdenes de localización y presentación ante la autoridad ministerial, detenciones de personas a bordo de medios de transporte, o en contra de personas que cometen faltas administrativas, o que, incluso, dichos servidores públicos llegan al extremo de hacerse justicia por propia mano, ocasionando atentados al derecho a la propiedad, lesiones o hasta la muerte. Además, se advierte en su informe que algunos servidores públicos involucrados no informan inmediatamente lo sucedido a sus superiores jerárquicos y no se brinda atención médica a las personas.

|Compañeras y compañeros diputados: los esfuerzos que ha realizado esta Cámara de Diputados para coadyuvar en los objetivos de la seguridad pública, han sido apremiantes: En 2008 se aprobó un presupuesto de 19 mil 711.6 millones de pesos a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP); monto que fue superior al ejercido en 2007 en 8.1 por ciento en términos reales.

Como parte de los recursos aprobados para 2008, se asignaron 3 mil 589.4 millones de pesos al Subsidio para la Seguridad Municipal (Subsemun) para el equipamiento de las corporaciones policiales y para modernizar la infraestructura de seguridad pública, a efecto de apoyar a 135 municipios y a 15 demarcaciones territoriales del Distrito Federal que concentran el 52.8 por ciento de la población del país.

No obstante, la cantidad de recursos que se han destinado para procurar seguridad a los ciudadanos, no cesa el clima de terror y de intranquilidad que se ha generado en la sociedad frente a sucesos como los enfrentamientos armados que en plena vía pública se presentan ahora con mayor frecuencia entre autoridades y delincuentes, principalmente, con narcotraficantes.

El secuestro y asesinato del niño Fernando Martí, la explosión de granadas ocurrida en Morelia, Michoacán durante la noche de las fiestas patrias del 15 de septiembre, en la que

perdieron la vida y resultaron gravemente heridos ciudadanos inocentes; la explosión de igual forma frente a las oficinas de seguridad pública en Guadalajara, Jalisco, el tiroteo entre policías federales y sicarios en Tijuana, Baja California, para detener a uno de los narcotraficantes más perseguidos por las autoridades nacionales y de Estados Unidos; y otros muchos acontecimientos que siguen consternando al pueblo mexicano.

La lucha anticrimen que sostiene el estado mexicano, requiere de la puesta en marcha de una política nacional que conciba desde la Constitución a la seguridad pública como un derecho de todo individuo y como una función de servicio a cargo del Estado en su integridad. La República así lo reclama.

Por lo antes expuesto, me permito someter a la consideración de esta Asamblea, el siguiente:

Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 3, 6 y 22 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Artículo Primero. Se reforma el párrafo noveno del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 21. ...

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

La seguridad pública es un derecho de las personas, que será garantizado por el Estado a través de la función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, **congruencia, oportunidad, proporcionalidad** y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para **garantizar el derecho a la seguridad pública y cumplir con sus objetivos** y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

..."

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 3, en sus párrafos primero y cuarto; 6 y el primer párrafo del artículo 22 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y se adiciona una fracción III del artículo 22 del mismo ordenamiento recorriéndose las actuales fracciones III a XI, para quedar como sigue:

"**Artículo 3.** Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, **la seguridad pública es un derecho de las personas, que será garantizado por el Estado a través de la función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios**, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

...

...

La seguridad pública en su carácter de función estatal, se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley."

"**Artículo 6.** La conducta de los miembros de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, **objetividad, congruencia, oportunidad y proporcionalidad**. Las autoridades establecerán instrumentos de formación policial que inculquen estos principios; **asimismo, deberán promover su difusión entre la población para exigir su cumplimiento.**"

Capítulo

III

De la actuación y formación de los integrantes de las instituciones policiales

"**Artículo 22.** Para que la actuación de los integrantes de las instituciones policiales se apegue a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, **objetividad, congruencia, oportunidad y proporcionalidad**, las instancias de

coordinación del Sistema Nacional promoverán que en las normas aplicables se prevean, como mínimo, los deberes siguientes:

I. a II. ...

III. Atender y dar respuesta pronta a toda petición o solicitud ciudadana de auxilio o apoyo urgente para proteger la vida, familia, propiedades, patrimonio o derechos propios o de terceros.

IV. a XII. ...

..."

Transitorio

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

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a los diecinueve días del mes de noviembre de 2008.

Diputado Fernando Enrique Mayans Canabal (rubrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 115 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAFAEL VILICAÑA GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Con fundamento 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, el que suscribe, diputado Rafael Villicaña García, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se propone adicionar los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el fin de combatir la práctica del nepotismo en estados y municipios, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Uno de los problemas más graves que afectan de manera sistemática a la administración pública, tanto a nivel federal como a las estatales y municipales, es el fenómeno del nepotismo, que es una forma particular del conflicto de intereses. Aunque la expresión tiende a ser usada de manera amplia, se aplica estrictamente a una situación en la cual una persona usa el poder público con el fin de obtener un favor, con frecuencia un trabajo, para un miembro de su familia.

En las diferentes regulaciones que sobre ésta prohibición existen, en sentido estricto y de manera general se utiliza o se le interpreta desde el punto de vista de todas aquellas prohibiciones a los servidores públicos para valerse de su posición pública para obtener trabajos para los miembros de su familia y con ello, desde luego, los beneficios económicos que vienen aparejados con esta situación ventajosa con respecto de todos aquéllos que estarían en la posición de aspirar por las vías legítimas a ser candidato a ese puesto público.

El objetivo no es evitar que las familias trabajen juntas, sino evitar la posibilidad de que un servidor público pueda favorecer a los miembros de su familia en el ejercicio de una autoridad discrecional a nombre del público para contratar empleados calificados.

Como lo ha dicho un miembro de la oficina del Ombudsman de Sudáfrica:

"Un ejemplo típico puede ser cuando se presume que alguien haya tenido una ventaja inapropiada al recibir, a través de la intervención de un miembro de su familia que trabaja para cierto departamento, contratos que dicho departamento lleva a cabo. Se puede considerar que no existe un acto criminal, sino un comportamiento no ético. El nepotismo aún no se tipifica como un acto criminal en nuestra ley; sin embargo es, con toda claridad, reprensible y suficientemente inaceptable como para requerir una acción por parte del Ombudsman".¹

El nepotismo no solamente se da en la administración pública, sino también en el sector privado, particularmente cuando se promueve a familiares en corporaciones que son

propiedad de una familia, casos en los cuales el acto es visto como legítimo, como así también se observa en el estudio referido de transparencia mexicana.

A pesar de lo perniciosos que puedan ser sus efectos, en términos de la operación de la administración pública, el mayor efecto negativo en el sector público, sin embargo, tiene que ver con un aspecto poco reconocido, a partir de que el candidato más apto no obtiene un cargo o un ascenso siendo víctima de manera directa del nepotismo y, como consecuencia indirecta, el público en su conjunto se vería afectado. O bien puede significar que un contratista menos competitivo gane un contrato gubernamental a expensas del dinero de los contribuyentes.

Un ejemplo de una prohibición legal establece que ninguna persona con parentesco de padre, madre, hermano, hermana, tío, tía, esposo, esposa, hijo, hija, yerno, nuera, sobrina, o sobrino puede ser ubicada en una relación de supervisión-subordinación directa.

El nepotismo, al decir de transparencia mexicana, involucra principalmente uno o más de los siguientes elementos: provocar, defender o participar en el empleo, el nombramiento, el nuevo nombramiento, la clasificación, la reclasificación, la evaluación, el ascenso, la transferencia, o el disciplinamiento de un familiar cercano o compañero doméstico en un posición local, o en un organismo sobre el cual éste ejerza jurisdicción o control.

En ese sentido, es preocupación de quien suscribe la presente iniciativa que pese a que ya existe una legislación a nivel federal que aborda esta problemática, esto es, de manera particular, en varias disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas para los Servidores Públicos esta normatividad no ha sido suficiente para frenar estas conductas en este orden de gobierno. Aunque existen disposiciones legales que abordan estas prohibiciones, tampoco han sido suficientes para frenar de manera específica estas prácticas en los gobiernos estatales y municipales, por lo que considero necesario instituir en la constitución general de la república un marco de prohibiciones para las administraciones públicas estatales y municipales.

En ese sentido, tomando en cuenta que ya existen algunas bases legales dispersas de naturaleza administrativa pero que se aplican de manera discrecional, tanto a nivel estatal como municipal, es necesario promover la presente reforma para atacar esta situación, definiendo los casos en que deban excusarse, abstenerse o prohibirse la intervención de los servidores públicos que tengan o no una relación jerárquica en cualquiera de las modalidades de selección de personal o bien, sobre la aplicación de sanciones que recaigan en algún servidor público, por tener un interés personal, beneficio económico, familiar o de negocios en el asunto de que se trate.

En ese tenor, se propone adicionar, en los artículos 115 y 116 constitucionales, ésta prohibición general y suficientes candados para inhibir estas conductas en las que incurren tanto los servidores públicos estatales como los municipales, toda vez que es una práctica reiterada y recurrente que degrada el ejercicio público y que estamos seguros redundará en beneficio de la función pública que contará con servidores públicos debidamente seleccionados capaces, honestos y eficientes.

Por lo anteriormente expuesto se propone a esta soberanía el siguiente:

Proyecto de Decreto

Único. Se adicionan un segundo párrafo al inciso a), de la fracción II, del artículo 115, así como una fracción VIII al artículo 116, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

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

En las leyes a que se refiere el párrafo anterior, así como en el segundo párrafo de la fracción II de este mismo artículo, se definirán los casos en que deban excusarse, abstenerse o prohibirse, habiendo o no una relación jerárquica de por medio, sobre la intervención, directa o indirecta, de servidores públicos municipales en cualquiera de las modalidades de selección de personal o bien, en su caso, de la aplicación de una sanción que recaiga particularmente en algún servidor público, teniendo interés personal, beneficio económico, familiar o de negocios.

b) a e)...

Artículo 116. ...

I a VII.- ...

VIII. En las constituciones y leyes de los estados se definirán los casos en que deban excusarse, abstenerse o prohibirse, habiendo o no una relación jerárquica de por medio, sobre la intervención directa o indirecta de servidores públicos en cualquiera de las modalidades de selección de personal, o bien en su caso, de la aplicación de una sanción que recaiga sobre cualquier servidor público teniendo interés personal, beneficio económico, familiar o de negocios.

Transitorio

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

Nota

1. Citado en el *Informe sobre conflicto de intereses, nepotismo y amiguismo*, página 297, Transparencia Mexicana.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de noviembre de 2008.

Diputado Rafael Villicaña García (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA BERTHA YOLANDA RODRÍGUEZ RAMÍREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, integrante de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable 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, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Diversos tratadistas han manifestado que la norma fundamental dentro de un Estado lo constituye la constitución, la cual, por ser la manifestación de la soberanía del pueblo que integra un Estado, es la norma en la que se soporta todo el régimen jurídico, y de ella es de donde se desprende la propia facultad del legislador para crear un sistema jurídico basado en los principios que la constitución establezca.

Conforme la teoría constitucional mexicana, la jerarquía normativa en el sistema jurídico mexicano, parte –al igual que la teoría positivista de Hans Kelsen– de la norma suprema o fundamental, esto es la Constitución, y a partir de tal base se desarrolla todo el sistema jurídico mexicano, en donde se ubican posteriormente las leyes, tratados, reglamentos, acuerdos, circulares y otros actos jurídicos particulares o concretos.

La cláusula de la supremacía constitucional contenida en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, "serán la ley suprema de toda la Unión". Sin embargo, en la interpretación de este precepto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aclarado que tanto las leyes como los tratados están por debajo de la Constitución, puesto que se requiere que las primeras emanen de ella y los segundos estén de acuerdo con ésta.

El antecedente de la cláusula de supremacía constitucional se remonta al artículo VI, cláusula segunda, de la Constitución de los Estados Unidos de América, y que fue introducida por primera vez en México en el artículo 126 de la Constitución de 1857, de donde pasó al actual artículo 133 constitucional, el cual a la letra señala:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, 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.

En la década pasada, la controversia que sostenían los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación versaba sobre la jerarquía normativa mexicana, la cual giraba en torno a si las leyes y los tratados ocupaban el mismo rango inmediatamente inferior a la Constitución o no.

De acuerdo con el criterio tradicional de la Suprema Corte, las leyes y los tratados tenían la misma jerarquía, pero a partir de la tesis adoptada en 1999, la corte sostiene que los tratados están por encima de las leyes y en un segundo plano respecto a la Constitución.

Para mayor abundamiento se transcribe el criterio antes mencionado:

"Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "...serán la ley suprema de toda la Unión..." parece indicar que no sólo la carta magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la ley fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la ley suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la ley fundamental y por encima del derecho federal y el local.

Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de esa manera el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades.

Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas.

Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la ley fundamental, el cual ordena que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este máximo tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "Leyes federales y tratados internacionales. Tienen la misma jerarquía normativa"; sin embargo, este tribunal pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal".¹

Como se ha referido, el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la jerarquía normativa en el sistema jurídico mexicano, en donde, en razón de la generalización del positivismo en México, ha predominado la supremacía de la Constitución ante cualquier norma, sin importar la naturaleza, alcance y contenido de las restantes normas que integran dicho sistema.

Los tratados internacionales poseen características muy particulares. En principio debe decirse que éstos son acuerdos de voluntad entre dos sujetos del derecho internacional, regularmente Estados, mediante los cuales, las partes adquieren obligaciones de muy diversa índole.

La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 señala en su artículo segundo que:

Se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional; ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.²

La Ley sobre la Celebración de Tratados publicada en el Diario Oficial De la Federación el jueves 2 de enero de 1992. Define a los tratados en su artículo 2, apartado 1, de la siguiente manera:

Tratado: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos. Los tratados deberán ser aprobados por el Senado de conformidad con el artículo 76, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estar de acuerdo con ésta y ser la ley suprema de toda la Unión en los términos del artículo 133 de la Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en su actual interpretación ha adoptado tres niveles en la jerarquía normativa: primero, la Constitución; después, los tratados; y, finalmente, las leyes federales y locales. El problema es que al considerar "en un tercer

lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía", la corte se equivoca al no dejar espacio para niveles intermedios y al colocar tanto a las leyes federales como a las locales en la misma jerarquía, cuando pertenecen a diferentes ámbitos de competencia.

La problemática que les he descrito ha sido analizada por el doctor José Ramón Cossío Díaz, quien estima que las soluciones aparentes no se presentan como una sola conclusión aplicable a todos los casos que puedan presentarse, y estima que el medio idóneo para solucionar las posibles contradicciones entre leyes y tratados, lo constituyen las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 constitucional.³

De igual forma se ha referido que la naturaleza, objetivo y alcance de los tratados internacionales y de las leyes federales, es muy distinto y que, concretamente, por lo que toca a los tratados internacionales no existe prohibición alguna para celebrar determinado tipo de éstos, sólo en el caso de que controviertan algún precepto constitucional, en razón del principio de supremacía constitucional, en tanto que las leyes federales, necesariamente deberá estar facultado el Congreso de la Unión para emitirlas, y dicho catálogo de facultades se ubica en la Constitución.⁴

Asimismo, no está claro donde quedarían las leyes constitucionales, es decir las leyes que son reglamentarias de algún artículo o institución contenida en la Constitución, como por ejemplo la Ley de Amparo. Entonces no sería para sorprenderse que hubiera quienes pudieran argumentar que las leyes constitucionales y los tratados están en la misma jerarquía, al constituir normas jurídicas que dan unidad a un Estado federal como un todo y no a una de sus partes, sean los ámbitos de competencia federal o local.⁵ Sin embargo, esto nada más reabriría la cuestión de cuál debe prevalecer en caso de conflicto: la ley constitucional o el tratado.

En el caso concreto, la Corte resolvió que un tratado estaba por encima de una ley constitucional, en el sentido de ser reglamentaria de un artículo o institución de la Constitución, aunque en realidad dicha ley era inconstitucional al contrariar lo dispuesto por la carta magna. Sin embargo, de esto no se sigue que una ley constitucional o reglamentaria de la Constitución esté o deba estar siempre por debajo de todos los tratados. La respuesta dependerá del tratado en cuestión.

Asimismo, a partir de una interpretación errónea del artículo 124, la Corte deriva que las leyes federales y locales están en la misma jerarquía cuando en realidad pertenecen a dos ámbitos de competencia diferentes, uno federal y otro local, los cuales no pueden estar en el mismo nivel jerárquico y mucho menos estar en conflicto. El artículo 41 de la Constitución, en su primer párrafo, precisa que la soberanía se ejerce por las autoridades federales y locales en los términos de sus competencias respectivas, tal y como están definidas en las Constituciones federal y locales, con la única limitación de que las segundas no podrán contravenir lo dispuesto en la primera:

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, 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.

De tal guisa, que al adoptar tres niveles en la jerarquía de las normas (Constitución, tratados y leyes) la Suprema Corte falla al no dejar espacio para niveles intermedios y al no distinguir adecuadamente entre diferentes clases de leyes (federales) y tratados. Por un lado, las primeras se pueden dividir en dos: leyes ordinarias y leyes constitucionales o reglamentarias de la Constitución; y, por el otro, los segundos pueden incluir un sinnúmero de materias diferentes, y que al no ser idénticas no pueden ponerse en la misma caja, por ejemplo, los de derechos humanos y los de comercio.⁶

En este sentido, la principal cuestión constitucional pendiente es precisamente identificar qué tipo de tratados deben prevalecer en caso de conflicto. Y, en consecuencia, explicitar aún más y de forma más exhaustiva la jerarquía normativa de leyes y tratados.

Para mayor referencia, tenemos los tratados internacionales en materia comercial, que en principio regulan aspectos entre las partes, pero indirectamente trascienden a la esfera jurídica de los gobernados, al momento en que son aplicados a casos concretos, o bien, cuando alguno de los Estados contratantes se obliga a modificar su normatividad secundaria, a efecto de que ésta sea acorde a lo pactado.

Sin embargo, los tratados internacionales en materia de derechos humanos poseen características *sui generis*, ya que si bien son celebrados entre sujetos de derecho internacional, no menos cierto es que el sujeto que se verá beneficiado con los mismos, no lo son las partes del instrumento internacional, sino los individuos que integran a los Estados contratantes.

El contenido de dichos instrumentos por tanto, puede ser muy variado, desde una declaración en cualquier materia, hasta un acuerdo multilateral en materia económica, de cooperación internacional o de un sistema supranacional de protección de determinados intereses comunes.

De ahí que veamos tratados internacionales en materia de libre comercio, en colaboración internacional en materia penal o civil, sobre tributación, e incluso, de derechos humanos.

El 2 de septiembre de 2004 fue publicada la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica que no viene a derogar a la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992, y que por el contrario se funda precisamente en ella. Aunque no está claro porqué había que aprobar otra ley sobre tratados, su aprobación refuerza que los tratados de comercio y de derechos humanos no deben estar en el mismo cajón, y que los segundos deben prevalecer sobre los primeros. La ley de 2004 define tratado al remitir a la definición contenida en la ley de 1992 (artículo 1o.), y sugiere que los tratados, tales como los de comercio, deben estar de acuerdo con la Constitución, al respetar tanto a los derechos humanos como a la división de poderes (artículo 2o.).⁷

Por tal motivo, aquellos tratados sobre derechos humanos, cuyo contenido coincide con las garantías constitucionales o las amplía están y deben estar en un segundo plano por debajo solamente de la Constitución,⁸ mientras que los otros no necesariamente. El hecho de que los tratados de comercio deban respetar los derechos humanos, los subordina a éstos, porque están insertos en un segundo plano.

Asimismo, los tratados de comercio pueden ser aprobados como meros acuerdos, como en el caso de Estados Unidos de América, por el presidente y por mayorías simples en ambas Cámaras del Congreso, en lugar de por el voto de las dos terceras partes del Senado, requerida para tener el estatus de tratado. De igual forma, los tratados multilaterales (o internacionales) están y deben estar por encima de los bilaterales (o regionales), porque implican un compromiso mayor ante la comunidad internacional; y los tratados auto-aplicativos están y deben estar por encima de los hetero-aplicativos, porque no requieren de ningún procedimiento legislativo posterior.

Por todo lo antes expuesto, y con la finalidad de actualizar la Constitución a la actualidad jurídica y subsanar la deficiencia en la redacción de nuestra Carta Magna, se propone reformar el artículo 133 constitucional con la finalidad de plasmar en el texto de la Carta Magna la jerarquía normativa del país.

Resulta imperiosa esta reforma, toda vez que los posibles criterios que tengan cada uno de los ministros de la Suprema Corte de la Nación e interpretaciones que den al artículo 133, puede resultar pernicioso para la seguridad jurídica nacional.

La lasitud de la actual y vigente redacción, invita a considerar a todos los tratados por encima de todas las leyes, cuando no todos los tratados ni todas las leyes son iguales entre sí, y por consiguiente no pueden estar en el mismo compartimiento.

Dentro de la redacción propuesta se contienen todos los elementos necesarios a efecto de que se pueda tener una mayor eficacia en la aplicación del derecho mexicano vigente, por lo cual considero que dichas interpretaciones deben elevarse a rango constitucional ya que al contemplarlas en nuestro derecho resolvería infinidad de problemas en cuanto a la solución de controversias se refiere.

Para comprender mejor el origen de la presente iniciativa es necesario recordar algunas distinciones sobre los tratados:

- a) Por el número de partes firmantes, son bilaterales o multilaterales;
- b) Por el proceso de su aplicación o forma de recepción, los cuales son tratados auto-aplicativos o hetero-aplicativos; y

En los autoaplicativos o (self-executing) o aplicación directa, autónoma, automática o de remisión, no se requiere de un acto legislativo posterior que implante las obligaciones de los tratados en el derecho interno, ya que tienen el carácter de

autoaplicativos; es decir, el derecho internacional no se reformula en la legislación interna, sólo se ordena su aplicación.

En los heteroaplicativos (non self-executing) o aplicación indirecta, heterónoma u ordinaria, se requiere de un acto legislativo posterior que establezca las obligaciones de los tratados en el derecho interno, ya que tienen el carácter de heteroaplicativos.

c) Por su materia, cubren una amplia gama de materias, incluidos el comercio y los derechos humanos.

Para tal efecto, se propone un estándar múltiple de cinco niveles que distinga los alcances, procedimientos de aplicación y sus materias.

- 1) La Constitución, aprobada por una asamblea o Congreso Constituyente, elegida ad hoc para tal propósito y reformada por dos terceras partes de ambas Cámaras, y por la mayoría simple de las legislaturas estatales.
- 2) Los tratados sobre derechos humanos y otros tratados auto-aplicativos o multilaterales e internacionales, celebrados por el presidente y aprobados por la mayoría simple en el Senado.
- 3) Las leyes constitucionales o reglamentarias de la Constitución, aprobadas por mayorías simples en ambas Cámaras.
- 4) Los tratados sobre comercio y otros tratados hetero-aplicativos o bilaterales y regionales, celebrados por el presidente y aprobados por la mayoría simple en el Senado.
- 5) Las leyes ordinarias, aprobadas por mayoría simple en ambas Cámaras, con la única limitación de que deben estar facultadas para legislar en dicha materia.

Por todo lo anteriormente expuesto en el cuerpo de la presente iniciativa se propone para su discusión el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, 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.

La jerarquía de normas en el Estado será en el siguiente orden de mención:

- 1) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada por una asamblea o Congreso Constituyente;
- 2) Los tratados sobre derechos humanos y otros tratados auto-aplicativos o multilaterales e internacionales;
- 3) Las leyes constitucionales o reglamentarias de la Constitución;
- 4) Los tratados sobre comercio y otros tratados hetero-aplicativos o bilaterales y regionales;
- 5) Las leyes ordinarias; y
- 6) Los demás ordenamientos normativos.

Las autoridades del Poder Judicial a nivel federal y a nivel local, en el ámbito de sus competencias, deberán apegarse a dicho orden jerárquico para resolver las controversias que se susciten dentro de nuestro sistema normativo.

Transitorio

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

Notas

1. "Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal", *Semanario Judicial de la Federación*, 9a. época, México, t. X, núm. 192,867, P. LXXVII/1999, noviembre de 1999, p. 46.
2. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, P-Z, México, 1999, Pág. 3149.
3. Véase Cossío Díaz, José Ramón, y otro, *La defensa de la Constitución*, Fontamara, México, 2003, pp. 81-99.
4. Basta referir que el contenido del artículo 124 constitucional, se tiene que las facultades que no estén expresamente otorgadas a las autoridades federales, como lo es el Congreso de la Unión, se entenderán reservadas para las autoridades de las entidades federativas, por lo que atento al principio de legalidad, cuando una materia no esté expresamente otorgada al Congreso de la Unión para ser legislada por éste, únicamente las legislaturas locales podrán hacerlo.
5. Becerra Ramírez, Manuel; Carpizo, Jorge; Corzo Sosa, Édgar y López-Ayllón, Sergio, "Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución federal (Amparo en Revisión 1475/98)", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 3, julio-diciembre de 2000, pp. 182.
6. Cfr. López-Ayllón, Sergio, op. cit., nota 4, p. 207.
7. Becerra Ramírez, Manuel, *Ley sobre la aprobación de tratados en materia económica*, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, núm. 5, 2005, p. 697.
8. Cfr. Becerra Ramírez, Manuel, *Tratados*, cit., nota 4, p. 175; Corzo Sosa, Édgar, op. cit., nota 4, p. 189; y López-Ayllón, Sergio, op. cit., nota 4, p. 207

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a los 11 días del mes de noviembre del año 2008.

Diputada Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 7 Y 133 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, A CARGO DEL DIPUTADO JOAQUÍN CONRADO DE LOS SANTOS MOLINA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la ley fundamental, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma el primer párrafo del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 7 y 133, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La igualdad entre hombres y mujeres es uno de los principios fundamentales del derecho comunitario. Los objetivos de la Unión Europea, en materia de igualdad entre hombres y mujeres, consisten en garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre ambos sexos y en luchar contra toda discriminación basada en el sexo.

En este ámbito, la Unión Europea ha aplicado un doble enfoque que engloba acciones específicas y la integración de la perspectiva de género, lo que constituye en el ámbito internacional una lucha contra la pobreza, el acceso a la educación y los servicios de salud, la participación en la economía y el proceso de toma de decisiones, y la equiparación de la defensa de los derechos de la mujer con la defensa de los derechos humanos.

En México, a pesar de que el código político de 1917, los instrumentos internacionales ratificados por México, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, en las que se prevén la coordinación, colaboración y concertación con los sectores de la administración pública federal, estatal y municipal, con los Poderes Judicial y Legislativo –federal y locales–, así como de cooperación con órganos autónomos, instituciones académicas, centros de investigación, organismos de la sociedad civil –nacionales e internacionales–, el sector privado y otros actores de la sociedad, en los hechos, persiste la falta de oportunidades entre mujeres y hombres.

El reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, en tratados y convenciones internacionales, debe ser garantizado por el Estado mexicano. La representación nacional juega un papel importante en el cumplimiento de éstos.

Que las condiciones de un desarrollo equitativo conforme a los principios de igualdad y de no discriminación que pregonan la ley fundamental, y una vida libre de violencia, con las

mismas oportunidades para las mujeres y los hombres en México, sigue siendo un compromiso de los representantes de la nación con las mujeres de nuestra república.

Los principios estipulados en los artículos 1o. y 4o. de la norma suprema, así como los convenios y tratados internacionales suscritos por México y que son de observancia general en la república y que, por ende, vinculan a todas sus instancias, dependencias y órganos de los poderes y órdenes de gobierno de México, no se cumplen o las autoridades competentes hacen caso omiso de éstos.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a la "igualdad" ha sostenido que

El primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé la igualdad del hombre y de la mujer frente a la ley y ordena al legislador que proteja la organización y el desarrollo de la familia, se introdujo en la Carta Magna mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974, como parte de un largo proceso para lograr la equiparación jurídica del género femenino con el masculino. Así, en la relativa iniciativa de reformas se propuso elevar a rango constitucional la igualdad jurídica entre ambos y se indicó que ésta serviría de pauta para modificar leyes secundarias que incluyeran modos sutiles de discriminación. De manera que la referida igualdad implica una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, ya que frente a la ley el hombre y la mujer deben ser tratados por igual; de ahí que el artículo 4o. constitucional más que prever un concepto de identidad, ordena al legislador que se abstenga de introducir distinciones injustificadas o discriminatorias.¹

La segunda sala del máximo tribunal del país por lo que hace a la "garantía de no discriminación" ha señalado al respecto que

De los artículos 1o., párrafo tercero, y 4o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la no discriminación es una verdadera garantía individual, consistente en el derecho subjetivo público del gobernado de ser tratado en la misma forma que todos los demás y el correlativo deber jurídico de la autoridad de garantizar un trato idéntico a todas las personas situadas en las mismas circunstancias. Ahora bien, conforme a tales preceptos, en la nación mexicana está prohibido todo tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana, anule o menoscabe los derechos y libertades del varón y la mujer, porque ambos deben ser protegidos por la ley sin distinción alguna, independientemente de sus preferencias y, por ello, deben gozar de los mismos derechos y de la igualdad de oportunidades para ejercer las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil o en cualquier otra."

La propuesta de igualdad de oportunidades se inspira en las garantías de no discriminación e igualdad.

En cuanto a la garantía de no discriminación por razón de sexo, es una realidad en nuestro país, en tanto que la igualdad debe ser considerada como un valor en sí mismo.

Las mujeres constituyen más del 50 por ciento de la población, por lo que se hace necesario no sólo subsanar situaciones de discriminación sino incorporar a las mujeres en paridad al hombre.

Hoy requerimos de una sociedad que tome en cuenta las necesidades de los seres humanos y su calidad de vida, ni más ni menos.

Necesitamos conciliar hacer compatible tener familia y trabajo para ambos sexos.

Es por ello que reformamos los artículos 7 y 133 de la Ley Federal del Trabajo, a efecto de que se observe la igualdad de oportunidades y la perspectiva de género en toda empresa o establecimiento y como una prohibición para los patrones el no observar tales principios.

Sabemos que los cambios culturales requieren de décadas, pero si avanzamos en esta dirección habremos contribuido y legado a las futuras generaciones una sociedad más justa.

La representación nacional tiene una deuda con todas las mujeres de este país y con los derechos humanos; es por ello que proponemos elevar a rango constitucional la igualdad de oportunidades conforme a los tratados internacionales suscritos por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, en materia de derechos humanos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración del Pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el primer párrafo del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma el primer párrafo del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil **en igualdad de oportunidades**; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a **los tratados internacionales suscritos por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, en materia de derechos humanos y la ley respectiva.**

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 7 y 133, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo para quedar como sigue:

Artículo 7o. En toda empresa o establecimiento, el patrón deberá emplear 90 por ciento de trabajadores mexicanos, por lo menos; **asimismo, deberá observar la igualdad de trato y de oportunidades en el acceso al empleo, en la formación y en la promoción profesionales, así como en las condiciones de trabajo y perspectiva de género.** En las categorías de técnicos y profesionales, los trabajadores deberán ser mexicanos, salvo que no los haya en una especialidad determinada, en cuyo caso el patrón podrá emplear temporalmente a trabajadores extranjeros, en una proporción que no exceda del 10 por

ciento de los de la especialidad. El patrón y los trabajadores extranjeros tendrán la obligación solidaria de capacitar a trabajadores mexicanos en la especialidad de que se trate. Los médicos al servicio de las empresas deberán ser mexicanos.

...

Artículo 133. Queda prohibido a los patrones lo siguiente:

I. Negarse a aceptar trabajadores por razón de edad o de su sexo, **así como negarse a aplicar la igualdad de oportunidades y la perspectiva de género para la contratación de personal.**

II. a XI. ...

Transitorios

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

Segundo. Una vez que entre en vigor el decreto, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus atribuciones, dentro de los 180 días naturales harán las adecuaciones a las disposiciones jurídicas correspondientes.

Tercero. El Ejecutivo federal contará con un plazo improrrogable de 360 días naturales a la entrada en vigor del decreto para hacer las adecuaciones a las disposiciones administrativas de la materia.

Notas

- 1 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, primera sala, XXVI, julio de 2007, página 262, tesis primera CLII/2007.
2. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, segunda sala, XXVI, agosto de 2007, página 639, tesis segunda CXVI/2007.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 19 noviembre de 2008.

Diputado Joaquín Conrado de los Santos Molina (rúbrica)

QUE REFORMA LA FRACCIÓN XIV DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARCO ANTONIO PEYROT SOLÍS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Marco Antonio Peyrot Solís, 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 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, somete a consideración de este poder de la unión iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XIV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La fracción XIV del artículo 73 de la Constitución federal establece que el Congreso de la Unión tiene, entre otras facultades, la de levantar y sostener a las instituciones armadas del país, que son el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea Nacionales.

El artículo 76, fracción III, de la Constitución federal establece que es facultad del Senado de la República ratificar los nombramientos de coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; es decir, de las instituciones armadas del país.

Por otra parte, el artículo 89, fracción IV, de la Carta Magna dispone que es facultad del presidente de la república nombrar, con aprobación del Senado de la República, a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

Del estudio y análisis de las disposiciones constitucionales anotadas en los párrafos que anteceden, se determina que al instituto armado a cuyo cargo está el poder naval de la federación se dan diferentes, denominaciones como "Marina de Guerra" y "Armada", estimándose conveniente unificar esas denominaciones a fin de evitar confusiones.

Si bien es cierto que a la institución militar a que se ha venido haciendo referencia se den distintas denominaciones, no afecta de ninguna manera al eficaz y eficiente desempeño que ha demostrado a lo largo de la historia, también lo es que designársele indistintamente como "Marina de Guerra" o "Armada" puede dar lugar a que se piense que se hace referencia a dependencias militares distintas.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Armada de México, a la Secretaría de Marina corresponde organizar, administrar y preparar la Armada.

En términos de lo establecido en el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Armada de México, dicho instituto armado es una institución militar nacional, de carácter permanente,

cuya misión es emplear el poder naval de la federación para la defensa exterior y coadyuvar en seguridad interior del país.

En el contexto internacional y atendiendo a razones históricas y a la tradición, al servicio o fuerza armada encargada de la defensa de un país por mar se denomina "Armada".

Considerando que tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como en la Ley Orgánica de la Armada de México al hacer referencia a esa fuerza armada lo hacen denominándola como "Armada", se considera conveniente reformar la fracción XIV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que haya concordancia de términos con lo que establecen los artículos 76, fracción III, y 89, fracción IV, de ese ordenamiento.

Por lo expuesto, someto a consideración de este poder de la unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por la que se reforma el artículo 73, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 73. ...

...

...

XIV. Para levantar y sostener las instituciones armadas de la unión, a saber: Ejército, **Armada** y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

Transitorio

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

Palacio Legislativo, a 25 de noviembre de 2008.

Diputado Marco Antonio Peyrot Solís (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS ERNESTO ZATARÁIN GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado Carlos Ernesto Zatarain González, integrante de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en uso de las facultades que le confieren la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos somete a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo séptimo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

La alimentación es un derecho humano básico. Es la garantía para el disfrute y ejercicio del resto de todos los derechos humanos. Sin embargo, miles de personas mueren a diario a causa del hambre o por las secuelas de la falta de alimentos o por un inadecuado equilibrio en el consumo de éstos.

A pesar de que el derecho a la alimentación fue incluido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por las Naciones Unidas desde 1948, el compromiso para hacerlo cumplir ha sido lento, gradual e inequitativo.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para Agricultura y la Alimentación (FAO), más de 850 millones de personas padecen hambre. 400 millones son niñas y niños, principalmente de África y de Asia. El 70 por ciento de la población del mundo que vive en pobreza son mujeres, especialmente en zonas rurales, lo que tiene un impacto en su derecho a la alimentación y por lo tanto en su calidad de vida, ya que dado su papel reproductivo, requieren una alimentación que tome en cuenta sus particularidades.

Según datos también de la FAO, en América Latina y el Caribe se produce tres veces la cantidad de alimentos necesarios para satisfacer a su población y es la mayor exportadora de alimentos del mundo. A pesar de esto, hay países como Guatemala y Honduras que han incrementado el número de personas con hambre en los últimos años. En Latinoamérica hay 52 millones de personas que sufren de desnutrición. 70 por ciento de los niños menores de cinco años sufre desnutrición crónica en esta región, lo que contradice las bases del Estado y de la sociedad civilizada.

En México, la desnutrición calórico-proteica afecta a aproximadamente la quinta parte de la población del medio rural (alrededor de cinco millones de personas), mientras que en los sectores urbanos incide en el siete por ciento de los habitantes. Pese a que, según cifras de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, este año México espera cerrar con una producción récord en maíz, azúcar, leche, carne, huevo, naranja, limón, mango, aguacate, jitomate, chile y papa, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, más de la mitad de la niñez rural está desnutrida.

Anemia por deficiencia de hierro, déficit de nutrimentos, retardo en el crecimiento lineal, sobrepeso y obesidad, son sólo algunas de las deficiencias nutricionales que se presentan con mayor frecuencia entre la población infantil. El 12.7 por ciento de la población menor de 5 años sufre desnutrición crónica y, con ello, México está fuera de las naciones consideradas como bien alimentadas. En las zonas rurales la afectación se eleva hasta 20 por ciento en los niños de esa edad.

La mayoría de los niños con algún grado de deficiencia nutricional se concentra en 700 municipios del país, más de un 25 por ciento del total, principalmente en los estados de Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Puebla y Nayarit. En esas localidades, de alto grado de marginación, la tasa de mortalidad infantil es de 75 por cada mil menores, equivalente a los indicadores que se reportan en los países del África subsahariana. A escala nacional, la tasa promedio de defunciones en México se ubica en 17 por mil.

La mitad de las familias mexicanas sufren algún grado de inseguridad alimentaria y aproximadamente el 8 por ciento de la población, pasa un día o más sin comer porque no cuenta con recursos para adquirir alimentos. La desnutrición humana es un complejo problema social, en que el se requiere la corresponsabilidad de la sociedad entera, son problemas que afectan las condiciones de vida de una sociedad lacerada por la ignorancia y la esquiva de sus necesidades palpables.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, el derecho a la alimentación significa que todas las personas deben tener acceso físico y económico, de manera individual o colectiva, de forma regular y permanente, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, y a los medios necesarios para producirla, de forma que se corresponda con las tradiciones culturales de cada población y que garantice una vida física y psíquica satisfactoria y digna.

Si bien existen diversos programas gubernamentales enfocados a la alimentación como arranque parejo en la vida, oportunidades, los de abasto social de tortilla y de leche, no se ha logrado evitar su carácter asistencialista de éstos, pues se centran en la entrega de despensas y en ayuda monetaria a ciertos grupos, pero carecen de una visión de largo plazo que prevengan situaciones de emergencia o desastre, programas de abastecimiento de alimentos o de apoyo al campo. Lo anterior se agrava debido a la falta de soberanía alimentaria en México, ya que más de 40 por ciento de los alimentos que se consumen vienen del extranjero.

Durante los últimos gobiernos, se ha dejado al campo en un estado de indefensión frente a las empresas agroindustriales y las comercializadoras extranjeras. En tal sentido, desde hace varias décadas, el país se enfrenta a un severo deterioro, constante, en las condiciones del sector agrícola que tienen un efecto negativo en la vida de la población campesina y en los precios de los alimentos.

En la Carta Magna, salvo la garantía de alimentación reconocida en el artículo 4o., para la infancia, y no obstante el gran número de iniciativas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y en diversas legislaturas, aún no se reconoce de manera explícita el derecho

a la alimentación, por lo que elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación es por tanto, uno de los pendientes en materia social que tiene que resolver de inmediato nuestro país.

En este orden de ideas, la Iniciativa que hoy se somete a la consideración de esta honorable asamblea, se constituye como un instrumento más para aportar elementos para que nuestro marco normativo esté acorde con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los diversos instrumentos internacionales de los que México es parte.

La iniciativa en comento, propone adicionar un nuevo párrafo séptimo al artículo 4o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que toda persona tenga derecho a una alimentación suficiente y nutricionalmente adecuada que le permita satisfacer las necesidades de un adecuado desarrollo físico y mental, en todas las etapas de la vida. El Estado orientará sus políticas en la materia, atendiendo al perfil nutricional más óptimo para los diversos segmentos de la población, por género y edades.

Compañeras y compañeros legisladores: la seguridad alimentaria es de máxima importancia para mejorar el estado nutricional de las personas que padecen hambre y desnutrición persistentes. Es momento de ir asumiendo responsabilidades, conjuntamente con la sociedad, para garantizar el derecho a la alimentación, ya que es una necesidad primordial para el sano desarrollo de los seres humanos y de nuestra sociedad.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo séptimo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un nuevo párrafo séptimo, recorriéndose el texto vigente del actual y el de los demás párrafos en orden consecutivo, del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

...

...

...

...

Toda persona tiene derecho a una alimentación suficiente y nutricionalmente adecuada que le permita satisfacer las necesidades de su adecuado desarrollo físico y mental, en todas las

etapas de la vida. El Estado orientará sus políticas en la materia, atendiendo al perfil nutricional más óptimo para los diversos segmentos de la población, por género y edades.

...

...

...

Artículos Transitorios

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

Segundo. Remítase a la honorable Cámara de Senadores, para sus efectos constitucionales.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de noviembre de 2008.

Diputado Carlos Ernesto Zatarain González (rúbrica)

QUE REFORMA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ARNOLDO OCHOA GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado Arnoldo Ochoa González, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, 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, presenta a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan tres nuevos párrafos a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

El proceso de globalización, en el cual estamos insertos, requiere de gobiernos locales fuertes y participativos que permitan el mantenimiento de la identidad de sus pueblos. En tal sentido, es necesario ubicarse dentro del contexto global sin descuidar los diversos aspectos locales que componen nuestra federación.

En las tres décadas precedentes, el crecimiento poblacional, el desarrollo económico y la migración han traído consigo una amplia urbanización y la fusión de las localidades, creando el fenómeno de las metrópolis y de las megametrópolis que exigen menos mecanismos de coordinación, para elevar la eficacia de las políticas públicas.

Las relaciones intermunicipales, son en la actualidad un instrumento jurídico fundamental para mejorar el cumplimiento de los fines de los gobiernos locales y para la instauración de un federalismo moderno, eficiente y transparente. En tal sentido, la celebración de convenios y la constitución de organismos de colaboración entre municipios, que faciliten la prestación de servicios, la realización de obras públicas, la resolución de problemáticas compartidas, la coordinación técnica y financiera o la realización de actividades de interés común de su competencia, constituyen instrumentos novedosos para lograr una mayor eficiencia y descentralización operativa.

Los objetivos que promueven las relaciones intermunicipales son de muy variada naturaleza, pues a las funciones y competencias tradicionales de los gobiernos locales, se van sumando paulatinamente nuevos roles de desarrollo integral y humano. Actualmente la tendencia mundial encamina la actividad gubernamental hacia la descentralización, en un plano de creación de más espacios de participación, eficacia, control, libertad y transparencia, lo que implica la asunción de nuevas responsabilidades por los municipios en materias como la seguridad pública, la atención de la salud, los servicios educativos, la promoción económica, el desarrollo sustentable y la conservación del medio ambiente.

El desarrollo de estos mecanismos de coordinación ha tenido resultados exitosos en América Latina. Un ejemplo de ello lo vemos en los corredores productivos de Buenos

Aires, Argentina, que funcionan desde 1993, los cuales promueven el desarrollo económico de sus regiones, con implantación de estrategias regionales de saneamiento urbano y ambiental de las regiones coordinadas.

En México, las facultades de los municipios se encuentran definidas en el artículo 115 de la Carta Magna, el cual los define como entes autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propios, con capacidad para administrar libremente su hacienda; además, poseen facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales y sus gobiernos son elegidos popularmente.

Los municipios también cuentan con la posibilidad de planear en el nivel regional, dándose con ello una coordinación intergubernamental, mediante instituciones, como los Coplades en el caso del estado y Copladem en el caso de los municipios. Estas instituciones sirven de enlace entre los procesos de planeación entre los tres niveles de gobierno para lograr empatar la planeación con el plan nacional de desarrollo. Sin embargo estas instancias regionales de planeación en muchos casos no logran funcionar con la eficiencia esperada y lo que es peor, a veces han obstaculizado la elaboración de los planes municipales.

Lo anterior se debe en gran medida a la falta de fluidez de recursos económicos. Actualmente, la recaudación y el gasto de los recursos públicos de la federación, los estados y los municipios, es un tema que aún genera confusiones entre todos los órdenes de gobierno. Por ello, es evidente la necesidad de buscar las normas constitucionales que doten de mayores recursos a la hacienda pública, den forma a una distribución más justa y equitativa, con un nuevo esquema de ingresos y de obligaciones para los tres órdenes de gobierno en materia de gasto público con un control más transparente de su ejercicio.

La presente iniciativa propone adicionar tres nuevos párrafos catorce, quince y dieciséis a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de facilitar la coordinación entre municipios, mediante la creación de consejos de desarrollo metropolitano que se integrarán en las comisiones relativas a las problemáticas específicas que requieran de la atención conjunta de los municipios.

Asimismo, propone que estos consejos y sus comisiones se presidirán por períodos anuales de manera rotativa y contarán con secretariados técnicos que tendrán entre sus funciones, además de llevar el seguimiento de los acuerdos y convenios celebrados entre los municipios, elaborar el proyecto anual de presupuesto para la atención de sus distintas materias.

Estos presupuestos constituirán fondos mixtos, que integrarán recursos de los municipios coordinados, de las entidades y previsiones federales y serán remitidos a las legislaturas locales, a efecto de que sean integrados en el proyecto de presupuesto anual de las entidades federativas y contemplados en los convenios entre la federación y los estados.

Los artículos transitorios de la presente iniciativa conceden plazos de ciento ochenta días para las entidades federativas, a efecto de crear sus consejos de desarrollo metropolitano; asimismo para que los consejos de desarrollo metropolitano constituyan sus fondos mixtos,

los cuales deberán hacerse llegar a las legislaturas locales para su integración en el proyecto de Presupuesto de Egresos.

La posibilidad de mejorar las condiciones sociales y económicas de nuestro país, depende entre otras cosas de la modernización de los mecanismos de gobierno en las localidades. El destino de las mujeres y los hombres está íntimamente ligado al desarrollo de sus lugares de origen, lo que también implica el desarrollo de las regiones.

Por lo antes expuesto y fundado, me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adicionan tres nuevos párrafos a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adicionan tres nuevos párrafos catorce, quince y dieciséis a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. a II. ...

III. ...

a) a i) ...

...

...

...

Para los efectos de los párrafos anteriores, se crearán Consejos de Desarrollo Metropolitano, que se integrarán en las comisiones relativas a las problemáticas específicas que requieran de la atención conjunta de los municipios.

Estos consejos y sus comisiones serán presididos por períodos anuales de manera rotativa y contarán con Secretariados Técnicos que tendrán entre sus funciones, además de llevar el seguimiento de los acuerdos y convenios celebrados entre los municipios, elaborar un proyecto anual de presupuestos para la atención de sus distintas materias.

Estos presupuestos constituirán fondos mixtos, que se integrarán recursos de los municipios coordinados, de las entidades y previsiones federales y serán remitidos a las legislaturas locales, a efecto de que sean integrados en el proyecto de

presupuesto anual de las entidades federativas y contemplados en los convenios entre la federación y los estados.

IV. a X. ...

...

Transitorios

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

Segundo. Las entidades federativas contarán con un plazo de ciento ochenta días posteriores a la publicación del presente decreto, a efecto de crear los Consejos de Desarrollo Metropolitano.

Tercero. Los Consejos de Desarrollo Metropolitano contarán con un plazo de ciento ochenta días posteriores a la fecha de su creación para la constitución de sus fondos mixtos, los cuales deberán hacerse llegar a las legislaturas locales para su integración en el proyecto de Presupuesto de Egresos.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de noviembre de 2008.

Diputado Arnoldo Ochoa González (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 2 DE LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA EUGENIA CAMPOS GALVÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, diputada María Eugenia Campos Galván, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LX Legislatura, con fundamento en los artículos 71, 72 y 73 constitucionales, presenta iniciativa que modifica el párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 2 de la Ley del Banco de México. Bajo la siguiente

Exposición de Motivos

El Estado mexicano cuenta con un banco central que es autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Entre sus objetivos prioritarios se encuentra el procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional,¹ es decir, controlar la inflación.

La autonomía del Banco de México (Banxico) inició en 1993; dicho estatus significa que ni el Gobierno Federal o cualquier poder del Estado mexicano pueden obligarlo a adoptar determinada política económica.

En términos generales, la autonomía del Banco de México garantiza una necesaria imparcialidad en el manejo monetario de nuestro país, alejando con ello las tradicionales tomas de decisiones presidenciales y la utilización de este organismo como caja chica del gobierno federal, lo que ha posibilitado el más largo periodo de estabilidad económica desde la década de los 60, entre muchos otros aciertos.

La procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda se realiza en gran medida a través de la política monetaria, responsabilidad del Banco.

La política monetaria seguida por el Banxico desde el año 2001 se basa en el esquema de objetivos de inflación, el cual se caracteriza por el anuncio de una meta multianual de inflación, en la transparencia de las acciones de política monetaria, en la amplia comunicación con el público y, finalmente, en el análisis sistemático de un extenso conjunto de indicadores que proporcionan información sobre la futura trayectoria de la inflación.²

Banxico cuenta con instrumentos para afectar de manera directa un conjunto de variables nominales que tienen un impacto sobre los determinantes de la inflación, entre los que destacan: el entorno externo y el tipo de cambio; las remuneraciones, salarios, empleo y costos unitarios de la mano de obra; la oferta y demanda agregadas; precios administrados y concertados; finanzas públicas; y, agregados monetarios y crediticios.³

Para lograr la afectación de las variables nominales, el Banxico adoptó el 21 de enero de 2008 como objetivo operacional la tasa de interés interbancaria a un día en sustitución al saldo sobre las cuentas corrientes que la banca mantiene en el propio Banco, objetivo conocido como "corto".

Los Bancos centrales buscan afectar las necesidades de liquidez de la economía, ya sea mediante modificaciones en algunos rubros del balance del banco central o con algunas medidas que influyan de manera directa sobre las tasas de interés.

La tasa de interés a corto plazo puede influir la demanda y oferta agregada y posteriormente en los precios mediante los siguientes canales,⁴ destacando lo siguiente:

- a) Tasas de interés: Las tasas de mediano y largo plazo dependen, entre otros factores, de la expectativa que se tenga para las tasas de interés en el corto plazo. En general ante un aumento en las tasas de interés reales se desincentivan los rubros del gasto de la economía. Por un lado, al aumentar el costo del capital para financiar proyectos, se desincentiva la inversión. Por otro, el aumento en las tasas de interés reales también aumenta el costo de oportunidad del consumo, por lo que éste tiende a disminuir.
- b) Crédito: Un aumento en las tasas de interés disminuye la disponibilidad de crédito en la economía para inversión y consumo. La disminución del consumo y la inversión se traduce a su vez en una disminución en la demanda agregada y consecuentemente en una menor inflación.
- c) Tipo de cambio: El aumento en las tasas de interés suele hacer más atractivos los activos financieros domésticos en relación a los activos financieros extranjeros. Esto puede generar una apreciación del tipo de cambio nominal que puede dar lugar a una reasignación del gasto en la economía, abaratando las importaciones y encareciendo las exportaciones.
- d) Precio de otros activos: Un aumento en las tasas de interés tiende a hacer más atractiva la inversión en bonos y disminuye la demanda de acciones, por lo que el valor de mercado de estas últimas, así como el de otros activos puede disminuir. Ante la caída del valor de las empresas, éstas pueden ver deteriorada su capacidad para acceder al financiamiento, lo que dificulta la realización de nuevos proyectos de inversión.
- e) Expectativas: Las decisiones de política monetaria tienen efectos sobre las expectativas acerca del desempeño futuro de la economía y, en particular, el de los precios.

A través de estos canales, al incrementar la tasa de interés se puede disminuir la demanda agregada, y con ella la inflación.

Durante los últimos meses de este 2008, a raíz de la desaceleración de la economía a nivel mundial que ha resultado en la actual crisis económica internacional, que expertos ya auguran en una profunda recesión internacional, definida como cualquier decrecimiento continuado de la actividad económica durante dos o más trimestres consecutivos; como consecuencia de varios factores entre los que destacan la crisis alimenticia.

En este contexto, en nuestro país se ha generado una alza en la inflación que se ha elevado a 5.78 por ciento hasta octubre,⁵ de acuerdo con datos del Banco de México, medida a tasa anual. Por lo tanto, es más que evidente que la inflación se encuentra muy por arriba de la meta del banco central que es para 2008 de entre 3 y 4 por ciento.

Ante este panorama, el Presidente Felipe Calderón ha hecho respetuosos llamados al Banco de México para bajar las tasas de interés y así competir por créditos, lo que se reflejaría en inversión. Estos llamados dieron inicio desde el pasado mes de junio del año en curso, cuando el Presidente aseveró que Estados Unidos de América y México tienen tasas de inflación similares, pero que sus tasas de interés tienen un amplio diferencial, lo que resta competitividad a las empresas mexicanas.

Necesitamos competir por créditos y que en México cualquier empresa pueda tener acceso al crédito más barato que pueda haber en el mundo.

Ojalá también las autoridades monetarias aquí, que son autónomas, el Banco de México, ojalá también algún día lleven esta consideración en su política monetaria, en las tasas de interés, agregó.⁶

Este llamado, a mediados de este año, no ha sido exclusivo del Presidente de México, tal y como lo comentó el actual Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, José Ángel Gurría:

Muchos otros jefes de Estado en el mundo le están pidiendo a sus respectivos bancos centrales que se preocupen un poco más del crecimiento y menos de la inflación, así como los gobiernos le piden a los bancos centrales que se preocupen del crecimiento, los bancos centrales siempre tienen que pedirle a los Estados que tengan cuidado con la parte fiscal añadió.⁷

Además, a pregunta expresa de la prensa sobre si la petición del Presidente Calderón al Banco de México para que baje las tasas de interés supondría una violación de su independencia, comentó que: "el diálogo es perfectamente legítimo (entre el ejecutivo y el banco central mexicano)".

El secretario de Hacienda, Agustín Carstens, quien se desempeñó como subdirector gerente del Fondo Monetario Internacional sostuvo que:

...[la] Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), es muy respetuosa de las decisiones del Banco de México, pero que el diferencial de tasas de interés con Estados Unidos se ha ampliado y recomienda a Banxico que medite si realmente es

la mejor manera de enfrentar las presiones inflacionarias, que son cambios en precios relativos y no aumentos generalizados en el precio.⁸ Asimismo, el consultor Héctor Vázquez Tercero,⁹ asegura que:

(...) Por un lado, está la política monetaria del Banco de México de elevadas tasas de interés para mantener baja la inflación. Es muy debatible para una economía con tan débil bancarización como es la nuestra, la teoría que sostiene que la actividad económica responde a las tasas de interés. A pesar del fenómeno de los altos ingresos petroleros y de remesas familiares que incrementaban de forma importante las reservas internacionales, el Banco de México conservó una política monetaria de altos intereses, mismos que atrajeron flujos de divisas de inversiones especulativas que se beneficiaban del amplio margen entre las tasas internas y externas.

Considerando el mandato constitucional, así como la reglamentación contenida en la Ley General del Banco de México, en medios académicos y políticos se ha expuesto la necesidad de aumentar las responsabilidades de esta institución en pos del bienestar de la sociedad mexicana, sin vulnerar su autonomía.

La política monetaria con un objetivo operacional de tasa de interés puede resultar eficiente para el control de la inflación, a través de los canales que se señalaron en el punto anterior pero también puede afectar el nivel de demanda agregada si se focaliza únicamente en el control de la inflación, y por lo tanto, contraponerse a los objetivos de crecimiento económico.

Las diversas políticas en una economía pueden coordinarse para alcanzar de manera conjunta los diversos objetivos, ya sean de crecimiento, inflación, empleo, tipo de cambio, entre otros; sin embargo la falta de una disposición explícita sobre la obligación de coordinarse para alcanzar los mejores objetivos, puede llevar a que cada autoridad vele por sus objetivos de manera independiente, sin considerar el óptimo global para la economía.

Se reconoce la importancia del control de la inflación para favorecer las condiciones de crecimiento, objetivo que se puede alcanzar a través de la política monetaria cuya mejor contribución es la procuración de la estabilidad de los precios;¹⁰ sin embargo, también es necesario que se considere el nivel de inflación aceptable para generar mayores tasas de crecimiento económico.

Romer (2002)¹¹ señala en su modelo que se puede mantener la producción en niveles más altos pero al costo de una mayor inflación.

Asimismo, Héctor Vázquez Tercero, en el artículo comentado con anterioridad señala que es necesario dotar de mayores facultades al Banco de México:

Por ley, el Banco de México tiene como objetivo prioritario la estabilidad monetaria, es decir, cuidar la inflación, pero sin la responsabilidad de atender al desarrollo económico. Lo menos que se hubiera hecho, desde hace tiempo, era modificar sus estatutos para que también participe con el gobierno en la atención del desarrollo económico.

En el mismo sentido en una encuesta aplicada a 360 economistas mexicanos, elaborada por Carlos M. Urzúa,¹² al cuestionamiento: "todo banco (central) debiera incluir dentro de sus objetivos el empleo y/o el crecimiento económico", 10 por ciento estuvo en desacuerdo enfático; 20 por ciento en desacuerdo, 38 por ciento de acuerdo y 32 por ciento en acuerdo enfático.

Es decir, que 7 de cada 10 economistas mexicanos coinciden en la necesidad de otorgar mayores responsabilidades al Banco de México.

En tiempos de crisis económica, como la que vivimos en la actualidad, es obligación de todo Estado instrumentar las medidas que estén a su alcance con el objeto de mantener la planta productiva, sentar bases para generar el mayor número de empleos o que por lo menos se mantengan los actuales y promover el crecimiento económico.

Al cuestionamiento, en la misma encuesta de Urzúa: "en el corto plazo, el desempleo puede ser abatido elevando la tasa de inflación", 12 por ciento estuvo en desacuerdo enfático, 12 por ciento en desacuerdo, 43 de acuerdo y 5 en acuerdo enfático.

Se diserta, en el ámbito de los estudios económicos, que la maximización del empleo y la estabilidad de los precios son objetivos encontrados; en el caso del Banco de México, al inducir un aumento en las tasas de interés para disminuir la demanda agregada definida como la cantidad de bienes y servicios que los habitantes, las empresas, las entidades públicas y el resto del mundo desean y pueden consumir del país para un nivel determinado de precio y así reducir las presiones inflacionarias, con menos crecimiento económico, hay menor generación de empleo a mediano plazo, lo cual al parecer apoyan la mayoría de los economistas entrevistados por Urzúa.

Asimismo, la tendencia internacional, dada la crisis económica, ha sido recortar las tasas de interés. El objetivo de esta medida es contener la turbulencia financiera; así, Estados Unidos bajo en medio punto porcentual su tasa, situándose a principios de octubre del presente en 1.5 por ciento, mientras el Baco Central Europeo recortó 50 puntos base para situarse en 3.75 por ciento, Gran Bretaña se ubica en 4.5 por ciento después de su recorte; el Banco Central Chino recortó también sus tasas y se sitúa en 0.27 por ciento.

Para todos es claro que uno de los referentes de desarrollo y desempeño económico para nuestro país son los Estados Unidos de América; en su caso, el mandato del Sistema de la Reserva Federal (FED) establece por ley tres objetivos: máximo empleo, estabilidad de precios y tasas de interés de largo plazo moderadas; el crecimiento económico de la nación del norte ha demostrado que es posible ser exitoso en la consecución de los tres objetivos planteados en sus normas.

Sin embargo, en nuestro país, y en el contexto actual de desaceleración económica, después del llamado del Presidente de la República y de diversos académicos y economistas para empujar la competitividad mediante una política de bajas tasas de interés, el Banco de México, considerando su objetivo prioritario de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, dos semanas después de la sugerencia del Ejecutivo

decidió subir de 7.5 por ciento a 7.75 por ciento las tasas de interés interbancaria y ha anunciado que no se ajustarán a la baja en lo que queda del año. A la fecha de presentación de esta iniciativa la tasa mencionada está en el nivel del 8.25 por ciento.

Es claro que la inflación que se está viviendo en el país, así como la disminución de la esperanza de crecimiento económico anual contradice el cabal cumplimiento del objetivo prioritario del Banco de México; las autoridades monetarias deben convencer a los mercados que siempre va a prevalecer la estabilidad de precios, que las tasas de interés no subirán mucho, especialmente las de mayor plazo, y con ello habrá más crecimiento económico.

Tal y como lo comenta el premio Nobel de economía 2001 y primer vicepresidente y economista jefe del Banco Mundial, Joseph E. Stiglitz:¹³

La primera responsabilidad de un gobierno es promover el empleo y el crecimiento. Controlar la inflación es un instrumento para un fin. La experiencia indica que, mientras la inflación sea baja o moderada, no tiene efectos perjudiciales. Centrarse de una manera tan obsesiva en la inflación puede ser muy pernicioso.

Considera además que cada país debe desarrollarse de la manera más acorde con su potencial económico, político y social, respetando las secuencias y ritmos que mejor se adaptasen a cada una de dichas economías.

Suscribo además, tal y como considera Stiglitz, que es posible todavía promover la igualdad y el crecimiento rápido al mismo tiempo, a condición de que dicho impulso provenga de políticas más igualitarias y de la creación de nuevas empresas que potencien las exportaciones, para lo que el papel del Estado es fundamental al estimular sectores concretos y al ayudar a crear instituciones que promuevan el ahorro y a dirigir esos fondos de una manera eficiente.

Con frecuencia escuchamos a algunos economistas criticar el crecimiento del gasto público; sin embargo, es necesario distinguir el gasto "sano" que genera actividad económica del que no la genera. Como ejemplo de este último tenemos los subsidios generalizados, a todos los ciudadanos sin excepción.

En dicho sentido, el Gobierno Federal ha instrumentado una serie de medidas de política económica tendientes a mitigar los efectos negativos de la crisis internacional, con objetivo de impulsar el crecimiento económico del país.

El Programa Emergente de Inversión Adicional¹⁴ anunciado por el presidente de la República va en el sentido correcto, debido a que está dirigido a la inversión productiva, gasto "sano" como se comenta en el párrafo anterior.

El Presidente Calderón propuso al Congreso de la Unión ampliar el gasto público en infraestructura, que permite, particularmente, detonar actividad económica con la consecuente generación de empleos. Otras medidas adicionales propuestas por el gobierno

federal son el impulso al sector de las pequeñas y medianas empresas –las que generan mayor empleo en el país– mediante un agresivo plan de compras del gobierno hacia ese sector y apoyos en financiamiento por parte de la banca de desarrollo; además, reformas legales con objeto de que el gasto de inversión del gobierno se ejecute más ágilmente.

Por el contrario, el Banco de México parece seguir empeñado en distanciarse de la realidad económica que vivimos y mantuvo en su reunión del 17 de octubre pasado, el nivel de tasa de interés interbancaria en 8.25, establecida en agosto pasado. Resulta interesante que el Banco explica en su comunicado de octubre que:

(...) la recesión que ya se advierte en países industrializados y, particularmente en Estados Unidos, está impactando negativamente sobre la actividad económica en México. Así lo sugieren los datos más recientes sobre exportaciones, consumo privado y empleo. Es claro que los riesgos a la baja de la actividad económica se han acrecentado.

Aquí debemos preguntarnos ¿por qué si el propio Banco de México-en tanto órgano de Estado- reconoce que la actividad económica en México va a la baja, mantiene en ese nivel las tasas de interés que frenan el acceso al crédito para el sector productivo? La respuesta del gobernador del Banco de México es la de siempre: el mandato constitucional de combatir la inflación. Así se señala en los dos últimos párrafos de dicho comunicado:

En cuanto a la inflación en México, como se mencionó en el pasado comunicado de prensa, se anticipa una trayectoria alcista para el último trimestre del año, considerando el eventual traspaso a los precios finales de varios aumentos de costos ya materializados, así como la eliminación gradual de los subsidios de los energéticos. De cualquier manera, es previsible que se cumpla la proyección realizada por el Banco.

Con base en las consideraciones anteriores, y tomando en cuenta la fuerte volatilidad que se está experimentando en los mercados financieros, la Junta de Gobierno del Banco de México ha decidido mantener en 8.25 por ciento la Tasa de Interés Interbancaria a un día, **pese al deterioro reciente de las perspectivas económicas**. El Banco continuará vigilando estrechamente el balance de riesgos, con miras al cumplimiento de la meta del 3 por ciento.

Con base en lo anterior, se hace necesario poner sobre la mesa el debate sobre la conveniencia de agregar a los objetivos prioritarios del Banco señalados en el artículo 28 de la Constitución y en el artículo 2 de la Ley del Banco de México "la generación del máximo empleo y el crecimiento económico del país". Es un debate que no puede posponerse más.

Con la presente propuesta se reconoce la autonomía del Banco de México, por lo que expreso mi rechazo enfático a que éste se sujete a las decisiones del gobierno en turno; pero sí afirmo que es conveniente que no sólo mantener la estabilidad del poder adquisitivo del peso sea su objetivo único. Es urgente por lo tanto que se incluya dentro de sus facultades, promover el crecimiento económico, y la generación del máximo empleo. Con ello se pretende propiciar mayor armonía entre la política fiscal y la política monetaria, sobre todo en tiempos de baja actividad económica como la que estamos viviendo.

Por todo lo anterior la suscrita, y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos someto a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 2 de la Ley del Banco de México

Artículo Primero.- Se reforma el Párrafo Sexto del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 28.-

... (Párrafos primero a quinto)

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. **Este banco tendrá a su cargo la política monetaria cuyos objetivos prioritarios serán procurar** la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, **impulsar el crecimiento económico y generar el máximo empleo**, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento

... (Párrafos séptimo a décimo segundo)

Artículo Segundo. Se reforma el Artículo 2 de la Ley del Banco de México, para quedar como sigue:

Artículo 2. El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional **procurando la estabilidad de su poder adquisitivo, el impulso del crecimiento económico y la generación del máximo empleo**. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Transitorios

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

Notas

1. Artículo 28, párrafo sexto, de la CPEUM.
2. Banco de México (2007). Instrumentación de la política monetaria a través de un objetivo operacional de tasa de interés. Consultado el día 18 de noviembre de 2008, disponible en línea en <http://www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/didactico/objtasint/Anexo%203.JCC.PDF>
3. Banco de México (2007). Instrumentación de la política monetaria a través de un objetivo operacional de tasa de interés. Consultado el día 18 de noviembre de 2008, disponible en línea en <http://www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/didactico/objtasint/Anexo%203.JCC.PDF>
4. Banco de México (S.f.). Efectos de la política monetaria sobre la economía. Consultado en línea, disponible en

<http://www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/didactico/efectosPolMonEconomia/efectosDeLaPolMonSobreEconomiaV3.pdf>

5. <http://www.banxico.org.mx/PortalesEspecializados/inflacion/inflacion.html>
6. Discurso: "El presidente Calderón en la entrega de becas de educación media superior y firma del convenio 'Por un México sin rezago educativo'", Miércoles, 4 de Junio de 2008. <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=36088>
7. "Legítimo el diálogo entre Calderón y Banxico: Gurría, *La Crónica*, viernes 6 de junio de 2008. http://cronica.com.mx/nota.php/foro/zt/pix.php?id_notas=365807&h=21200817206
8. Sugiere SHCP a Banxico bajar tasas de interés, *Yahoo Finanzas*, lunes 9 de junio de 2008. <http://mx.news.finance.yahoo.com/09062008/7/finanzas-sugiere-shcp-banxico-bajar-tasas-inter-s.html>
9. Héctor Vázquez Tercero, "Peripicias del tipo de cambio", *El Financiero*, 20 de octubre de 2008.
10. Banco de México (S.f.). Efectos de la Política Monetaria sobre la Economía. Consultado en línea, disponible en <http://www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/didactico/efectosPolMonEconomia/efectosDeLaPolMonSobreEconomiaV3.pdf>
11. Romer, D. (2002). *Macroeconomía avanzada*. Segunda Edición. Madrid, España: McGraw Hill.
12. Carlos M. Urzúa, "Consensos y disensos entre los economistas mexicanos", *Revista de la Cepal* número 91, 2007.
13. Sol Alameda, "Entrevista al ex vicepresidente del Banco Mundial, economista Joseph E. Stiglitz", suplemento *Qué pasa de El País*, 29 de junio de 2002.
14. Programa Emergente de Inversión Adicional, <http://www.presidencia.gob.mx/infografias/081008progemergente/index.html>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de noviembre de 2008.

Diputada María Eugenia Campos Galván (rúbrica)

QUE REFORMA LA FRACCIÓN XXIX-F DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE TOLEDO LUIS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del PRI a la LX Legislatura del honorable 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, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción XXIX-F del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La patente es la certificación que se otorga tanto a personas físicas como morales, por medio de la cual se les permite explotar de manera exclusiva invenciones que consistan en nuevos productos o procesos, durante un determinado plazo, contado a partir de la presentación de la solicitud correspondiente.

Por otra parte, el derecho de autor es la facultad exclusiva que tiene el creador intelectual para explotar temporalmente, por sí o por terceros, las obras de su autoría, por medio del cual serán reconocidos siempre como autores de tales obras, con todas las prerrogativas inherentes a dicho reconocimiento.

Ambos derechos han presentado en el mundo problemas en cuanto a su registro. Tenemos el caso de las patentes de *software* o de la biotecnología, entre otras, ocasionando que las invenciones, ya sea artísticas o científicas, al no ser debidamente registradas sean materia de reproducción por parte de personas ajenas a las que tuvieron la idea original, traficando el conocimiento de personas que verdaderamente realizaron el esfuerzo creativo.

Este ha sido el tema tratado en diversas reuniones en la Organización Mundial del Comercio, así como en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, esta última creada en el año de 1967, con el mandato de los Estados miembros de fomentar la protección de la propiedad intelectual en todo el mundo, mediante la cooperación de los Estados y la colaboración con otras organizaciones internacionales.

Su objetivo es desarrollar un sistema de propiedad intelectual internacional, que sea equilibrado, accesible y recompense la creatividad, estimule la innovación y contribuya al desarrollo económico, salvaguardando a la vez el interés público.

A pesar de este gran esfuerzo, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, afirmó que existe un retraso mundial en la protección de la propiedad intelectual, ya que sólo el 2 por ciento de pequeñas empresas en el mundo tienen registro de patente o de marca.

Una clave básica de éxito en el mercado mundial lo tienen quienes manejan de manera efectiva sus conocimientos a través de las licencias o franquicias y quienes logran su acercamiento a bancos o capitales de riesgo.

Sin embargo, es reconocido que el costo del registro de derechos de autor, así como de las patentes es un factor que inhibe la protección de la propiedad intelectual. Al realizar la inscripción en cualquier parte del mundo implica costos de traducción, contrato de abogados y gastos de registro.

Pero sólo a través del registro, es como se valora de manera real el conocimiento, ya que por medio del reconocimiento de los derechos de autor, así como de las patentes, se refleja el vínculo que se establece entre el cambio tecnológico con el desarrollo económico y social. La colaboración tecnológica, resulta de la combinación de fuentes de conocimiento para la definición de invenciones y su desarrollo; asimismo, evita la fuga de cerebros como una problemática importante que afecta la investigación y el desarrollo, sobre todo en los países menos desarrollados.

Por otra parte, es importante mencionar que la riqueza cultural, como las artesanías y el conocimiento indígena y tradicional, desempeñan una función esencial en la vida social y cultural de innumerables países y contribuyen de manera importante a la economía comunitaria, local y nacional, además de que resultan de conocimientos acumulados en cientos o miles de años.

Sin embargo, el diseño, reputación, prestigio y estilo que se hallan vinculados a las actividades tradicionales de los indígenas, están expuestos a la imitación y a la apropiación indebida.

Aunque los artesanos, herbolarios, artistas, etc. y las organizaciones sociales se debieran valer de los instrumentos que ofrece la propiedad intelectual, como las marcas colectivas o de certificación, las indicaciones geográficas, el derecho de autor y la competencia desleal, que los acosan y expropian, deben generar nuevas formas de protección de los conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales o aplicaciones sociales.

Muchas comunidades y grupos creadores de manifestaciones tradicionales, han denunciado que sus obras, diseños industriales y conocimiento indígena están siendo objeto de copias sutiles. Incluso se tienen indicios de que personas ajenas al lugar de origen acuden a sus zonas a fin de aprender los métodos tradicionales, para luego reproducirlos y comercializarlos en el extranjero.

Lo anterior constituye un tipo de piratería moderna conocida como biopiratería, consistente en una práctica mediante la cual investigadores o empresas utilizan ilegalmente la biodiversidad de países en desarrollo y los conocimientos colectivos de pueblos indígenas o campesinos para realizar productos y servicios que se explotan comercialmente e industrializan sin la autorización de sus creadores o innovadores. Estos conocimientos sobre el uso de la biodiversidad e incluso las propias especies biológicas han sido

patentados en diversas oficinas de propiedad industrial, afectando a los pueblos indígenas de todo el mundo.

En el caso de América Latina se tienen varios indicios de problemas de esta índole, tal es el caso de la patente sobre el rupuninine, el cual es un derivado de la nuez del árbol ocotea rodiei, una especie que se encuentra en el estado de Goiania, en Brasil. Ha sido usado ancestralmente por los pueblos campesinos brasileños como medicamento natural para dolencias cardiológicas, neurológicas, control de tumores y fertilidad. A pesar de eso fue otorgada su patente en Estados Unidos a la empresa Gorinsky: "Patentes sobre ocotea rodiei concedida US 5,569,456; EP 610060".

En ese mismo país de 4 mil patentes otorgadas relativas a plantas, más de la mitad provienen de saberes tradicionales y fueron otorgadas sin el consentimiento expreso de las comunidades. La gravedad de la apropiación de este tipo de riquezas culturales se demuestra también con el otorgamiento de la patente a la empresa RiceTec para la explotación del arroz basmati, que es consumido por los habitantes de la India desde hace miles de años y que, afortunadamente, gracias a una fuerte estrategia jurídica de ese país fue revocada.

En el caso de México se tiene el antecedente del tepezcohuite del estado de Chiapas, la cual es una planta que fue utilizada desde los mayas como eficaz tratamiento contra las quemaduras y que se sigue utilizando hasta nuestros días. Posee propiedades antiinflamatorias, antibacterianas, anestésicas y regenerativas de la epidermis. En 1986, el doctor León Roque realizó en México una solicitud de patente sobre la corteza tostada del árbol del tepezcohuite y sobre el procedimiento para convertirlo en polvo, obteniendo en 1989 la patente en Estados Unidos (US 4.883.663).

En la síntesis descriptiva de la solicitud de patente se describe el procedimiento tradicional utilizado milenariamente por comunidades indígenas, solo agregándole el elemento de la esterilización. También se otorgó en la oficina de Estados Unidos de América la patente US 5.122.374 por el ingrediente activo de la corteza del tepezcohuite abarcando el método para extraerlo y aislarlo por medio de solventes, más el uso de esos extractos en compuestos farmacéuticos. El doctor Roque se asoció con Jorge Santillán, un industrial que afirma haber recibido derechos monopólicos del gobierno mexicano para la producción del tepezcohuite. Su empresa planta el árbol en dos de los estados mexicanos.

Precisamente en estos meses nuestro país sufre de la embestida de empresas asiáticas para patentar productos innegablemente mexicanos como el nopal y el maguey, situación que se agrava con la inexistencia de leyes específicas en nuestro país, salvo los acuerdos convenidos en los tratados internacionales que ni siquiera tienen un soporte legal en el derecho internacional.

Entre tanto, los precios se han remontado para los pobladores de Chiapas y el recurso silvestre se está agotando. Las comunidades chiapanecas han sido expropiadas en sus conocimientos, llegando al extremo de que los lugareños tienen que competir por el acceso al árbol con quienes lo comercializan para el mercado mexicano de tepezcohuite.

En el caso de la planta ayahuasca que es utilizada por los pueblos indígenas para sus ritos espirituales y curativos en muchas partes de la Amazonia, la cual fue patentada en la Oficina de Patentes y Registro de Marcas de Estados Unidos con el número 5.571, de fecha 17 de junio de 1986, a nombre de Loren Illar, afortunadamente se esta revirtiendo el proceso, debido a que la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Amazonia (Coica) denunció al señor Illar en 1994 acusándolo de enemigo de los pueblos indígenas amazónicos. Centenares de personas y organizaciones indígenas, de derechos humanos y ambientalistas del mundo entero, como la UICN y la WWF-Internacional, expresaron su solidaridad con los pueblos indígenas amazónicos en esta lucha desigual con la Oficina de Patentes y el dueño de la patente. En marzo de 1999, con el auspicio legal del Centro Internacional de Legislación Ambiental, con sede en Washington y el apoyo de la Alianza Amazónica, la Coica, presentó la demanda en la capital estadounidense. La Oficina de Patentes decidió cancelar provisionalmente la patente otorgada a favor de Loren Illar, el 3 de noviembre de 1999.

Abundando en estas consideraciones, nos parece sumamente grave que a más de 20 años de habernos incorporado al GATT, después a la OMC, incluso apoyado como anfitriones la Reunión de Cancún de la Ronda Doha, nuestro país no tenga una disposición constitucional que permita legislar en la materia, remitiéndonos a depender de los resultados de dicho proceso de negociación que se encuentra estancado por los subsidios agrícolas y también por la cuestión de la propiedad intelectual. Es preciso resolver esta laguna para crear una estructura que a la vez que incentive la innovación y el conocimiento también dé certeza legal a los creadores y proteja el amplio patrimonio de conocimiento natural e indígena que tienen nuestras comunidades en todo el país, desde Chiapas, Oaxaca, Tabasco o Guerrero hasta Nayarit y Chihuahua, en donde la medicina indígena, las artesanías, los alimentos, formas de cultivo y expresiones culturales, en un mundo globalizado, se ven como una mercancía y no como un valor social.

Por ello, la iniciativa propone modificar la fracción XXIX-F del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que el Congreso de la Unión tenga la facultad de legislar sobre el reconocimiento de los derechos de autor y de las patentes a fin de proteger los derechos de los creadores intelectuales y del conocimiento indígena y tradicional, como una medida de adecuación a la globalidad sin poner en riesgo nuestras sólidas raíces.

Por lo anteriormente expuesto, me permito presentar a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma la fracción XXIX-F del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma la fracción XXIX-F del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XXIX-E. ...

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional, **así como el reconocimiento de los derechos de autor y de patentes. En especial, la ley preverá la protección, difusión y aprovechamiento social del conocimiento tradicional e indígena en todas sus expresiones.**

XXIX-G. a XXX. ...

Artículo Transitorio

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

Palacio Legislativo, a 27 de noviembre 2008.

Diputado Jorge Toledo Luis (rúbrica)

QUE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE TOLEDO LUIS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado Jorge Toledo Luis, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados al honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 55 y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, presenta iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero y se adiciona un párrafo segundo a la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

A principios del siglo pasado, la tenencia de la tierra fue un aspecto fundamental en la agenda política, económica y social nacional, teniendo como precedente el movimiento de la Revolución Mexicana. A raíz de este movimiento, el reparto agrario fue una estrategia fundamental para dar respuesta a los anhelos populares de ese momento y contribuyó al establecimiento de un país diferente, sobre bases más humanas y justas.

No obstante lo anterior, la población mexicana evolucionó de manera progresiva, presentando cambios significativos en las causas y necesidades de la población, a tal grado que actualmente son muy distintas de las existentes en el siglo pasado. México pasó de ser una sociedad fundamentalmente agraria a otra predominantemente urbana. A principios de 1900, el 72 por ciento de la población vivían y trabajaban en el campo, en el año 2000 los mexicanos que vivían en zonas rurales constituían la cuarta parte de la población total.

Según datos de las Naciones Unidas, para el año 2030, en México, de una población total calculada en 127 millones, 805 mil 586 habitantes, las zonas urbanas contendrán, con un escaso margen de exceso, al 17 por ciento y sólo uno de cada diez mexicanos formará parte de la población empleada en el sector primario. El escenario antes descrito enfatiza que la demanda y la presión por la tierra tenderá a disminuir, y que el discurso campesino, que durante décadas ha tenido tanta fuerza, irá disminuyendo en intensidad. Actualmente, cerca de dos tercios de la población mundial urbana viven en países en desarrollo y se espera que, para el año 2025, tres de cada cuatro habitantes urbanos, es decir el 75 por ciento, vivan en ciudades de África, Asia y América Latina y el Caribe.

En México se siguen presentando dos facetas marcadamente contrastantes: una enorme dispersión de la población rural que abarca cerca del 11 por ciento de los 110 millones de habitantes, ubicada en más de 180 mil localidades que cuentan con menos de 500 habitantes; y una muy importante concentración poblacional en pocas ciudades, particularmente en nuestras cuatro grandes zonas metropolitanas (valle de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla) donde habita cerca del 28 por ciento de la población

nacional. Adicionalmente se presentan fenómenos de urbanización como la formación de nuevas zonas metropolitanas, una megalópolis y corredores urbanos.

En México, el proceso metropolitano es relativamente reciente pero se ha acelerado en los últimos años; actualmente contamos con 39 zonas metropolitanas mayores de 100 mil habitantes, donde habita el 46 por ciento de la población nacional.

En este orden de ideas, la urbanización cobra cada vez más fuerza. En la actualidad los asentamientos humanos irregulares se han convertido en un problema que requiere de la urgente previsión por parte del Estado para atender con oportunidad y suficiencia la legítima demanda de los mexicanos por una vivienda.

En muchos de los casos, las superficies aledañas a las ciudades se encuentran constituidas por ejidos o comunidades indígenas, que como bien sabemos, se constituyen en propiedades de índole social, y por tanto, ni la superficie parcelaria, y menos la de uso común, es susceptible de comercializarse, como si fuese una propiedad privada. En tal sentido, se recurre a la figura de la donación para destinar este tipo de propiedades a la vivienda, pero sin que estos terrenos se encuentren regularizados de manera legal, lo que hace que estos asentamientos establecidos en terrenos ejidales y comunales destinados principalmente a la agricultura, permanezcan como irregulares y bajo presiones de tipo legal y política.

De esta forma se han celebrado innumerables actos de compraventa y traspasos efectuados por los mismos ejidatarios y comuneros, a través de actas de donación bajo las cuales se mantiene el control político y económico de los posesionarios. En estos casos, las autoridades ejidales para no perder el control de la población, no tienen interés en regularizar la tenencia de la tierra.

Para dar solución a este problema, el honorable Congreso de la Unión emitió, el 16 de abril de 1971, la Ley Federal de Reforma Agraria, en la que se establece que los poblados ejidales deberían tener su fundo legal y zona de urbanización, que no podían ser enajenables, pero se establecía asimismo, que "el núcleo de población podrá aportar tierras del asentamiento al municipio o entidad correspondiente para dedicarlos a los servicios públicos".

El Ejecutivo federal creó en 1970 el Programa Nacional de Regularización de Zonas Ejidales, coordinado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y el Fondo Nacional del Fomento Ejidal; todo esto, con la finalidad de regularizar la tenencia de la tierra ejidal y comunal con asentamientos humanos irregulares. La Secretaría de la Reforma Agraria propició que por acuerdo presidencial se emitiera en el Diario Oficial de la Federación, DOF, el 20 de agosto de 1973, el surgimiento del Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, dentro de la estructura organizativa del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, donde intervinieron también el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Estas acciones contribuyeron a dimensionar la magnitud del problema real de los asentamientos humanos en terrenos ejidales y comunales, así como las implicaciones orgánicas y legales que resultan de escriturar terrenos cuya propiedad le corresponde originariamente a la nación. Esto llevó a la creación de programas para la regularización de la tenencia de la tierra y el destino de recursos presupuestales para atender esta problemática de índole nacional. Se constituyó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra en 1974, como un organismo público descentralizado de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es la de regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares, para mejorar los centros de población y sus fuentes propias de vida.

Las reformas al artículo 27 Constitucional, publicadas asimismo en el DOF el 6 de enero de 1992, establecen que; "se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras... a efecto de ejecutar... planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población..."; por ello, fue expedida la nueva Ley Agraria, publicada en el DOF el 26 de febrero de 1992, la cual establece en el artículo 93, fracción V, "la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural", reconociendo personalidad jurídica a los núcleos de población ejidal y comunal, y a los poseedores, tanto ejidatarios como comunales; los transforma en propietarios de sus tierras.

La Ley Agraria ha sido normada mediante su reglamento del 12 de enero de 1995 y el Reglamento en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, del 4 de enero de 1996, los cuales orientan a CORETT, para efectuar los trabajos de regularización de la tenencia de la tierra. El objeto de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra se redefinió nuevamente por Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1999, a efecto de contar con un organismo público que además de promover la vinculación del aprovechamiento de terrenos de origen federal, ejidal y comunal, con la política nacional de asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, haga posible la coordinación de estos procesos con los gobiernos de los estados con la participación de los municipios, y del Distrito Federal, así como la concertación con los sectores social y privado, particularmente de los ejidatarios y comuneros. No obstante, no ha sido suficiente para dotar de certeza jurídica a los comuneros y a los titulares de las viviendas urbanas, generando un grave problema social.

En tal sentido, se requiere crear una alternativa para efectuar el cambio automático de régimen de propiedad Ejidal a Privada, en los predios que hasta la fecha estén siendo utilizados para viviendas, por lo que se propone a esta honorable asamblea, reformar el párrafo primero y adicionar un nuevo párrafo segundo a la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que sea reconocida la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, y proteger la propiedad sobre la tierra únicamente para actividades productivas, por lo que se suprime la modalidad de los asentamientos humanos.

Asimismo, se adiciona un nuevo párrafo segundo, a efecto de que los predios que son utilizados para construir viviendas, puedan adquirir modalidades distintas a la propiedad

social y serán susceptibles de ser regularizados en favor de cada poseionario, conservando en todo momento el interés público.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el párrafo primero y se adiciona un párrafo segundo a la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se reforma el primer párrafo y se adiciona un párrafo segundo a la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose el texto vigente del actual así como de los demás párrafos en orden consecutivo, para quedar como sigue:

Artículo 27. ...

...

...

I. a VI. ...

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra para actividades productivas.

Los predios que son utilizados para construir viviendas, podrán adquirir modalidades distintas y serán susceptibles de ser regularizados en favor de cada poseionario, conservando en todo momento el interés público.

...

...

...

VIII. a XX. ...

...

Transitorios

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

Segundo. Remítase a la honorable Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de noviembre de 2008.

Diputado Jorge Toledo Luis (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 49, 115, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS MADRAZO LIMÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los que suscriben, Carlos Madrazo Limón, Gustavo Macías Zambrano, Rocío Morgan Franco, José Guillermo Velázquez Gutiérrez, José Luis Contreras Coeto, Francisco Rueda Gómez y José Rosas Aispuro Torres, diputados federales en la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, 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, someten a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados iniciativa de decreto que reforma los artículos 49, 115, fracción primera, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los ciudadanos requieren, como resultado del ejercicio de la función pública, se dé respuesta expedita a su necesidad, solicitud o petición de manera amable, apegada a las leyes, sin corrupción, con simpleza en los requerimientos y al más bajo costo posible. Trámites y servicios que les simplifiquen la vida, los hagan sentir seguros y propicien un mejoramiento continuo e integral en la calidad de vida de la comunidad.

Para asegurar el adecuado ejercicio de la administración pública, nuestra Carta Magna le ha impuesto un sistema de principios legales para el buen desempeño de las funciones que le son encomendadas. Ejemplo de ellos los encontramos expresamente, entre otros, en los artículos 20, 21 y 26 donde se señalan los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, y de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia.

Asimismo, en el artículo 41 se establecen principios rectores al Instituto Federal Electoral, tales como certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. En el artículo 134 se establece que los recursos económicos que dispongan la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, entre otros principios. Pero en ningún caso se le garantiza al ciudadano un servicio público acorde a las demandas cada vez más crecientes de la ciudadanía.

Las nuevas tecnologías que nos conllevan a la formación de la sociedad de la información y el conocimiento han reforzado y automatizado el gigantesco mercado mundial que, de forma permanentemente, genera bienes y servicios a disposición de los ciudadanos del mundo. Por tal motivo, la calidad de los trámites y servicios otorgados por los gobiernos se convierten en un elemento diferenciador al momento en que la sociedad evalúa el ejercicio

de la administración pública que, en gran medida, es la clave principal del éxito o fracaso de un gobierno, ya sea local, estatal o federal.

De la misma manera, la calidad en el otorgamiento de los servicios y en la gestión de trámites genera inversiones nacionales e internacionales que refuerzan la planta productiva, la creación del empleo y, por tanto, motiva la capacitación y la educación formal, permitiendo un mejor nivel de vida en sus ciudadanos. La función del gobierno como proveedor de servicios y facilitador de trámites –de inversión, instalación de infraestructura, exportación y capacitación– es innegable en el mundo actual, por lo que la calidad en la gestión pública se ha convertido, ni más ni menos, en un factor de competitividad al cumplir las expectativas de los ciudadanos.

Sin embargo, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de esta Cámara de Diputados advirtió al analizar los datos de competitividad del Foro Económico Mundial que México perdió 8 posiciones en el nivel de competitividad respecto al lugar 52 que tenía en 2007, para situarse en el sitio 60 en 2008. En esta información se señalan factores que causan el retroceso directamente atribuibles a los gobiernos, como son los trámites burocráticos y la corrupción.

Históricamente, la administración pública ha sido ajena a la concepción de los procesos de calidad, la mejora continua y la sustentabilidad económica y ambiental, ya que no existe la obligatoriedad de una evaluación objetiva de los procesos administrativos y la medición de su resultado como beneficio a la sociedad, ni tampoco existe una sanción que impida la impunidad cuando el ejercicio de la función pública es inadecuado para satisfacer las necesidades mínimas del ciudadano.

El servicio público en sus diversos niveles de gobierno no cuenta con una obligatoriedad que permita la implantación de una cultura de calidad.

Necesitamos un gobierno de calidad en el que los trámites y los servicios que brinde fortalezcan como elemento crítico la supervivencia de la nación.

Concepto de calidad

Existen diversas razones objetivas que justifican este interés por la calidad y que muchos gobiernos competitivos comparten; fundamentalmente las podemos resumir en los siguientes tres objetivos:

1. Buscar de forma activa y sustentable la satisfacción del cliente-ciudadano, priorizando en sus objetivos la satisfacción de sus necesidades y expectativas (haciéndose eco de nuevas especificaciones referenciales para satisfacerlos).
2. Orientar la cultura de la organización, dirigiendo los esfuerzos hacia la mejora de la gestión e introduciendo métodos de trabajo que lo faciliten con enfoque a competitividad, eficiencia y resultados.

3. Motivar, capacitar y reevaluar a sus empleados para que sean competentes y eficientes para producir productos o servicios de alta calidad.

Antecedentes

El desarrollo industrial de los países emergentes por mucho tiempo estuvo enfocado a la protección interna del mercado donde la calidad de los productos y los servicios no era factor fundamental y la cultura de la normalización a ese respecto no era del dominio público.

Al ingresar México al GATT y al empezar a gestarse los tratados de libre comercio, cobraron especial importancia normas referenciales de aseguramiento de la calidad en la industria, en el servicio y, en particular, en la administración pública y en los gobiernos locales, reforzándose la implantación de sistemas de gestión certificados por organismos independientes con reconocimiento internacional.

Esta iniciativa provocó una mejora en el ordenamiento de documentos, procedimientos y registros, base auditable de evidencias objetivas, pero al no alinearse con el plan estratégico de la organización gubernamental con un enfoque de mejora basada en resultados, provocó que se buscara certificar procesos más accesibles sin considerar como un solo sistema integral a toda la dependencia o entidad, en la cual debía de tomarse en cuenta que los servicios solicitados por la ciudadanía no siempre son estándares, como lo son los procesos de producción fabril, obteniéndose, por tanto, con el único objetivo de imagen y promoción.

Es importante recalcar que cualquier sistema eficiente y competitivo se basa en la medición y no únicamente en la implantación; es por esto que cobran particularmente importancia las normas y guías que combinan requisitos con métrica.

No son eficientes los sistemas en particular en la administración pública si se basan en el cumplimiento de requisitos normativos únicamente, o bien, si únicamente se concretan a evaluaciones aisladas sin enlace con un orden de gestión administrativa y particularmente si no se alinean con la competencia laboral medible de quienes al final de cuentas son la base sustentable de cualquier sistema: la calidad de los recursos humanos y la evaluación de su competencia.

En otras palabras, alineando visión estratégica medible, procesos, requisitos de procesos normativos, indicadores y competencia laboral se tendrán sistemas enfocados a la mejora de la gestión.

La mejora, como lo menciona el Programa de Mejoramiento de la Gestión del gobierno federal, es un tema globalizado que cobra mayor relevancia en la interacción de los países, en el seno de las organizaciones internacionales y en la reflexión y práctica de los países desarrollados del mundo. Una buena administración, así se ha entendido y verificado en múltiples instancias, se relaciona estrechamente con la competitividad de un país, la solidez

de sus instituciones, y con su inserción exitosa en el mundo dinámico y complejo de la actualidad.

Diversos países, como menciona este programa, han incursionado en experiencias de reforma administrativa basadas en principios de buena gobernanza, privilegiando la inclusión social, la eficiencia, la eficacia gubernamental y la efectividad social, la transparencia y la dignificación del servicio público.

Al mismo tiempo, diversos organismos internacionales impulsan acciones de modernización de la administración entre los países miembros. El programa de trabajo 2007-2008 del Comité para la Gobernanza Pública de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se estructura en torno a las líneas del buen gobierno, al incluir temas como mejora regulatoria, gestión del desempeño, transparencia y combate a la corrupción, e incorporación de tecnologías de la información con estándares abiertos en la prestación de servicios públicos.

Las Metas de la Declaración del Milenio, impulsadas por la Organización de Naciones Unidas, incluyen la promoción de medidas e innovaciones de gobernanza pública dirigidas a fortalecer la calidad institucional del Estado para responder a los principales desafíos globales.

Por último, la *Cumbre iberoamericana de jefes de Estado* ha aprobado recientemente un código iberoamericano de buen gobierno, en el que se expresan los fundamentos, valores y principios rectores vinculados con la democracia, la ética y la gestión pública que deben orientar la transformación institucional de los gobiernos de la región.

El programa menciona lo siguiente:

Hoy día, la sociedad tiene una opinión desfavorable de la administración pública y, sin embargo, el desarrollo de una nación se basa en la confianza y la participación ciudadana en los asuntos públicos. Los nuevos esquemas de gobernanza reclaman un rol ciudadano más activo y una gestión pública que rinda resultados y sea eficiente y abierta a la vez, basándose en indicadores de evaluación.

La mejora de la gestión implica crear las capacidades para mejorar la calidad y la eficacia en la entrega de servicios públicos para enfrentar de mejor manera demandas y tensiones cada vez más complejas y apremiantes, así como para rendir cuentas claras a la ciudadanía sobre la administración de los recursos públicos y la efectividad de las acciones.

Por todo lo anterior, la mejora de la gestión es la expresión de una administración pública comprometida con el desarrollo económico, social y cultural de una comunidad que se afianza en un entorno de instituciones, normas y formas de convivencia democráticas.

En el Plan Nacional de Desarrollo en su eje rector número 5, "Democracia efectiva y política exterior responsable", se establece como uno de sus objetivos mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la administración pública federal

para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos.

Para tal efecto, establece las siguientes estrategias:

1. Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información para la gestión pública.
2. Hacer más eficiente la operación y el gasto de las dependencias y entidades federales.
3. Profesionalizar el servicio público para mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la administración pública federal.
4. Adoptar un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos para que la administración pública federal cumpla las metas planteadas.

Para cumplir con estas estrategias, es fundamental construir un gobierno abierto, participativo, austero y transparente, orientado a administrar resultados más que normas y procesos, maximice su eficiencia y efecto sobre el desarrollo, modernice su gestión y reduzca el gasto burocrático. Una administración pública eficaz, eficiente y honesta ayudará a consolidar la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales.

Como se menciona en este programa la dependencia que deberá orientar, implantar y sancionar a las instituciones públicas a mejorar su desempeño será la Secretaría de la Función Pública.

En este programa se recalca que debe reconocerse que, a pesar de los importantes esfuerzos realizados por administraciones anteriores en los tres órdenes de gobierno en materia de modernización administrativa, es necesario profundizar en las reformas que permitan a México contar con instituciones más sólidas, servicios públicos de calidad, procesos de mejora y perfeccionamiento continuos, así como con una relación de plena confianza entre la sociedad y su gobierno.

En el periodo 2001-2006, el Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) incorporó como principios generales los siguientes aspectos:

1. Promoción del uso eficiente y eficaz de los recursos públicos.
2. Combate a la corrupción y la impunidad mediante acciones preventivas y la aplicación de sanciones a quienes infrinjan la ley.
3. Rendición de cuentas puntual y transparente de la gestión pública.

4. Fomento de la dignidad y profesionalización del servidor público, reconociendo la capacidad y probidad de los que se consagran al cumplimiento de sus responsabilidades.

5. Impulso a la participación de la sociedad en la vigilancia del quehacer gubernamental.

Como se puede observar, en el diseño de estos postulados se incorporan valores de gobernabilidad democrática de vigencia global, los cuales fueron traducidos en acciones y medidas con resultados valiosos, si bien graduales o incipientes, es necesario tener en cuenta que los retos identificados en el PNCCFTDA requerían de grandes transformaciones y ajustes de concretar en el corto plazo. Pero es innegable que durante este periodo gubernamental se consolidaron las bases normativas para avanzar hacia un gobierno más racional y eficiente.

No obstante, también se observan áreas de oportunidad que demuestran que aún queda mucho por hacer para multiplicar ahorros y fomentar un gasto más eficiente de los recursos públicos, con énfasis en la superación de la pobreza, el desempeño y la inseguridad.

Los servicios públicos en todos los órdenes de gobierno deben satisfacer y superar las expectativas ciudadanas, fomentando la participación activa del público. De igual forma, todavía es un reto cerrar la brecha digital, fomentar el uso intensivo y la accesibilidad de las tecnologías de información.

Hoy podemos afirmar que estamos mejor preparados que en el pasado para emprender la tarea. Tenemos mejores instrumentos y hemos ganado experiencia; hemos aprendido y corregido de nuestros errores y contamos con un rico acervo intelectual e informativo. Como ya se dijo, están sentadas las bases para hacer de la administración pública el principal actor de la gobernabilidad democrática. De la continuidad de esfuerzos, la asimilación de los logros y fracasos, y la introducción de nuevos retos y complejidades depende el éxito de este esfuerzo y, sobre todo, utilizar las normas internacionales de implantación, medición y resultados en gobiernos locales.

La mejora de la gestión debe verse como un proceso de naturaleza multidimensional (político, económico, social, cultural, ambiental, etcétera), que se extiende a todas las actuaciones del gobierno y cuyo éxito depende de la internación de sus valores en cada organización, en cada unidad administrativa y en cada servidor público.

Haciendo hincapié en la importancia de sumar todas las iniciativas efectuadas anteriormente a través de la Secretaría de Gobernación, con un enfoque aislado, como son evaluaciones de indicadores, así como los de la implantación de sistemas de procesos certificados con base en normas internacionales referenciales, pero sobre todo la evaluación y calificación del recurso humano competente, recalcando que los lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal establecen en su artículo decimosexto, fracción II, que

La evaluación de los programas federales y sus resultados formarán parte del sistema de evaluación del desempeño, así como del Programa de Mejoramiento de la Gestión, y se articularán sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario.

Adicionalmente el artículo vigésimo quinto de dichos lineamientos, establecen que las dependencias y entidades deberán dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas federales derivados de las evaluaciones realizadas, conforme al convenio de compromisos de mejoramiento de la gestión para resultados que celebren.

Actualmente, los gobiernos del mundo entero viven una mayor democracia y una pluralidad que les exige incrementar su capacidad de ejercer legítima y eficazmente su tarea y así ofertar a los ciudadanos un mejor nivel de vida y mejores servicios. Para esto debemos sentar las bases de lo que debe ser un sistema de gestión de calidad integral aplicable al gobierno, para así otorgar confiabilidad a su función. Cualquier ente gubernamental, ya sea entidad federativa, dependencia, secretaría, departamento, municipio, etcétera, debería enfocarse de manera estratégica en tres elementos primordiales:

1. Considerar al ciudadano como cliente, otorgándole la preponderancia que merece.
2. Los políticos y los administradores de la función pública existen para servir a los ciudadanos, principalmente a aquellos grupos más desfavorecidos y necesitados.
3. Mejorar la gestión de la administración pública, aumentando su eficacia, su eficiencia y su efectividad social, a través de evaluaciones con indicadores estipulados en normas de gestión internacionales.

Para estos órganos y para sus funcionarios públicos, calidad debe significar competencia, profesionalidad y reconocimiento del trabajo y esfuerzo realizado. Mejorar la calidad del gobierno requiere que este aspecto se implante en todas las estructuras de gobierno y en sus tareas, en función de los niveles de competencia.

La actividad política se puede realizar con calidad si los órganos públicos establecen estrategias bien definidas y disponen de herramientas que les ayuden en la toma de decisiones. Los criterios que deberán utilizar se centrarán en factores de eficacia, eficiencia y efectividad social en la correcta atención ciudadana y su plan de trabajo.

La administración pública debe mantener el enfoque en el ciudadano, ya que se deben y dependen de ellos y por tanto deben comprender las necesidades actuales y futuras de éstos, satisfacer sus demandas y esforzarse por sobrepasar sus expectativas. Esto producirá un aumento de la eficacia en el uso de los recursos y ofrecer mejores gobiernos.

Además, simultáneamente entre los ámbitos de gobierno existen ordenamientos legales que generan una relación de proveedor a cliente en término de recursos, información y coadyuvancia que exige calidad, profesionalismo, objetividad, imparcialidad y eficiencia, que permita una adecuada articulación para el ejercicio de sus funciones.

Por todo lo anterior, se pone a consideración de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión iniciativa de

Decreto que reforma los artículos 49, 115, fracción primera, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Capítulo

I

De la División de Poderes

Artículo 49. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. **En cumplimiento de sus funciones, la calidad, el profesionalismo, la objetividad y la imparcialidad serán los principios que orienten su actuación.**

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Artículo Primero. Se reforman los artículos 149, 115, fracción primera, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Título Quinto

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 115. ...

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. **En el ejercicio de sus funciones, la calidad, profesionalismo, objetividad e imparcialidad serán los principios que orienten su actuación.** La competencia que en la Constitución se otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En el ejercicio de sus funciones, la calidad, el profesionalismo, la objetividad y la imparcialidad serán los principios que orienten su actuación. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. En el ejercicio de sus funciones, la calidad, el profesionalismo, la objetividad y la imparcialidad serán los principios que orienten su actuación.

Artículo Segundo. El presente decreto entrara en vigor el día siguiente al de su publicación en el periódico oficial de la federación.

México, DF, a 27 de noviembre de 2008.

Diputados: Carlos Madrazo Limón, Gustavo Macías Zambrano, José Rosas Aispuro Torres, Rocío Morgan Franco, José Guillermo Velázquez Gutiérrez, José Luis Contreras Coeto, Francisco Rueda Gómez (rúbricas).

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y DE LA LEY ORGÁNICA Y DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EMILIO RAMÓN FLORES DOMÍNGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, Emilio Ramón Ramiro Flores Domínguez, diputado del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de este Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 64 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reforman los artículos 11, 20 y 67; se adiciona el artículo 11 Bis de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman los artículos 21, 105 y 107 del Reglamento para el Gobierno Interior de los Estados Unidos Mexicanos, que se sustenta en la siguiente

Exposición de Motivos

Para esto nació Acción Nacional, como un conjunto de ciudadanos dispuestos a cumplir su deber político, comprometidos con rescatar la actividad política de la arbitrariedad y el desorden, y a propiciar, por vías civilizadas y pacíficas, una patria noble y justa.

Luís H. Álvarez.

La dignidad es un elemento constitutivo del ser humano. Por el sólo hecho de existir, cada persona debe ser reconocida y respetada como el centro y razón de ser de la vida social y política. El respeto a la dignidad humana hace de toda persona acreedora de un conjunto de derechos naturales que le permiten realizar su destino material y espiritual. Eso quiere decir que ninguna sociedad o Estado tiene la facultad de otorgar, sino de reconocer, dichos derechos.

La búsqueda del bien común no es más que la medida en que una comunidad o Estado garantiza que todos sus integrantes tengan la capacidad de desarrollarse integralmente. La idea de justicia, o de que cada quien recibe lo que es suyo según sus fines existenciales, emana de la idea de bien común. En ausencia de aquella, es decir, en un clima donde la justicia no tiene fuerza y la fuerza no tiene justicia, donde la legalidad -las leyes- y el orden de las cosas favorecen a unos cuantos a expensas de otros, la persona tiene el imperativo moral de apelar al principio de legitimidad de un gobierno, el cual permite su continuidad en la medida que ejerza el poder con responsabilidad, teniendo como fin último el bien común.

La legitimidad es el principio que sustenta la existencia de un Estado construido por y para los ciudadanos mediante mecanismos democráticos. Eso quiere decir que la legitimidad, moralmente, es superior a la legalidad. En este sentido, el concepto de resistencia civil pacífica surge como necesidad de oposición a un orden de las cosas, siempre y cuando no se atente contra la dignidad humana.

La resistencia civil pacífica solamente es legítima, o tiene sentido, cuando su fin último es la procuración de justicia para todos, es decir, el bien común. El fin nunca justifica los medios.

De ahí la naturaleza pacifista de la resistencia civil, ésta no puede, ni debe, ejercer violencia alguna, porque de hacerlo atentaría contra la dignidad humana, fomentando el caos, el desorden y la injusticia, elementos contra los que lucha y que explican su razón de ser.

Así, las recientes acciones planteadas y realizadas por el Frente Amplio Progresista, no pueden, de ninguna manera, ser consideradas cabalmente como resistencia civil. Lo anterior, debido a que dichas acciones atentan directamente contra las instituciones de la república y constituyen un intento por sabotear los procedimientos políticos democráticos de nuestro país. Ante el asalto al Congreso, los legisladores de ambas cámaras tuvieron que sesionar en sedes alternas, estas acciones claramente implican que no se pretende únicamente evitar que se legisle en una materia en concreto, sino confrontar directamente al Estado. Dicho movimiento busca provocar a otros actores, a fin de que sus acciones sean enfrentadas, e incluso reprimidas, y de esta forma mantenerse en el centro del espacio público, sin importar que se genere una situación sociopolítica de caos y polarización.

El principal mecanismo de resistencia de dicho movimiento ha sido el secuestro del Congreso, violentando tanto el principio constitucional de representatividad democrática, como una estructura legítima y legal del sistema político mexicano y, con ello, la soberanía de nuestro pueblo. La toma de tribuna no es sino un acto de fuerza por parte de una minoría, por lo tanto, su naturaleza violenta es indiscutible. Sus acciones muestran una clara estrategia de confrontación contra las instituciones de nuestra democracia y su verdadero fin es la confusión, el caos político y el quebrantamiento de las instituciones democráticas.

Históricamente, la clausura de los Congresos resulta en una vulnerabilidad de las instituciones políticas, es por ello que la disciplina parlamentaria constituye un factor decisivo en la construcción de una representación democrática, que se encuentra determinada por el marco institucional adoptado por el Congreso para garantizar la convivencia civilizada de sus miembros.

Dos son las tareas centrales de todo congreso o parlamento: el control del gobierno y la elaboración de las leyes. En un régimen presidencialista como el mexicano, normalmente se pensaba en la segunda función, y muy pocas veces en la primera. Y era natural, porque lo más que hacía el Poder Legislativo era procesar las iniciativas de leyes provenientes del Ejecutivo, pero poco o nada se hacía en materia de control gubernamental. Esta situación ha venido cambiando, y son cada día más los actos en los que las facultades del presidente de

la República quedan acotadas y, aún su práctica política en la que usaba facultades reales, que no formales, el propio presidente ha decidido prescindir de ellas.

En el surgimiento del parlamento en Inglaterra, siglo XIII, por contraste, estaba en primerísimo término la necesidad de establecer límites al poder absoluto del rey. El equilibrio de poderes se gestó, desde entonces, como una seña fundamental del desarrollo democrático en occidente. Porque como ha sostenido Giovanni Sartori "Democracia es poder dividido".¹

Mundialmente² las disposiciones relativas a la disciplina parlamentaria se articulan alrededor de tres bloques:

- a) Sanciones por incumplimiento de los deberes propios del parlamentario.
- b) Llamadas a la cuestión y al orden.
- c) Orden en el recinto parlamentario.

La estructura formal generalmente adoptada en los parlamentos es, en relación a la normativa disciplinaria, en la inmensa mayoría de los casos, idéntica. Consiste en agrupar dentro del título dedicado a las disposiciones generales de funcionamiento, las correspondientes a la disciplina parlamentaria, normalmente en un capítulo dividido en tres secciones, que abarcan las destinadas a establecer las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los diputados, las llamadas a la cuestión y el orden, y el orden dentro del recinto parlamentario.

En la disciplina de los parlamentarios destacan los siguientes aspectos:

- a) La gran semejanza de la regulación que se manifiesta llamativamente.
- b) La disciplina de distintos órganos y de los diversos grupos parlamentarios constituidos al interior de la Cámara, en función de la acción que es objeto de la disciplina: el presidente; que actúa en los casos menos graves pero con eficacia inmediata: retirada del uso de la palabra, expulsión de la sesión, prohibición de la asistencia en la sesión o sesiones inmediatas, expulsión de espectadores, e incluso desalojo de las galerías donde se ubica el público; la mesa, que decide la suspensión de todos, o algunos, derechos del diputado indisciplinado y propone sanciones para que sean adoptadas por el Pleno; el Pleno que decide en votación la suspensión temporal de los derechos económicos o políticos del diputado en los supuestos mas graves; los grupos parlamentarios que son oídos, a través de sus coordinadores o portavoces, cuando en las reuniones se debaten las sanciones que pueden resultar especialmente sensibles en orden a conservar la necesaria armonía entre los parlamentarios sin que sufran las formas, tan necesarias en la vida parlamentaria.

La adición que se propone al artículo 64 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera necesaria ya que el precepto regula una de las situaciones subjetivas que se reconduce en lo que se conoce como estatus de los parlamentarios, a saber: la remuneración de sus labores a través de la dieta. La dieta tiene su correlato negativo en el descuento o deducción de una proporción o, en caso extremo, de su totalidad.

El descuento de la dieta es el acto que ha de darse, por excepción, como la sanción última por la obligación fundamental, que es la de asistir a todas las sesiones, ya sean del Pleno del Congreso, de las Cámaras o de comisiones.

Hasta el momento no se ha expedido reforma alguna en materia de descuento de las dietas parlamentarias ni a la Ley Orgánica ni al Reglamento para el Gobierno Interior, ambos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Hoy estamos en un Congreso cada vez más activo, más fuerte, pero que enfrenta nuevos retos, nuevos desafíos, y que ha generado expectativas. Pero ha causado decepciones por las acciones que han devenido en actos de violencia y tomas de tribuna, cuyos autores, aún con la investidura de diputados, no han podido ser debidamente sancionados, ese es el espíritu que nos mueve a presentar esta iniciativa. Los economistas suelen decir que no hay almuerzo gratis, que todo tiene costos. Creo que los diputados podemos decir que todos nuestros actos tiene un costo, en política no hay nada gratis, la democracia tiene sus costos. Para finalizar, citaré al famoso político Winston Churchill "recordemos que la democracia es la peor forma de gobierno, con excepción de todas las demás".

En merito de lo expuesto, 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, someto a la consideración del honorable Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Primero. Se reforma y adiciona el artículo 64 de la Constitución 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 del presidente de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

Las conductas que realicen los diputados y senadores, en el ejercicio de sus funciones, contrarias a la disciplina y el orden, serán sancionadas de conformidad con la ley aplicable.

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 11, 20 y 67; y se adiciona el artículo 11 Bis de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 11.

1. Los diputados y senadores gozan del fuero que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.

3. Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones, en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que, seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.

4. Los diputados y senadores que realicen actos contrarios a la disciplina parlamentaria serán sancionados en los términos de la presente ley, así como del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 11 Bis.

1. Se consideran conductas contrarias a la disciplina y al orden dentro del salón de plenos de cada una de las Cámaras:

- a) Que el diputado o senador haya provocado alteración al orden o actos de violencia en sesión;**
- b) Que el diputado o senador hubiere realizado provocaciones o amenazas contra el presidente de la República, los miembros del gobierno o las cámaras;**
- c) La omisión de todo diputado o senador de acatar las llamadas al orden realizadas por el Presidente de la Mesa Directiva dentro de sesión.**

2. Cuando en la misma sesión el legislador sea llamado al orden dos veces por el Presidente de la Mesa Directiva, procederá sanción económica, consistente en el descuento de la dieta correspondiente al día en que se hacen las llamadas al orden no atendidas por el legislador.

Al momento de hacer la segunda llamada al orden, el Presidente de la Mesa Directiva deberá apercibir al legislador de que una tercera llamada al orden provocará la suspensión temporal.

Para las conductas previstas en los incisos a), y b), procederá suspensión temporal por tres días de sesión ordinaria.

La suspensión temporal llevará aparejada la suspensión de la dieta del legislador, correspondiente al día en que éste se encuentre suspendido.

En caso de negativa del legislador de atender al requerimiento de abandonar el Pleno que le haya hecho el Presidente, se suspenderá la sesión.

En este caso, y cuando se aplique la suspensión temporal por segunda vez al legislador, dicha sanción se extenderá a cinco sesiones.

Artículo 20.

1. ...

2. ...

a) a e)...

f) Dar curso, en los casos en que proceda, a la aplicación de las sanciones económicas y de suspensión temporal, cuando se realicen conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria.

Artículo 67.

1. ...

a) a k) ...

l) Dar curso, en los casos en que proceda, a la aplicación de las sanciones económicas y de suspensión temporal, cuando se realicen conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria.

m) Las demás que se deriven de esta ley o del reglamento.

2. Las facultades que se precisan en los incisos a), c), d), e), f), g), k) y l) serán ejercidas por el Presidente de la Mesa Directiva.

3. ...

Artículo Tercero. Se reforman los artículos 21, 105 y 107 del Reglamento para el Gobierno Interior de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 21. Son obligaciones del Presidente:

I a XVII ...

XVIII. Comunicar al Pleno, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan, con fundamento en los artículos 63 y 64 constitucionales, en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en lo establecido en el presente reglamento.

Artículo 105. No se podrá reclamar el orden sino por medio del Presidente, en los siguientes casos: para ilustrar la discusión con la lectura de un documento; cuando se infrinjan artículos de este reglamento, en cuyo caso deberá ser citado el artículo respectivo; cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación, **cuando se realicen**

conductas contrarias a la disciplina parlamentaria o cuando el orador se aparte del asunto a discusión.

Todas las llamadas al orden realizadas por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de que se trate, deberán ser mencionadas en el acta de la sesión, para proceder, en su caso, a lo que corresponda.

Artículo 107. No podrá llamarse al orden al orador que critique o censure a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones; pero en caso de injurias o calumnias, el interesado podrá reclamarlas en la misma sesión, cuando el orador haya terminado su discurso, o en otra que se celebre el día inmediato. El Presidente instará al ofensor a que las retire o satisfaga al ofendido. Si aquél no lo hiciere así, el Presidente mandará que las expresiones que hayan causado la ofensa se autoricen por la secretaria insertándolas en acta especial, para proceder a lo que hubiere lugar, **así como para imponer las sanciones procedentes.**

Transitorios

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

Notas

1. Francisco José Paoli Bolio, La nueva Ley Orgánica del Congreso, cuestiones constitucionales: Revista mexicana de derecho constitucional, número 2, 2000, página 136.
2. Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal. Fuente: Reglamentos parlamentarios: Estados miembros de la CEE (Cámaras Bajas y Parlamento Europeo). Madrid, Cortes Generales. Secretaría General del Congreso de los Diputados. 1986, XXXII, página 684, (Boletín de legislación extranjera, páginas 54-57).

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de noviembre de 2008.

Diputado Emilio Ramiro Ramón Flores Domínguez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY DE PLANEACIÓN Y DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS LUIS ALEJANDRO RODRÍGUEZ Y DIEGO COBO TERRAZAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Luis Alejandro Rodríguez y Diego Cobo Terrazas, diputados de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXIX-G, 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, presentamos ante el Pleno de esta honorable asamblea la iniciativa mediante la cual se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación, la Ley General de Asentamientos Humanos, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de promover el ordenamiento ecológico general para el territorio nacional, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Actualmente México es un país inminentemente urbano: siete de cada 10 mexicanos son urbanos. Sólo nueve metrópolis con más de un millón de habitantes concentran a 50 por ciento de la población.¹ Por otro lado, en el medio rural habita el 37 por ciento de la población total del país, que se encuentra diseminada en 187,604 localidades rurales menores a 15 mil habitantes. Una importante proporción de esta población vive en condiciones de pobreza y marginación.²

En los últimos 35 años la población del país pasó de 48.2 millones de habitantes a 104 millones en 2005.³ Para el año 2030 se prevé un incremento del 30 por ciento, lo que indica que México alcanzará su máximo crecimiento demográfico y mantendrá fuertes tasas de urbanización cuando menos por una década más; este crecimiento hará necesario construir casi la misma cantidad de viviendas que había en México entre 2000 y 2020. El impacto de tales proyecciones tiene sin duda, un efecto sobre los recursos naturales y sobre la ordenación del territorio.⁴

El territorio es más que el espacio en el que se encuentran los seres humanos y los demás organismos; es el resultado de la interrelación de elementos que se describen en conjunto a partir de una serie de atributos de orden, número y/o cualidad. El territorio es la base material de los recursos naturales de nuestro país y donde se desarrollan las relaciones sociales, las actividades productivas y todas las formas de actividades socio-económicas.

En nuestro país, el territorio y la naturaleza son entendidos por el poder como mercancías e instrumentos de política electoral; no se repara en los riesgos y costos de la mala planeación, por ejemplo en caso de desastre. Vivimos en un país donde no existen políticas integrales de ordenamiento territorial y ambiental: por un lado avanza el negocio

inmobiliario, y por el otro, los instrumentos de política ambiental se aplican precariamente en el ámbito local, de tal suerte que "...los tres sistemas de planeación vigentes, Planeación del Desarrollo, Planeación de los Asentamientos Humanos o urbana y Planeación Ambiental, operan de manera independiente y no coordinada y convergente. No existe concierto entre ellas ni prevención o remediación de sus impactos más negativos, especialmente en el agudizamiento del desorden territorial y el deterioro ambiental"⁵

Así, la ordenación de nuestro territorio se ha convertido en un asunto estratégico del que depende cada vez más la gobernabilidad del país. Empero, la localización de infraestructuras, equipamientos y viviendas se ve determinado por **el mercado** y por **la rentabilidad de los proyectos**. Este modelo de ocupación del territorio, no reconoce los "costos" ambientales ni toma en cuenta que el territorio y el ambiente son vitales y estratégicos para la seguridad nacional. Este modelo, suele sobreponer el interés individual por encima del social: el interés económico (especialmente privado) por encima del interés de la colectividad, a la que debiera servir.

En cuanto a la obra pública y las localizaciones de las infraestructuras y equipamientos realizadas por el sector público de los tres órdenes de gobierno, éstas tienden a realizarse de manera autónoma para cada ámbito y dependencia sin contar con algún plan maestro o instrumento de orden del territorio que les defina dónde es viable su ubicación. En este sentido, el Estado no asume la responsabilidad que le corresponde y cede al mercado decisiones que han propiciado el desorden y la crisis territorial ambiental que actualmente vivimos.

En el ámbito local, las cosas no son distintas. En primer lugar, la gestión municipal es muy breve, tres años solamente y, en segundo lugar, las decisiones sobre los usos y destinos del suelo no comparten una visión sustentable del desarrollo regional. El desarrollo sustentable constituye un enfoque pobremente integrado a la planeación de largo plazo; detrás de los planes de desarrollo estatal y municipal está, como sabemos, la mano invisible del mercado. El criterio de sustentabilidad se sujeta en la mayoría de los casos a los reglamentos de las leyes estatales en materia de desarrollo urbano o a los resolutiveos de impacto ambiental que requieren algunos proyectos. Los planes de desarrollo urbano o sus equivalentes toman en cuenta de manera precaria a los ordenamientos ecológicos que algunos municipios han logrado consolidar.

Un ejemplo de la falta de instrumentos para la planeación territorial sustentable es la proliferación de desarrollos habitacionales y turísticos amparados en permisos de construcción expedidos por los gobiernos municipales en zonas cuya vocación es distinta a la urbana, y donde los ordenamientos no pudieron dar certeza a las actividades agrícolas o a la protección ambiental.

En cuanto al suelo agropecuario, no debemos olvidar que a partir de la modificación del artículo 27 constitucional en 1992, los ejidatarios pueden cambiar el uso de suelo de sus tierras de uso común a propiedad privada enajenable. Esta situación se ha convertido en la condicionante más importante para la urbanización y para que el mercado acceda a suelo barato:

- De acuerdo con datos de la Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural de la Secretaría de la Reforma Agraria, durante los próximos 25 años se requerirán de 553 mil hectáreas para satisfacer la demanda habitacional, lo que significa generar un promedio de 22 mil 121 hectáreas anuales. Asimismo, se estima que aproximadamente el 65 por ciento del suelo potencialmente urbanizable será de origen comunal o ejidal, lo que se explica por la localización de un importante número de ejidos cercanos a centros poblacionales, "lo que impulsa al requerimiento natural de suelo de propiedad social para el desarrollo y crecimiento controlado"⁶
- Por su parte, el presidente Felipe Calderón, prevé la oferta de 6 millones de viviendas nuevas para atender la demanda promedio que alcanza los 650 mil hogares por año.

Será prudente comprender que nuestro modelo de crecimiento y de organización social no puede continuar como hasta ahora; nuestra visión, donde los seres humanos somos los protagonistas clave, ha demostrado tener impactos negativos en la calidad de vida.

En este punto cabe preguntarse: ¿Cuántos millones de pesos o puntos del PIB le cuesta al país el desorden? ¿Cómo van a competir las ciudades mexicanas en el entorno globalizado sin una estrategia territorial que garantice la productividad y la protección de los recursos naturales? México se ubica entre las primeras quince economías del mundo, pero ocupa el lugar 70 por su bajo respeto al ambiente y a los recursos naturales.⁷

Esta iniciativa abre la posibilidad de impulsar un modelo de desarrollo más acorde con la realidad del cambio climático, con miras hacia el futuro que queremos. La Declaración del Milenio, en su punto 21, nunca lo perdió de vista: No debemos escatimar esfuerzos por liberar a toda la humanidad, y ante todo a nuestros hijos y nietos, de la amenaza de vivir en un planeta irremediabilmente dañado por las actividades del hombre, y cuyos recursos ya no alcancen para satisfacer sus necesidades.

La crisis territorial tanto en el campo⁸ como en los entornos urbanos requiere de atención inmediata dirigida al manejo sustentable de tierras y al acuerdo interestatal, intermunicipal, de metrópolis, en una política nacional que resuelva cómo ocupar el territorio, que defina qué habrá que proteger, dónde ubicar los asentamientos urbanos, las infraestructuras, los empleos, los equipamientos y demás actividades sobre el territorio.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el derecho que tiene toda persona de disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar; también plantea que el Estado tiene la función de asumir la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, por lo que le corresponde a la nación el derecho exclusivo de decidir y dictar las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

Entre los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos se encuentra "establecer la concurrencia de la federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la

ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional" y establece en su artículo 19 que los planes o programas de desarrollo urbano deberán considerar los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos en los artículos 23 y 27 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012, Eje 5, "Sustentabilidad ambiental", señala el **ordenamiento ecológico del territorio** como uno de los retos fundamentales en materia de desarrollo sustentable [que] promueve la maximización del consenso social y la minimización de los conflictos ambientales, donde el objetivo 9 propone identificar y aprovechar la vocación potencial productivo del territorio nacional a través del ordenamiento ecológico, por medio de acciones armónicas con el medio ambiente que garanticen el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

El ordenamiento ecológico del territorio tiene fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹ la Ley de Planeación, el Sistema Nacional de Planeación Democrática y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. En general estas leyes exigen que el ordenamiento ecológico del territorio se incorpore al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales, a los planes de desarrollo estatal, buscando la congruencia, la corresponsabilidad, y la cohesión entre ellos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la promoción del ordenamiento ecológico de la nación, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales con la participación de los particulares.¹⁰ La Ley de Planeación establece las bases para la coordinación y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, señala los criterios que deben considerarse para la formulación de un ordenamiento ecológico así como sus cuatro modalidades:¹¹

1. General del Territorio,
2. Regional,
3. Local y
4. Marino.

La modalidad de ordenamiento ecológico general del territorio tiene como objetivo fundamental vincular las acciones y programas de la administración Pública Federal cuyas actividades inciden en el patrón de ocupación del territorio. Su formulación deberá atender a lo establecido en el artículo 20 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales, a través del Instituto Nacional de Ecología, tiene a su cargo la elaboración y promoción del ordenamiento ecológico general del territorio.

El ordenamiento ecológico general del territorio establece la regionalización del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción, a partir de un diagnóstico que incorpora lo siguiente:

- Características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales.
- Ubicación y situación de los asentamientos humanos.

- Potencial y localización de las actividades productivas.
- Calidad ecológica de los recursos naturales.
- Estabilidad ambiental.
- Tendencias de deterioro.

Asimismo, determina los lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y para la localización de las actividades productivas y de asentamientos humanos.

El ordenamiento ecológico general del territorio promueve la certidumbre en el uso del territorio, regula e induce el adecuado uso del suelo y las actividades productivas en función del potencial y el estado de los recursos naturales; asimismo, contribuye a conciliar los instrumentos de conservación con los de crecimiento económico en los programas de los sectores de fomento (turismo, carreteras, energía, desarrollo urbano, agricultura, acuicultura, entre otros) sobre una misma plataforma de información, por lo cual tiene una importancia estratégica para la solución de conflictos.

El ordenamiento ecológico general del territorio se constituye, entonces, en herramienta fundamental e imprescindible del ordenamiento del territorio, pues la orientación de los procesos de usos y ocupación del territorio deberá considerar la evaluación de posibles afectaciones al ambiente. El ordenamiento ecológico general del territorio proporciona al ordenamiento territorial¹² un diagnóstico de la estructura y dinámica del estado de los recursos naturales, así como una evaluación de los conflictos, potencialidades y las propuestas de uso de suelo, con sus políticas y criterios ambientales.

Es necesario hacer del ordenamiento ecológico general del territorio, la dimensión que orienta las políticas nacionales de desarrollo, un ordenamiento general que de certeza a los recursos naturales y a las actividades productivas y socioeconómicas en un marco de sustentabilidad. El ordenamiento ecológico del territorio deberá responder a los objetivos de la planeación contenidos en el proyecto nacional, pero considerando la preservación de los recursos naturales.

En atención a lo expuesto, los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en esta soberanía sometemos a consideración del Pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Planeación y de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Artículo Primero. Se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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, el aprovechamiento 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 equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques **en concordancia con el ordenamiento ecológico general del territorio nacional**, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar 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; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

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

I. a XX. ...

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 2o. 14 y 16 de la Ley de Planeación, para quedar como sigue:

Artículo 2o. ...

I. ...

II. ...

III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un **medio** ambiente adecuado para el desarrollo, **salud y bienestar** de la población;

III. a VI. ...

Artículo 14. ...

I. ...

II. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta **el ordenamiento ecológico general del territorio nacional** las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de los gobiernos de los estados así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados;

III. a VII. ...

Artículo 16. ...

De la fracción I a la V. ...

Considerar el **ordenamiento ecológico general del territorio como lineamiento de política de planeación** territorial para las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los estados.

Fracciones VII y VIII. ...

Artículo Tercero. Se reforma el artículo 3o. de la Ley General de Asentamientos Humanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

I. a IV. ...

V. El desarrollo sustentable de las regiones del país **a través de la observancia al ordenamiento ecológico general del territorio.**

Transitorios

Primero. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales deberá publicar el ordenamiento ecológico general del territorio en un plazo no mayor a 180 días hábiles a partir de la publicación de este decreto.

Segundo. El ordenamiento ecológico general del territorio contará con un sistema de evaluación con indicadores de desempeño, metas y resultados por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Tercero. El ordenamiento ecológico general del territorio deberá ser revisado y actualizado por Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales cada 3 años.

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

Notas

1. Iracheta Alfonso, "Hacia una estrategia nacional integrada para un desarrollo sustentable", *Políticas de desarrollo regional*. Porrúa, 2007 p. 181.
2. Informe presidencial, 1 septiembre de 2007.
3. Iracheta Alfonso, *Op. Cit.* p. 180.
4. La definición de "ordenación del territorio", firmada por los países representados en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de OT-CEMAT, es: La expresión espacial de las políticas económicas, sociales culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio según un concepto rector (Consejo de Europa 1993).
5. Iracheta, Alfonso. *Canadevi, voz de la vivienda*. Año 3 no. 54 julio 2007. "Desarrollo urbano y ordenación del territorio: la urgencia estratégica de actuar". p. 18.
6. Reunión Nacional del Sector Empresarial Infonavit 2007. Presentación del licenciado Ricardo Sheffield Padilla, subsecretario Ordenamiento de la Propiedad Rural de la Secretaría de la Reforma Agraria.
7. Iracheta Alfonso, "Hacia una Estrategia Nacional Integrada para un Desarrollo Sustentable" *Políticas de desarrollo regional*. Porrúa, 2007. p. 187
8. En el contexto ambiental y rural, datos recientes de la degradación de los recursos naturales muestran los estragos del desorden territorial y el deterioro ambiental: 30 por ciento de tierras afectadas gravemente (por erosión eólica, deforestación, erosión hídrica, salinización, acidificación, pérdida de fertilidad), 540 millones de toneladas de azolves, 10 mil hectáreas de riego salinizadas al año, pérdida de fertilidad en 17 por ciento de las tierras, escasez de agua en cuencas; 500 mil hectáreas deforestadas al año; pérdidas económicas no calculadas; 93 por ciento: mal manejo productivo (doctor Gonzalo Chapela, de El Colegio de México)
9. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se establecen los principios de a) desarrollo integral y sustentable (artículo 25); b) participación democrática de la sociedad en la planeación (artículos 25 y 26) c) la función social de la propiedad privada (artículo 27); y d) concurrencia de los tres órdenes de gobierno y sus ámbitos de competencia (artículos 115 y 116). *Manual del proceso de ordenamiento ecológico*, Semarnat, 2006.
10. Artículo 32 Bis, fracción X.
11. Modalidades del ordenamiento ecológico:
La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece cuatro tipos o modalidades de ordenamiento: general del territorio, regional, local y marino.
El ordenamiento ecológico general del territorio (OEGT) es competencia del gobierno federal y abarca la totalidad del territorio nacional; busca influir en las políticas sectoriales del gobierno federal.
El ordenamiento ecológico regional determina los criterios de regulación ecológica para la realización de actividades productivas y la ubicación de asentamientos humanos. Este ordenamiento puede ser expedido por los gobiernos de los estados y del Distrito Federal en regiones que abarquen la totalidad o porciones del territorio de la entidad competente.
El ordenamiento ecológico local es expedido por las autoridades municipales; regula los usos del suelo fuera de los centros de población y establece criterios de regulación ecológica dentro de los centros de población que se integran en los programas de desarrollo urbano.
El ordenamiento ecológico marino es de competencia federal, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales de las regiones involucradas. Este ordenamiento está orientado a regular la zona económica exclusiva, los mares territoriales y la zona federal marítimo-terrestre.
La regulación permite determinar zonas ecológicas marinas, sus lineamientos, estrategias y demás previsiones para garantizar el aprovechamiento sustentable de sus recursos.
12. De acuerdo a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos.

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 cuatro días del mes de diciembre del año dos mil ocho.

Diputados: Luis Alejandro Rodríguez, Diego Cobo Terrazas (rúbrica).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 8o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ARMANDO GARCÍA MÉNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ALTERNATIVA

El suscrito, diputado federal Armando García Méndez, del Grupo Parlamentario Partido Social Demócrata, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto, que modifica y adiciona el artículo 8° de dicha Constitución federal.

El Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en la materia, según disponen el artículo 73, fracción XXX, y artículo 135, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

Aunque el Derecho de Petición de contempló desde en la Constitución de Apatzingán (1814. Art. 37), es hasta la Constitución de 1857, cuando ya se plasma en su artículo 8o. el derecho de petición otorgado a los gobernados, como uno de los derechos públicos subjetivos, por el que se obligaba al gobernante, que hubiera recibido alguna petición de un ciudadano, a formular un acuerdo, contestándola, teniendo obligación de hacerlo saber al peticionario.

Esto dio lugar a abusos, los que fueron subsanados por la Constitución de 1917, que adicionó al precepto, la obligación a la autoridad de "hacer conocer el acuerdo, en breve término"

Este precepto no ha sufrido, hasta la fecha ninguna modificación.

Y se ha vuelto a dar abusos ya que la acepción "en breve término" ha sido interpretada por cada quien, a su gusto.

Entre otros:

El Código Federal de Procedimientos Civiles (Art.521) señala cinco días para acordar las peticiones en juicio; el Código de Comercio, señala tres días (Art.1077) y el mismo plazo señala el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal. Pero las leyes y las autoridades fiscales, se arrogan hasta **cuarenta** días para contestar una solicitud de devolución de impuestos pagados en exceso. (Código Fiscal de la Federación. Artículo 22 párrafo 11.)

Otras autoridades administrativas, prorrogan indefinidamente los plazos para contestar las impetraciones de los gobernados.

Por ello y atendiendo a las quejas de la ciudadanía, así como el espíritu del Constituyente que quiere que las resoluciones que recaigan a las peticiones, sean comunicadas en breve plazo, estimo que es necesario y así lo propongo, modificar y adicionar el citado artículo 8° constitucional, substituyendo la acepción "en un breve término", por la de "en un plazo no mayor de quince días; salvo el caso de que se tengan que examinar documentos de más de quinientas fojas, el plazo podrá prorrogarse otros quince días más"

De aprobarse esta proposición, por el Congreso de la Unión, deberá remitirse a las Legislaturas de los estados; y de obtenerse mayoría, se le comunicará al Ejecutivo de la Unión, para su promulgación.

Los estados tendrán un plazo de ciento ochenta días, para adaptar sus legislaciones, a este nuevo precepto.

Por todo lo anterior, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión, esta proposición, con el siguiente

Proyecto de Decreto

Artículo Primero. Se modifica y adiciona el párrafo segundo del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dirá:

"A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer al peticionario en plazo que no podrá exceder de quince días; salvo que deban examinarse documentos que excedan de quinientas fojas, en cuyo caso, el plazo se podrá prorrogar hasta por quince días más".

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las Legislaturas de los estados, dispondrán de ciento ochenta días hábiles, contados a partir de la fecha en que se promulgue este decreto, para hacer las modificaciones necesarias a sus leyes que proceda, a efecto de ajustarlas a la Constitución federal.

Artículos Transitorios

Primero. Esta modificación y adición a precepto constitucional, una vez cumplidos los requisitos del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se comunicará al Ejecutivo de la Unión, para su promulgación.

Segundo. Esta modificación-adición, entrará en vigor, ciento ochenta días después de haber sido publicada en el Diario Oficial, a efecto de que las Legislaturas estatales, den cumplimiento al punto segundo de este decreto.

Diputado Armando García Méndez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ARMANDO GARCÍA MÉNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ALTERNATIVA

El suscrito, Armando García Méndez, diputado federal de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Social Demócrata, en ejercicio de la facultad que me confieren los artículos 71, fracción II, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto, que adiciona el texto de la fracción II del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

El artículo 89 de la Constitución federal determina las facultades y obligaciones del Presidente (sic), entre ellas (fracción II) la de "nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho."

Ahora bien, a través del tiempo se han dado casos de que se han designado para tales responsabilidades, a personas que no reúnen los requisitos y características mínimas, que deben tener tales altos funcionarios, o sean, conocimientos técnicos y experiencia, en la materia que queda bajo su responsabilidad; posiblemente por presiones políticas o compromisos personales.

La Carta Magna, señala requisitos que deben reunir los ministros de la Suprema Corte de la Nación (artículo 95); y se considera que los secretarios y subsecretarios del Despacho, tienen altas funciones y responsabilidades, tal vez, análogas a las de los ministros de la Corte.

Por ello, la ciudadanía está insistiendo en que debe legislarse, para establecer constitucionalmente, que los secretarios y subsecretarios de Estado, deben tener la preparación profesional, comprobada mediante título; o en tratándose de actividades no consideradas como profesionales, deberán tener los conocimientos y experiencia suficiente en la materia; a efecto de que no se designan personas improvisadas.

Se considera que en esta adición, se deben incluir a los subsecretarios, dado que en ocasiones tienen que suplir al superior y por lo mismo, deben tener la misma preparación profesional o pericia indispensable.

En mérito a lo anterior, y con fundamento en los preceptos constitucionales y legales citados, me permito someter a la consideración del honorable Congreso de la Unión, el siguiente:

Proyecto de Decreto

Artículo Único. Se adiciona la fracción II del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con frases que determinen los requisitos que deben tener los secretarios, subsecretarios o altos funcionarios con responsabilidades análogas, para quedar como sigue:

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

I. ...

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios, subsecretarios del Despacho o altos funcionarios, con responsabilidades análogas, los cuales deberán tener la calidad profesional, comprobada mediante título profesional, con diez años de antigüedad; o la pericia y conocimientos bastantes para el desempeño de sus funciones;

Transitorio

Único. Ésta adición entrará en vigor el día primero de diciembre del año dos mil doce; después de haberse cumplido con los requisitos que señala el artículo 133 de esta Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diputado Armando García Méndez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 27, 42 Y 48 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARCO ANTONIO PEYROT SOLÍS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Marco Antonio Peyrot Solís, diputado 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, 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, somete a consideración de este poder de la unión iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 27, 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

I. Consideraciones geográficas

El golfo de California, también conocido como "mar de Cortés" o "mar Bermejo", es una extensión del océano Pacífico que se halla al noroeste de la República Mexicana, entre la península de Baja California y Sonora y Sinaloa. Tiene una longitud de mil 203 kilómetros de largo y su anchura varía entre 92 y 222 kilómetros. La línea costera es irregular y presenta gran número de pequeñas bahías.

En el extremo norte del golfo de California se encuentra la desembocadura del río Colorado y al este se encuentran las de diversos ríos; los principales: El Mayo, Concepción, Sonora, Yaqui, Sinaloa y Fuerte. Sus orillas están bordeadas por tierras altas, cortadas al este por los valles de los ríos, que forman una pared montañosa casi compacta en la parte oeste.

El mar de Cortés se halla geográficamente en una región de clima subtropical, lo que provoca grandes variaciones climáticas anuales, e incluso diarias. Durante el invierno, la temperatura desciende considerablemente en la parte norte, produciéndose heladas e incluso nevadas. Durante el verano, en la parte sur se presentan tormentas tropicales. La temperatura promedio del mar de Cortés es de 24 grados Celsius. En la parte norte, las lluvias son muy escasas y suelen presentarse entre octubre y mayo.

El fondo del mar de Cortés es uno de los más abruptos del mundo: diversos valles y cañones submarinos corren a lo largo de ambas márgenes; forman abismos que llegan a superar en promedio 3 kilómetros de profundidad. El mar sobrepasa el kilómetro de profundidad y sus partes más hondas tienen hasta 3 mil 400 metros.

El relieve tan abrupto que presenta el mar de Cortés tiene entre otras consecuencias que en la parte norte del mar, sobre todo en la zona cercana a la desembocadura del río Colorado, se produzcan algunas de las mareas más importantes del mundo, con fluctuaciones que llegan a superar nueve metros de altura.

El límite geográfico del golfo de California con el océano Pacífico lo marca una diagonal de aproximadamente 512 kilómetros, que va del cabo San Lucas, en la península de Baja California, al cabo Corrientes, en Jalisco.

El golfo de California debe considerarse bahía vital, toda vez que representa una zona marina que constituye una unidad económica con la tierra firme que la rodea y sobre la cual existe una absoluta dependencia de la zona costanera.

II. Consideraciones históricas

La península de Baja California fue descubierta por don Hernán Cortés durante la época de la conquista, habiéndose organizado cuatro expediciones, que fracasaron. Dicho territorio no fue explorado sino hasta la segunda mitad del siglo XVII. Se creía que era una isla.

La península de Baja California ha recibido diversos nombres a lo largo de la historia. El primero de ellos le fue dado por el propio Hernán Cortés, quien la nombró "California". El legendario pirata sir Francis Drake la llamó Nueva Albión. El famoso bucanero inglés Thomas Cavendish la bautizó como "Nueva Inglaterra" y el Almirante español Isidro Otondo y Antillón la rebautizó con el nombre de "Islas Carolinas", en honor del rey Carlos II de España. Sin embargo, subsistió el nombre que le diera el conquistador Cortés por haber sido quien la descubrió.

El primer acto efectivo de dominio sobre la península de Baja California y las aguas del golfo de California data del siglo XVI, cuando la corona española presentó una enérgica protesta ante el monarca de Inglaterra cuando el mencionado Francis Drake ocupó ese territorio en 1577. Lo anterior motivó que se organizara la expedición de Sebastián Vizcaíno a fin de buscar la forma de dar seguridad a los dominios españoles de esa región para que se extendieran las poblaciones hacia el norte y aportara más información al mapa de California. Dicha expedición también fracasó.

Para 1697 se autorizó a la Compañía de Jesús llevar a cabo la evangelización y conquista de California, siempre que no se emplearan recursos de la real hacienda y que las tierras se tomaran en nombre del rey de España. Sin embargo, tampoco las misiones prosperaron, a consecuencia de la esterilidad de la región. Por lo anterior, se recurrió a la caridad pública, que fue cuantiosa y permitió la colonización, catequización y conquista de la península de Baja California. A ello se aunó el descubrimiento de minas de plata en la parte sur, lo que permitió la fundación de diversos pueblos.

El 19 de octubre de 1697 fue fundado Loreto y el 25 de ese mismo mes se llevó a cabo la toma de posesión de las tierras de Baja California en nombre del rey Carlos II. Con esos hechos se ratificó el dominio sobre esa zona por la corona española. Para el siglo XVIII, los jesuitas, sin causar gastos al erario de España, lograron la conquista y el control total de la península, con la fundación de diversas misiones a lo largo del territorio, y a través de ellos el rey de España pudo ejercer el dominio en la zona, lo cual hizo saber el monarca Felipe V al virrey de la Nueva España, a través de la real cédula del 13 de noviembre de 1744.

Las acciones de los jesuitas en la península de Baja California fueron de suma importancia, toda vez que con base en ellas puede afirmarse que nuestro país heredó el dominio de ese territorio y, sobre todo, del mar de Cortés, toda vez que ellos colonizaron y conquistaron ese territorio, ejerciendo su gobierno y organizándolo militar, económica y administrativamente, y los buques por ellos construidos ejercían jurisdicción sobre esas aguas, pues no permitían la entrada de embarcaciones extrañas.

De 1767 a 1822, la corona española siguió ejerciendo pleno dominio soberano sobre el territorio de la península de Baja California y del mar de Cortés.

Al dar inicio la guerra de independencia, en 1810, y ante la amenaza de la flota chilena que demandaba la anexión de la península de Baja California a Chile, dicho territorio declaró su independencia y su unión al imperio mexicano en 1822. Con ello, los gobernantes del México independiente continuaron ejerciendo dominio sobre la península de Baja California y el mar de Cortés.

Otro hecho relevante que pone de manifiesto el dominio histórico que ha ejercido el Estado mexicano sobre la región es el ocurrido en septiembre de 1846, cuando el gobernador de Baja California entregó esa península a Estados Unidos de América, lo que motivó que se organizaran guerrillas formadas por mexicanos descontentos con esa decisión, lucha unida a la que se inició en Querétaro para no ceder la península de Baja California ni el mar de Cortés y que a la postre evitó que ese territorio pasara a manos extranjeras.

Para 1847, Estados Unidos de América invadió nuestro país, forzando al gobierno a la firma de un tratado en el que se incluía el territorio de la Baja California para cederlo a ese país. Finalmente, a través de la firma del Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo entre la República Mexicana y Estados Unidos de América, también conocido como "Tratado de Guadalupe-Hidalgo", se puso fin a esa disputa, excluyéndose las áreas mencionadas. Sin embargo, incluía Texas, la parte de Tamaulipas que se situaba entre los ríos Nueces y Bravo, Nuevo México y la alta California.

Con la firma de tratado de referencia, Estados Unidos de América reconoció expresamente el dominio de nuestro país sobre la península de Baja California y sobre el mar de Cortés.

Una nueva pretensión de Estados Unidos por arrebatarnos la península de Baja California se dio en 1853, la cual finalizó con la firma del Tratado de la Mesilla, en diciembre de ese año, por el cual se cedió el valle del mismo nombre. Con ello se permitió conservar la región al principio mencionada, toda vez que en dicho tratado se reconoció respetar los acuerdos logrados en el Tratado Guadalupe-Hidalgo.

Otro dato histórico relativo al dominio que se ha ejercido sobre la multicitada región es el registrado en abril de 1865, cuando Maximiliano de Habsburgo dictó el estatuto provisional del imperio mexicano, documento en cuyo apartado relativo al territorio nacional señala que el mar de Cortés es parte del territorio del imperio.

En el gobierno del presidente Benito Juárez, se concedió a Estados Unidos el establecimiento de una base naval en la bahía de Pichilingue, situada en el golfo de California. Se fijó que el Estado mexicano tenía el derecho de revisión e inspección del material y reformas que se usaran e hicieran, que estaban condicionadas al otorgamiento del permiso del gobierno nacional para su realización.

Dicha autorización fue renovada en 1900; se estableció que el gobierno mexicano tenía el derecho de revocar esa concesión en cualquier momento, lo cual aconteció en 1924, con el presidente Plutarco Elías Calles.

En febrero de 1930 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un decreto, expedido por el presidente Emilio Portes Gil, por el que se cerraba el golfo de California como zona exclusiva de pesca para pescadores mexicanos.

Los hechos y las acciones narrados en el presente apartado ponen de manifiesto el derecho soberano que se ha ejercido a través del tiempo sobre el golfo de California como parte del territorio nacional, el cual geográficamente muestra la unidad que forman dicho golfo y las zonas circunvecinas que representa un elemento de integración territorial y económica, inseparable del demás territorio nacional.

III. Consideraciones jurídicas y doctrinarias

Doctrinalmente se ha establecido que son aguas interiores las comprendidas entre partes de tierra, como mares interiores, lagos, lagunas y accidentes como los brazos del mar, los esteros y las bahías.

Cuando se aplique el sistema de las líneas rectas de base para desplantar el mar territorial, las aguas comprendidas entre las líneas rectas de base y la tierra firme se considerarán aguas interiores.

En el contexto internacional se observa una indeterminación sobre la fijación de estos términos, por lo cual se ha impuesto la costumbre. Por ello, extensiones tan pequeñas se han llamado "mares", tal es el caso del Mar Muerto, y se han denominado "bahías" extensiones tan amplias como la de Hudson.

La determinación del concepto de *bahía* ha sido objeto de larga elaboración en la doctrina del derecho internacional. Sobre el particular, podemos señalar en la evolución de este derecho dos documentos fundamentales:

- En el plano regional interamericano, encontramos los Principios de México sobre el Régimen Jurídico del Mar, aprobados por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos en su tercera reunión, celebrada en la Ciudad de México en 1956; y
- En el plano mundial está la Convención de Ginebra sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, de 1958.

Con relación a las bahías, en los Principios de México sobre el Régimen Jurídico del Mar se ha establecido que *bahía* es toda entrante de mar bien determinada, cuya penetración tierra adentro en relación con la anchura de su boca sea tal, que sus aguas estén comprendidas *inter fauces terrea* y constituya algo más que una mera inflexión de la costa. Asimismo, se establece que las aguas que comprendan una bahía estarán sujetas al régimen de las aguas interiores si la superficie de aquélla es igual o mayor que la de un semicírculo trazado tomando como diámetro la boca de la bahía; si la bahía tiene más de una entrada, el semicírculo se trazará tomando como diámetro la suma de las líneas que cierren todas las entradas.

Como se anotó, los principios mencionados han sido reconocidos por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos como una expresión de la conciencia jurídica del continente y como aplicable por los Estados americanos.

En el estudio realizado por la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas para elaborar el material para la Conferencia sobre Derechos del Mar de 1958, en el proyecto que fue puesto a consideración de la Asamblea General se establecía que *bahía* era toda hendidura bien determinada cuya penetración tierra adentro en relación con la anchura de su boca es tal, que contiene aguas cercadas por la costa y constituyen algo más que una simple inflexión de la costa. Asimismo, se establecía que si la superficie de la hendidura no es igual o superior a la de un semicírculo que tenga por diámetro la boca de dicha hendidura, no se considerará bahía.

Bahía histórica es la extensión de mar que se interna en la tierra entre dos cabos, sobre el cual el Estado territorial ha ejercido y ejerce largo y sólido dominio a través de su uso inmemorial, la configuración geográfica y las necesidades inherentes a la defensa del Estado mismo, considerando que no importa la anchura de su entrada y la penetración que tenga en la tierra firme.

En la doctrina internacional se ha establecido que para que una bahía sea considerada histórica se requiere necesariamente invocarse que se han realizado actos que implican la competencia territorial del Estado ribereño sobre sus aguas, y en virtud de haber desempeñado sobre ella las funciones del Estado durante un plazo más o menos largo, se reclama la jurisdicción exclusiva sobre sus aguas, que se consideran interiores, toda vez que los títulos que se invocan se apoyan en la historia. En efecto, se requiere que el Estado ribereño haya ejercido o proclamado soberanía, a través de largo tiempo, sin que otros Estados hayan discutido los derechos del Estado costanero, se trata de una larga y pacífica posesión o de ejercicio de derechos de soberanía.

Las disposiciones de la Convención de Ginebra sobre el Mar Territorial y Zona Contigua son fundamentalmente coincidentes con los principios sustentados por nuestro país, con la salvedad de que, para considerar las aguas de una bahía como aguas interiores del Estado costanero, se requiere que la entrada de la bahía no tenga una extensión mayor de 24 millas. Sin embargo, la base jurídica en que se funda la no importancia de la anchura de la entrada de una bahía histórica, es decir, que a pesar de que exceda las 24 millas puede ser declarado

mar territorial, se establece en el artículo 7o., inciso 6, de la Convención de Ginebra sobre el Mar Territorial y Zona Contigua, del 29 de abril de 1958.

Las bahías históricas son consideradas aguas interiores del Estado ribereño, sin importar su extensión ni la anchura de la boca.

Sobre el tema de bahías históricas se encuentran los antecedentes de Canadá, que ejerce soberanía sobre la bahía de Hudson, el de Estados Unidos de América respecto de la bahía de Chesapeake, y el de Rusia sobre la bahía de Pedro el Grande.

Los principios doctrinarios señalados son aplicables íntegramente al golfo de California, igual que los que reconocen la facultad a los Estados ribereños para fijar su mar territorial hasta límites razonables, atendiendo a factores geográficos, geológicos y biológicos, así como a las necesidades económicas de la población del lugar, a su seguridad y a su defensa.

Las consideraciones de hecho y de derecho anotadas fundan la pretensión de considerar el golfo de California en el régimen especial de las bahías y no en el régimen general del mar territorial.

Al incluirse expresamente en el territorio nacional el golfo de California, se consagrará en una norma de derecho interno un hecho de consecuencias en el derecho internacional. Sin embargo, con ello no se creará un derecho sino que lo expresará en una disposición constitucional, la cual estará fundada en rectas interpretaciones sobre el mar territorial, los golfos o las bahías en sentido amplio, las bahías históricas, las plataformas continentales y aguas suprayacentes y las regiones marinas adyacentes a las costas que, por razones biológicas y marítimas, pertenecen al Estado mexicano.

Algunos países han hecho valer diversas reivindicaciones para que las aguas de las bahías o de los golfos sean consideradas por la comunidad internacional como interiores bajo su plena jurisdicción; tal es el caso de Canadá respecto de la bahía de Hudson, el de Noruega en cuanto a la bahía de Varangerfjord, el de Rusia sobre el golfo de Riga o el de Estados Unidos de América con relación a la bahía de Delaware, habiendo fundamentado su derecho en necesidades de carácter económico, de seguridad nacional y de dependencia de la zona marina.

Sin duda, la presente iniciativa es acorde con la tradición jurídica que a lo largo del tiempo ha sostenido nuestra nación y con el criterio sustentado por la mayoría de los países ribereños.

Por lo expuesto, someto a consideración de este poder de la unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 27, párrafos cuarto y quinto; 42, fracción V; y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 27. ...

...

...

...

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales del **golfo de California**, de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que, en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, como los minerales de que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la nación **el golfo de California**, las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la república; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la república y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la república con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior se considerarán parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

Artículo 42. ...

I. a IV. ...

V. **El golfo de California**, las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional y las marítimas interiores;

Artículo 48. Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, **el golfo de California**, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional dependerán directamente del gobierno de la federación, con excepción de las islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados.

Transitorio

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

Palacio Legislativo, a 4 de diciembre de 2008.

Diputado Marco Antonio Peyrot Solís (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 41, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LORENA MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La que suscribe, Lorena Martínez Rodríguez, diputada a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II y 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, se permite someter a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 41, 116, fracción IV y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con arreglo a la siguiente:

Exposición de Motivos

Mediante la presente iniciativa se propone incorporar a la Constitución Política la institución de la revocación del mandato para servidores públicos de elección popular.

El desafío democrático de México

El desafío que hoy se les plantea a los gobiernos democráticos es cómo hacer más representativo este sistema, cómo lograr que los elegidos por el voto popular no sientan que la sociedad les confió un "cheque en blanco".

Consideramos que una de las vías para acortar la brecha entre representante y representado y, en general como mecanismo para enriquecer el sistema democrático es aumentar la participación ciudadana; ésta puede llevarse adelante a través de mecanismos como la consulta popular, la iniciativa popular y la institución que nos convoca en este caso: la revocación del mandato. Creemos que cuando los ciudadanos perciben que son convocados para formar parte de la solución y no sólo son tomados como un "medio" para elegir funcionarios, ello se traduce en un mayor interés en los asuntos públicos que los llevará a informarse, a tomar un rol más activo en ellos.

Actualmente, no bastan los principios clásicos de la democracia representativa: división de poderes, alternancia en el poder de las autoridades, procesos electorales, entre otros. Tampoco son suficientes los tradicionales derechos políticos: el sufragio, el derecho de asociarse con fines políticos, el derecho a manifestarse, etcétera, todos ellos, afortunadamente, se han consolidado a lo largo del siglo XX, ahora es necesaria la introducción de nuevas formas, de nuevos principios que posibiliten una participación efectiva en la toma de decisiones por parte de los ciudadanos. Podemos preguntarnos, ¿pero ello por qué? Porque creemos que si la confianza depositada en el representante se debilita, esto constituye en sí mismo una fuente de problemas: da lugar a protestas, reclamos, a la apatía ciudadana, en fin, conduce a un descrédito generalizado en las instituciones y con

ello el perjuicio a la democracia, que como reiteradamente se ha dicho, no sólo es una forma de gobierno, sino una forma de vida.

La revocación de mandato como una forma de avance democrático

A pesar de que en los últimos años ha quedado demostrado que el sistema de partidos en México está lejos de satisfacer las expectativas de los mexicanos, en nuestro país seguimos viviendo una marcada exclusión de la mayoría de la población respecto a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos. Su participación ha sido restringida a la simple elección de sus representantes.

De acuerdo con el investigador Jaime Cárdenas¹, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, las razones del desencanto de los ciudadanos con la política incluyen la lentitud de los políticos para arribar a arreglos institucionales democráticos; la propensión de la clase política a protegerse a costa del estado de derecho cuando existen imputaciones de ilicitudes en su contra; la falta de transparencia en los procedimientos por medio de los cuales se arriba a las decisiones; la falta de canales de participación ciudadana directa en las cuestiones públicas; la debilidad de los mecanismos de control y de fiscalización del Estado y; la debilidad de los mecanismos de control del Congreso y a la ausencia de democracia en el ámbito legislativo.

Creemos que la participación ciudadana debe ser una coadyuvante del proceso democrático, por lo que debemos lograr una mayor inclusión política hacia quienes representamos y articularla en torno a su capacidad de decisión.

La revocación de mandato significaría un instrumento político de participación directa del pueblo en ejercicio de su soberanía, de carácter real y efectivo. Es una herramienta que pone remedio a la carencia de los sistemas presidencialistas respecto a que una vez electa una autoridad, la ciudadanía no tiene elementos de control sobre ésta ni sobre su desempeño. Asimismo, siguiendo a Thomas Cronin, las ventajas de los métodos de democracia directa, entre las que se incluye la revocación de mandato, consisten en proveer de válvulas de escape frente al descontento popular; posibilitar el control de funcionarios corruptos; y lo más importante, permitir que voces que no son normalmente tomadas en cuenta sean escuchadas.²

En este contexto, la revocación de mandato puede contribuir a la construcción de una sociedad en la que todos los individuos participen activamente en la toma de decisiones y en la ejecución de las éstas. El medio por el cual los ciudadanos ejerzan control sobre sus representantes sin que por esto se ponga en duda la vida y salud de las instituciones. Así, la revocación de mandato sería una de las máximas expresiones de la soberanía popular con las que cuenten los ciudadanos.

En términos prácticos, contribuiría a resolver tanto el mal desempeño de los funcionarios públicos al sentirse seguros una vez en el poder, como el bajo grado de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Es una herramienta más que trata de restituir y devolver a la sociedad la idea de autogobierno, con ella, la democracia se ve enriquecida y complementada con un mecanismo de mayor participación. Promueve la formación de un ciudadano que es juez de sus autoridades y que recupera para sí a la política como un acto connatural a su desarrollo social. De esta forma, abre una vertiente de derechos y obligaciones para que los ciudadanos asuman una función pública responsable, tanto en el ámbito público como en el privado.

En esta propuesta, la igualdad política es el motor del concepto de ciudadanía; a través de ella, el estado deja de ser omnipotente sobre la comunidad y se convierte en poder hacia la sociedad. La revocación de mandato pone en manos del ciudadano un elemento de contrapoder que tiene la función de estabilizar y corregir la vida democrática de un país.

De esta forma, refuerza el concepto de responsabilidad y rendición de cuentas de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, pues la amenaza del uso de la destitución puede hacer reflexionar más a los funcionarios electos, sobre sus posiciones y conductas en determinados temas.

La rendición de cuentas

La rendición de cuentas es un concepto estrechamente ligado a la democracia; en efecto, el ciudadano depositó su confianza -a través del voto- en un servidor del que espera una actuación comprometida, eficaz y honesta de la función pública. Para ello, la rendición de cuentas es casi un elemento vital, puesto que es la forma en que el pueblo conoce y controla las decisiones y actos de gobierno.

La ciencia política distingue la rendición de cuentas "horizontal" y "vertical", la primera de ellas para referirse al control que proviene de las propias instituciones del gobierno, en la definición de O' Donnell se trata de: "la existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso impeachment³, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos"⁴. Por su parte, la rendición de cuentas "vertical" se utiliza para referirse al control que proviene de los ciudadanos, se trata de: "acciones que se realizan individualmente o por medio de algún tipo de acción organizada y/o colectiva, con referencia a los que ocupan cargos en instituciones estatales, sean o no elegidos por votación"⁵.

Se podría decir que en América Latina se ha avanzado en lo que es rendición de cuentas "horizontal", en efecto casi todos los países tienen agencias, organismos o dependencias cuya función es el monitoreo del funcionamiento del Estado así como del desempeño de los funcionarios.

Sin embargo, en materia de rendición de cuentas "vertical", falta profundizar mecanismos que posibiliten a la ciudadanía un control efectivo y oportuno. "En la rendición de cuentas vertical el principal agente de control es el electorado que tiene el derecho de elegir,

castigar o recompensar y en algunos casos revocar el mandato"⁶. Si bien las elecciones periódicas son una forma de rendir cuentas, ella no es suficiente.

La revocación de mandato

La revocación del mandato es un procedimiento de democracia semidirecta, cuyo origen se sitúa en la Carta Municipal de Los Ángeles de 1903.⁷ El término "revocar" tiene su origen en el latín "revocare" que significa "dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución", por su parte "mandato" tiene su génesis en la voz latina "mandatum", que significa "orden o precepto".⁸ En los países anglosajones se utiliza el vocablo recall para hacer referencia a esta institución.

Muchas han sido las definiciones que se han dado sobre la revocación del mandato, revocatoria, o recall por su nombre en inglés. Por sólo citar algunas diremos que ha sido definida como "la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta popular."⁹ Rendón dice: "Se considera una modalidad del plebiscito, mediante la cual los electores ejercen su soberanía sufragando sobre la ratificación o revocación del mandato de representantes electos por sufragio universal, antes de que concluyan el periodo de su encargo".¹⁰ Por su parte, Felipe Baylón García, indica que: "El recall o revocación del mandato, constituye un procedimiento mediante el cual la comunidad electoral o una parte significativa de ella, puede promover la destitución de los representantes electos antes de que concluyan su periodo, a través de comicios especiales donde se les confirme o destituya"¹¹.

Cualquiera sea la definición adoptada, su característica definitoria -como se verá más adelante al analizar esta figura en diversos países- es que la ciudadanía a través del voto popular deja sin efecto el mandato otorgado oportunamente a un servidor público electo antes de la finalización del periodo para el cual fue designado.

Como observamos, la revocación es un mecanismo de participación ciudadana, de los que la ciencia política denomina "democracia semidirecta", dentro de estos procedimientos también encontramos a la consulta y a la iniciativa popular, como sus formas más conocidas, pero no las únicas.

Si brevemente nos remontamos en la historia, advertimos que en el origen de la democracia en Grecia la ciudadanía coincidía con la participación, así el concepto de ciudadanía en Atenas hacía referencia al grupo de personas que tenía la responsabilidad de guiar los destinos de la ciudad.¹² El politólogo italiano Giovanni Sartori señala que: "en la Antigüedad decir democracia participativa habría sido un pleonasma. En la actualidad, sólo nos recuerda algo que hemos olvidado"¹³. Había una participación inmediata de los ciudadanos en la "res publica", propia de la democracia directa, de manera que democracia y participación iban "de la mano" en su origen. Claro que, con el advenimiento de los estados modernos, cuya dimensión y complejidad de los asuntos dio lugar a la democracia representativa, la participación directa se fue "diluyendo" y, en términos de Ortiz Crespo la delegación de poder fue el fenómeno fundamental de la democracia (indirecta).

El concepto de democracia indirecta es consustancial al mandato representativo, donde los ciudadanos a través de elecciones periódicas encargan los asuntos públicos a sus representantes. Cualquiera sea la definición de democracia que se tome, todas ellas coinciden en que la elección es un elemento fundamental, pero como bien se ha señalado insistentemente no basta con votaciones periódicas para hablar de un régimen democrático, sino que es necesario considerar otras características. Nohlen dice que "las elecciones no son sino una técnica de designación de representantes"¹⁴, y ello es acertado, toda vez que una vez designado el funcionario, el ciudadano parecería desaparecer y no tener control alguno sobre el mandato que le ha confiado. Rendón lo expresa claramente al decir: "El pueblo soberano se eclipsa para reaparecer de vez en cuando a dar su consentimiento en las elecciones y este distanciamiento es la base de la crisis de la democracia representativa."¹⁵(El subrayado me pertenece)

La revocación del mandato (recall) en EUA

La revocación del mandato es una figura muy difundida en las constituciones estatales de los Estados Unidos de América. Como señalábamos líneas arriba, su origen data de 1903 y, a partir de allí la institución se ha expandido a otros estados. El sistema de *recall* lo encontramos en las constituciones políticas de: Alaska, Arizona, California, Colorado, Georgia, Idaho, Lousiana, Michigan, Minnesota, Nebraska, Nevada, New Jersey, North Dakota, Oregon, Rhode Island, Washington, Wisconsin, entre otros. También está presente a nivel local en diversas cartas comunales.

Si observamos brevemente el sistema estadounidense veremos que hay constituciones estatales que al contemplar el recall sólo fijan los grandes lineamientos, así por ejemplo la Constitución de Alaska sólo dice: "Todos los funcionarios públicos elegidos en el estado, excepto oficiales judiciales, están sujetos a la destitución por parte de los votantes del estado o subdivisión política por la que han sido elegidos. Los procedimientos y razones para la destitución deberán ser prescriptos por la legislatura"¹⁶, en un sentido similar se expresa la Constitución de Georgia respecto de este instituto. Otras, en cambio, como las de Arizona, Colorado y California, indican minuciosamente el procedimiento.

Así, la Constitución de Arizona establece: que funcionarios están sujetos a destitución; el porcentaje de peticionantes que debe contener una solicitud de revocación; el tiempo mínimo en que el funcionario debe permanecer en el cargo antes de estar sujeto a una solicitud de esta naturaleza; cuál es el tiempo que debe transcurrir entre un pedido y otro; también establece la cantidad de palabras en que debe fundarse la solicitud; ante quién es presentada; los requisitos que debe completar quienes suscriban la petición; el contenido de las boletas en caso de llevarse a cabo la elección de destitución; en cuantas palabras puede el servidor justificar su acción y finalmente, las otras leyes aplicables.¹⁷ En un sentido similar se expresa la Constitución de California, quien además fija las reglas para el caso de vacancia, por su parte Colorado regula también detalladamente esta figura.

Más allá de las particularidades con que cada estado ha regulado la revocación del mandato, en general hay características que se reiteran en la mayoría, como por ejemplo: casi siempre el funcionario sujeto a destitución es un servidor electo, salvo en el caso de

Montana donde la ley permite la destitución de oficiales administrativos; en general existe prohibición de utilizar esta herramienta durante el primer año de gobierno de manera de concederle un tiempo para que el funcionario pueda demostrar su capacidad de gestión, salvo en caso de corrupción donde puede ser utilizada sin esperar lapso de tiempo; en todos los casos la petición de destitución tiene que estar fundamentada, y las razones allí esgrimidas no son revisables judicialmente; también en general, un funcionario destituido no puede ser designado en la función pública por un tiempo.

Puede decirse que el proceso comienza de manera similar en todos los estados, es decir, se presenta ante el funcionario competente una "petición de destitución", firmada por un número de ciudadanos de la circunscripción correspondiente, que oscila entre el 25 por ciento y el 30 por ciento, ésta debe ser fundamentada, o sea, exponer las razones del por qué se quiere convocar a un proceso de esta naturaleza; luego esa petición se hace circular durante un tiempo para que pueda ser firmada por quienes estén de acuerdo. A continuación, esa nómina de rúbricas es revisada a efectos de verificar si las mismas son legítimas, si se cumple con la cantidad mínima de electores que deben suscribirla y, en caso de estar todo esto cumplimentado, se convoca a la elección. Ésta puede ser sólo al efecto de destituir al funcionario cuestionado, en cuyo caso, posteriormente se hará una nueva elección para elegir al sucesor, o bien, en algunos estados, los ciudadanos deciden simultáneamente si revocan el mandato del funcionario y eligen el eventual reemplazo.

A pesar de estar contemplado desde principios del siglo XX, es una herramienta que sólo se ha utilizado dos veces en este país, recientemente en California en 2003, cuando una petición de revocación tuvo éxito contra el gobernador Gray Davis, destituido por el 55 por ciento del electorado a sólo 11 meses de haber asumido. Davis se convertía así en el segundo gobernador en la historia de este país en serle revocado su mandato. Anteriormente, la revocación fue empleada en 1921 contra el gobernador de Dakota del Norte, Lynn Frazier.

La institución en América Latina

Daniel Zovatto¹⁸ dice en su ensayo que la década de los 80 en Latinoamérica si bien fue mala en términos económicos fue de gran avance en materia democrática; por su parte los años 90 caracterizados por la crisis de representación y el descontento hacia la política dio lugar a reformas constitucionales que tendieron a mejorar el sistema democrático y a incorporar procedimientos de democracia semidirecta. Ello lo podemos comprobar recorriendo las constituciones de América Latina, donde encontramos varias instituciones de participación ciudadana; en particular la revocación del mandato, se encuentra presente en 6 países, aunque con distinto alcance.

En Bolivia el artículo 4 de su Carta Magna dice "I. El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa ciudadana y el referéndum, establecidos por esta Constitución y normados por ley." Esta disposición ha sido la base para la sanción de la Ley 2769 del año 2004, por medio de ella se instituyó el referéndum como procedimiento institucional de consulta al pueblo "sobre normas, políticas o decisiones de interés público".

Luego, la ley 3850 del 12 de mayo del corriente año, haciendo referencia al mismo artículo 4 de la Constitución, convocó al Referéndum Revocatorio del Presidente Morales y de Prefectos departamentales. No obstante no existir la figura de la revocación de manera explícita, ella ha sido "habilitada" mediante esta ley, interpretando que el artículo 4 al referirse a referéndum, posibilita la convocatoria a un "referéndum revocatorio". A nuestro entender la interpretación es un tanto forzada, pero no es el objeto aquí hacer una exégesis de la constitución boliviana, simplemente nos limitaremos a adelantar que nos inclinamos por aquellos que proponen la consagración expresa y clara de estos mecanismos puesto que consideramos que, si bien, indiscutidamente derivan de la soberanía del pueblo, una redacción clara previene eventuales cuestionamientos de inconstitucionalidad, así como críticas de la ciudadanía.

La Constitución de Colombia en su artículo 40, inciso 4, establece que todo ciudadano puede "revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley." Esta norma es complementada por la Ley 134 cuyo artículo 6 perfecciona la noción al disponer: "La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde".

El artículo 109 de la Constitución de Ecuador contempla que los ciudadanos tendrán el derecho de revocar el mandato "... otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo..." Los artículos siguientes establecen que la iniciativa de revocatoria la debe ejercer por lo menos un 30 por ciento de los empadronados de la respectiva circunscripción territorial, también dice que el pedido puede ejercerse en cualquier tiempo cuando se trate de actos de corrupción, de lo contrario sólo se podrá solicitar después del primer año y antes del último año de ejercicio de sus funciones. El voto de la mayoría absoluta de los sufragantes a favor de la revocación produce la destitución inmediata del funcionario.

Panamá presenta un sistema novedoso, por lo menos a nivel constitucional, y es que de acuerdo con el artículo 145, "los partidos políticos podrán revocar el mandato de los legisladores principales o suplentes que hayan postulado...". A nivel regional está previsto para los Representantes de los Corregimientos, conforme el artículo 224 de la Constitución Política.

En Perú el artículo 31 indica que: "Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas...". La Ley 26300 (de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos), en su artículo 20 dice: "La revocatoria es el derecho que tiene la ciudadanía para destituir de sus cargos a: a) alcaldes y regidores; b) autoridades regionales que provengan de elección popular; c) magistrados que provengan de elección popular."

Finalmente Venezuela, lo tiene previsto para los tres niveles de gobierno, en este sentido el artículo 6 de su Constitución dice claramente que es un gobierno de "mandatos revocables", a su vez, los artículos 70 y siguientes de este cuerpo refieren a procedimientos de

participación de la ciudadanía, tales como el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa, el cabildo abierto, la revocatoria del mandato, entre otras. Por su parte, el artículo 72 reitera que: "Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables".

Debemos decir que si bien a nivel de constitución federal sólo estos países contemplan la revocación, se trata de naciones que han reformado sus constituciones políticas en los últimos tiempos y prácticamente no han dudado en incorporar mecanismos de participación ciudadana. A nivel subnacional -estados o provincias, según la denominación de cada país-, esta figura ha sido agregada a las constituciones estatales a partir de reformas que se han llevado a cabo en los últimos años.

La revocación en los estados de la República

Hay dos estados que consagran la institución, en el sentido que nosotros la concebimos, es decir, como una facultad que debe surgir siempre "de abajo", esto es, a solicitud de la ciudadanía y no, como una atribución conferida a otro poder.

En la Constitución de Chihuahua, el artículo 27 establece: "Es revocable el mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto. La solicitud de revocación del mandato deberá ser suscrita cuando menos por el 10 por ciento de los ciudadanos del estado, municipio o distrito, según sea el caso y podrá presentarse una vez transcurrido una tercera parte del período para el cual fue electo el funcionario. Quedan comprendidos en la categoría de funcionarios públicos el Gobernador, los diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos. La ley establecerá las bases y procedimientos para la revocación. Así como los medios de impugnación."

En Sinaloa, el artículo 150 de la Constitución fue modificado en 2003 estableciendo que el referéndum, el plebiscito y la revocación del mandato son formas de consulta y participación ciudadana, a continuación define cada una de estas formas, diciendo: " La revocación de mandato es el acto mediante el cual la mayoría absoluta de los ciudadanos en ejercicio pleno de sus derechos, habitantes de un pueblo o región cualquiera, tienen derecho para recusar el nombramiento de autoridades, hecho por el Ejecutivo, por el Supremo Tribunal de Justicia o por los ayuntamientos,..." y luego fija las bases.

En Yucatán, dentro de las atribuciones del Congreso del estado está la de "revocar el mandato conferido al gobernador del estado, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y a los diputados en lo particular..." a pesar de ser una atribución de este cuerpo, en el caso del gobernador y de los diputados es necesaria la determinación del sesenta y cinco por ciento de los electores, comunicada al Congreso y aprobada por el voto unánime de la legislatura, cuando se trate del gobernador, y de las dos terceras partes para el caso de los diputados, requisitos que tornan inviable la aplicación de este instituto en la práctica.

Como bien dice Gámiz Parral "son dos enfoques, diferentes los que presentan las Constituciones de Chihuahua y Yucatán. Esta última es una reminiscencia del principio de supremacía del Poder Legislativo estatal sobre los otros dos poderes, al grado de asignarles

la atribución para revocar el mandato al gobernador y a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, aun cuando es una real revocación del mandato. El caso de Chihuahua es ya con inspiración de las últimas aportaciones de la doctrina internacional..."¹⁹

San Luis de Potosí establece como facultad del Congreso la de suspender o revocar el mandato de alguno de los integrantes de un ayuntamiento (artículo 121); por su parte el artículo 70 de la Constitución de Morelos, atribuya esta facultad al gobernador. Este tipo de disposiciones las encontramos prácticamente en todas las Constituciones de los estados federativos, sin embargo, consideramos que, a pesar de utilizar el vocablo revocar, no se trata de la revocación del mandato propiamente dicho, sino de resabios de antiguas concepciones jurídicas, como lo expresa claramente Parral en el párrafo anterior.

En el caso de Distrito Federal, su Estatuto hace referencia a la participación ciudadana en diversas normas, así el artículo 21 refiere al derecho de los ciudadanos a "los instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la participación ciudadana...". En el año 2005 se sancionó la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal siendo quizás una de las más generosas al momento de incluir instrumentos de democracia semidirecta, ya que contempla 11 mecanismos, ellos son: el plebiscito; el referéndum; la iniciativa popular; la consulta ciudadana; la colaboración ciudadana; la rendición de cuentas; la difusión pública; la red de contralorías ciudadanas; la audiencia pública; los recorridos del jefe delegacional, y la asamblea ciudadana; pero llamativamente no incorporó la revocación del mandato.

Los dos estados que, a nuestro juicio, consagran una auténtica revocación del mandato son: Chihuahua y Sinaloa y, no es casual que esas normas hayan sido plasmadas en los últimos tiempos, así el artículo 27 de la Constitución de Chihuahua es del año 1997 mientras que el artículo 150 de Sinaloa corresponde a la reforma constitucional del año 2003; es decir, estas normas han seguido la línea de las últimas modificaciones en esta materia que consagran un sistema de revocación "desde abajo" donde la destitución es promovida por la ciudadanía y es ésta quien tiene la última palabra para así decidirlo en elecciones libres.

Conclusión

Como expresábamos al inicio de esta exposición, creemos que el desafío de los gobiernos democráticos pasa por cómo mejorar la calidad de las instituciones, cómo acortar la brecha existente entre representantes y representados. Para ello, es necesario crear mecanismos transparentes de vínculo entre las instituciones de gobierno y la ciudadanía, establecer canales de participación donde el ciudadano sienta que su voz es tenida en cuenta y no sólo es convocado a emitir su voto en cada elección.

Debemos profundizar los mecanismos de control "horizontal" y propiciar herramientas "verticales" como la aquí propuesta: la revocación. "La democracia directa desde abajo -es decir, referéndums, referéndums revocatorios y las iniciativas populares- es una de las soluciones múltiples a este problema de "accountability", o responsabilidad, ya que puede permitir la inclusión de la sociedad en el proceso de toma de decisiones, no solamente como un actor de veto, sino que también como un miembro proactivo."²⁰

Algunos críticos parecerían oponer el concepto de democracia representativa y participación, como si no pudieran conjugarse ambas. Pensamos que las herramientas de la democracia semidirecta y, en particular la revocación son un complemento de la democracia representativa y de alguna manera la perfeccionan. De ninguna forma la sustituye, ni hay competencia o contradicción entre ellas, por el contrario la revocación es la otra cara o, mejor dicho, la faz que le falta al mandato representativo. Pues si el pueblo -titular indiscutido de la soberanía, como sienta el artículo 39- otorga un mandato a un funcionario lo hace con una finalidad, básicamente puede decirse que se tienen dos expectativas, una: que cumpla con el plan propuesto; en segundo lugar, que se comporte como un "hombre probo", por lo tanto ante el incumplimiento de alguna de ellas, su mandante (el ciudadano) seguramente se sentirá defraudado, por ello consideramos acertado el derecho a dejar sin efecto el mandato.

La reforma propuesta

Propiciamos la incorporación de esta figura como fracción VI del artículo 41 de la Constitución Política, ello por cuanto –y como se dijera más arriba- constituye una expresión cabal de ejercicio de la soberanía del pueblo.

En primer lugar, se consagra el derecho del pueblo de revocar el mandato a sus servidores públicos electos, estableciéndose que debe fundarse "en causas relacionadas con su desempeño previstas en la ley", si bien esto es atribución de la respectiva norma reglamentaria, a título de ejemplo podemos mencionar como causales: violaciones a los derechos humanos, infracciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o del estado, incumplimiento de sus leyes, inobservancia reiterada de las obligaciones derivadas del mandato conferido, incumplimiento del programa de gobierno, disponer indebidamente de recursos públicos, etcétera. Estas enumeraciones no pretenden ser exhaustivas sino, simplemente mencionar algunas cuestiones que deberán ser atendidas al momento de sancionarse la correspondiente ley reglamentaria.

A continuación establecemos que la iniciativa de revocación debe estar impulsada por lo menos por el 25 por ciento de los inscritos en el padrón electoral nacional, de la entidad o del distrito, según el caso. Este porcentaje es el que habitualmente encontramos en el derecho comparado, pero fundamentalmente creemos que es una cifra prudente para que la revocación sea viable en caso de motivos fundados, ya que es un número de firmas que sólo se podrá obtener en caso de un descontento generalizado de la población hacia ese servidor. Al mismo tiempo este porcentaje es un candado en caso de peticiones de revocación sin sustento real, es decir, aquellas que pueden llegar ser "incitadas" por la oposición sin un motivo ampliamente respaldado. Para el caso de legisladores electos por el principio de representación proporcional, se establece como requisito recabar las firmas equivalentes al 1 por ciento del padrón nacional de electores.

En el segundo párrafo de esta fracción se establece que el derecho de revocación sólo puede ser ejercido transcurrido el primer año de gestión del servidor, ello por cuanto debe darse un plazo razonable para que pueda ejecutar su propuesta y, tampoco podrá ser realizada dentro de los seis meses previos a la finalización de su mandato, ello para que no se

constituya en una herramienta que pueda ser empleada para desestabilizar al servidor y provocar una sucesión anticipada; todo esto tiene la excepción cuando se trate de "actos que impliquen declaración de procedencia por la comisión de algún delito, en cuyo caso podrá solicitarse en cualquier momento".

También hemos establecido que: "La razón invocada para la revocación no es revisable judicialmente." Esta cláusula encuentra sustento en la necesidad de garantizar al pueblo, que los motivos por él esgrimidos serán respetados aún cuando no puedan ser compartidos por algunos sectores. Debemos tener claro que los motivos invocados para la revocación no son materia de control judicial, por lo que bastará con expresarse alguna de las causales que establezca la legislación reglamentaria.

Sin embargo, sí podrán ser cuestionados judicialmente asuntos como: la inexistencia del porcentaje establecido por la ley para la firma de la iniciativa de revocación, la ilegitimidad de las firmas o que las éstas no se correspondan con el distrito o circunscripción del servidor sujeto a revocación, el incumplimiento de los plazos y, en general todas las consecuencias que se deriven de la puesta en marcha del procedimiento electoral de revocación.

En el tercer párrafo de la propiciada fracción VI, hemos considerado que el organismo competente para verificar los extremos exigidos tanto por la norma constitucional propiciada como los que surjan de la reglamentación, es el Instituto Federal Electoral, ya que es el responsable de cumplir con la función de organizar las elecciones federales. Asimismo, se establece un plazo de 90 días para que éste cuerpo convoque al proceso electoral de revocación, tiempo que consideramos prudente para llevar adelante un proceso de esta naturaleza.

Hemos establecido que la revocación tiene efecto vinculante y, por lo tanto procede la destitución del servidor, cuando los votos a favor de la revocación son mayoritarios pero, siempre que "hubiese sufragado más del 50 por ciento de los electores del padrón que corresponda", entendemos que un proceso de revocación de mandato, al que concebimos como excepcional, debe tener una amplia participación popular que respalde y legitime la decisión que de él surja.

El cuarto párrafo establece el orden de prelación para ocupar el cargo en caso que el servidor haya sido removido, disponiéndose que se seguirá lo dispuesto por las normas constitucionales o legales, según corresponda. De esta forma, nos hemos alejado de algunos sistemas que establecen una nueva elección en caso de revocación del servidor, puesto que de darse esta situación sólo basta con recurrir a las normas de nuestro propio ordenamiento jurídico, las cuales proporcionan la solución para los casos de ausencia definitiva de servidores públicos. A continuación se dispone que "si como resultado de la votación no se revoca el mandato al servidor público, no podrá volver a intentarse el procedimiento en lo que resta del período para el que fue electo", con ello se pretende evitar que este instrumento sea utilizado como herramienta política y garantizar la estabilidad de las instituciones.

Finalmente, dejamos librado a la ley reglamentaria el establecimiento de las otras normas necesarias para la implantación de la revocación del mandato.

Artículos 116 y 122

Como consecuencia de la reforma propuesta es necesario modificar los artículos 116 y 122 de la Constitución Política; estableciendo que los estados así como el Distrito Federal, respectivamente, deberán garantizar el derecho de todo ciudadano a requerir la revocación del mandato de sus servidores públicos de acuerdo con los principios fijados en el artículo 41 aquí propuestos.

Proyecto de

Decreto que reforma y adiciona los artículos 41, 116 fracción IV y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo primero. Se adiciona una fracción VI al artículo 41, se reforma el artículo 116 fracción IV, y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

I. a V. ...

VI. El pueblo tiene derecho a requerir la revocación del mandato de los servidores públicos de elección popular fundándose en causas relacionadas con su desempeño previstas en la Ley, impulsando una iniciativa con la firma de un porcentaje no inferior al veinticinco por ciento de los inscritos en el padrón electoral nacional, de la entidad o del distrito correspondiente, según se trate de la elección de los cargos de elección de mayoría relativa de presidente de la República, senadores o diputados federales, así como senadores por primera minoría. En el caso de los cargos de representación proporcional, el cálculo del 25 por ciento mencionado arriba se hará tomando como base el 1 por ciento del padrón electoral nacional. Tratándose de diputados por el principio de representación proporcional, sólo podrán participar los votantes inscritos en la respectiva circunscripción.

La solicitud de revocación no es admisible para quienes no hayan cumplido un año de mandato, ni para aquellos a los que restaren menos de seis meses para la expiración de éste, a menos que se trate de actos que impliquen declaración de procedencia por la comisión de algún delito, en cuyo caso podrá solicitarse en cualquier momento. La razón invocada para la revocación no es revisable judicialmente.

Corresponderá al Instituto Federal Electoral, comprobar los requisitos exigidos en este artículo y en la ley, y convocar a procedimiento electoral de

revocación dentro de los noventa días de presentada la petición. El procedimiento tendrá efecto vinculante si los votos favorables a la revocación son mayoritarios y hubiese sufragado más del 50 por ciento de los electores del padrón que corresponda.

Una vez concluido el procedimiento electoral de revocación y si la expresión del voto es en el sentido de revocar el mandato, se mandará llamar a quien por disposición de esta Constitución o de las leyes le corresponda ocupar el cargo, o bien, se procederá a designar al servidor público sustituto, provisional o interino según corresponda. Si como resultado de la votación no se revoca el mandato al servidor público, no podrá volver a intentarse el procedimiento en lo que resta del período para el que fue electo.

La ley establecerá los plazos y requisitos para la realización de los procedimientos de revocación de mandato de los cargos de elección popular, así como las reglas para la interposición de medios de impugnación en la materia.

Artículo 116. ...

I. a III. ...

IV. Las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que:

a) a la n) ...

ñ) Sea efectivo el derecho ciudadano a requerir la revocación del mandato de los servidores públicos de elección popular fundándose en causas relacionadas con su desempeño previstas en la Ley, mediante la promoción de una iniciativa con la firma de un porcentaje no inferior al veinticinco por ciento de los inscritos en el padrón electoral de la entidad, circunscripción, municipio o distrito local correspondiente.

Artículo 122. ...

...

...

...

...

A. a C. ...

Base primera. ...

I. a IV. ...

V. Respecto a la Asamblea Legislativa:

a) a e) ...

f) Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) y m) hacen a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para jefe del Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y jefes delegacionales, **garantizando el derecho ciudadano a la revocación del mandato de los servidores públicos de elección popular de acuerdo con los principios previstos en los artículos 41 fracción VI y 116 fracción V inciso ñ) de esta Constitución;**

g) a o) ...

...

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

Artículo tercero. Las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor.

Notas

1. Cárdenas Jaime; El Modelo Participativo y Deliberativo, recuperado en www.juridicas.unam.mx, el 15 de octubre de 2008.
2. Cronin, Thomas E.; Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall, Cambridge University Press, 1989, pp. 126-127 y 225-226.
3. No existe una traducción literal del término en nuestro idioma, aunque se ha utilizado para su definición el concepto de impugnación, y se entiende como un proceso que termina por la destitución de determinado funcionario previamente electo por el voto ciudadano.
4. O' Donnell Guillermo; Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política, Revista Española de Ciencia Política, número 11, octubre 2004, p. 12.
5. O' Donnell Guillermo; Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías, Nueva Sociedad número 152 noviembre-diciembre 1997, pp. 143-167.
6. Sánchez Albavera Fernando, "Planificación estratégica y gestión pública por objetivos", CEPAL, p. 31.
7. Nogueira Alcalá Humberto; Regímenes Políticos Contemporáneos, Editorial Jurídica Chile, página 62.
8. Diccionario Real Academia Española.

9. Zovatto G. Daniel; Las Instituciones de la Democracia Directa a Nivel Nacional en América Latina: Un Balance Comparado: 1978-2007, IDEA, página 8.
10. Rendón, Corona Armando; La democracia Semidirecta Referéndum, Plebiscito, Iniciativa Popular y Revocación de Mandato, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, enero-junio del 2000, página 321
11. Baylón García Felipe; Los Instrumentos de Democracia Directa: el Plebiscito, el Referéndum, la Iniciativa Popular y la Revocación de Mandato.
12. Ortiz Crespo Santiago; Cotacachi, Una apuesta por la democracia participativa, Flacso, sede Ecuador, páginas 20 y siguientes.
13. Democracia participativa es recordar algo olvidado, en [http:// www.lagaceta.com.ar](http://www.lagaceta.com.ar), sección política del 6 julio de 2008.
14. Uribe Iniesta Rodolfo; Dimensiones para la democracia: Espacios y Criterios, UNAM, 2006, página 127.
15. Rendón, obra citada.
16. Constitución de Alaska, artículo 11, traducción propia.
17. Ver artículo 8 de la Constitución de Arizona.
18. Zovatto, Daniel; op. cit.
19. Gámiz Parral Máximo; Los Estados en la Reforma a la Constitución Federal y la Revocación del Mandato, página 12, en: <http://www.juridicas.unam.mx/invest/directorio/autor.htm?p=gamiz>.
20. Altman David; Desafíos Democráticos, Flacso Chile, página 63.

Salón de Sesiones de la honorable Cámara de Diputados, a 9 diciembre de 2008.

Diputada Lorena Martínez Rodríguez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA SILVIA LUNA RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Silvia Luna Rodríguez, diputada de la LX Legislatura del honorable 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, presento ante esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los artículos 3o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que todo individuo tiene derecho a la educación, así como que es derecho de las y los menores, la satisfacción de sus necesidades de educación. De igual forma, que es deber de los padres preservar ese derecho y, obligación del Estado, proveer lo necesario para que los derechos de la niñez se ejerzan plenamente.

Por lo tanto, la educación es un derecho de las y los menores, que implica la correlativa obligación del Estado de impartir educación y el deber de los padres de preservar el derecho de las y los niños a satisfacer dicha necesidad. Así, tal como lo señaló la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su jurisprudencia con tesis P./J. 142/2001,¹ las obligaciones que marca el numeral 31, fracción I, no pueden estimarse como un límite, sino que deben ampliarse por el propio orden constitucional. Por consiguiente, si una propuesta colma tales fines, lejos de conculcar el orden constitucional, lo cumple.

Cabe destacar que esta obligación, "De los mexicanos", localizada en el capítulo II de la Constitución, tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de marzo de 1993, que asimismo contiene la reforma al artículo 3º, que en su primer párrafo establece que: "Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios–, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria".

Con miras a un acercamiento más acertado al sentido de la obligación contenida en la fracción I del artículo 31 en comento, es necesario revisar la exposición de motivos que el Ejecutivo federal envió a la Cámara de Diputados el 18 de noviembre de 1992, en donde se propuso la reforma conjunta a los preceptos 3o. y 31, fracción I, constitucionales.

En dicho documento se sostuvo que "el Estado –federación, estados y municipios– cumplirá la obligación de impartir educación preescolar, primaria y secundaria conforme al federalismo educativo que, con sustento en el régimen de concurrencia previsto por la

Constitución y la Ley Federal de Educación, se convino el 18 de mayo de 1992, para concretar las respectivas responsabilidades de los tres órdenes de gobierno en la conducción y operación del sistema de educación básica y normal".

La educación enaltece al individuo y mejora a la sociedad. El derecho a la educación lleva implícito el deber de contribuir con el desenvolvimiento de las facultades del individuo y el desarrollo de la sociedad; el derecho a la igualdad de oportunidades de acceso a la educación y la obligación estatal de impartirla en los niveles considerados.

Esto significa que sociedad y gobierno asumen el compromiso de unirse en el esfuerzo por alcanzar una mejor educación y una formación más acorde con el mundo en el que habrán de vivir las generaciones que hoy se instruyen. En congruencia con la obligatoriedad por parte del Estado de brindar educación, se corresponsabiliza también a los padres para que sus hijas y/o hijos ejerzan los derechos a la misma.²

En consecuencia, derivado del espíritu de la fracción I del artículo 31 constitucional, debe de resultar el hecho que, en caso que los padres o quien ejerza la patria potestad no pueda cumplir con la obligación de hacer que sus hijas e hijos, o pupilas y pupilos acudan a la escuela, ya sea por problemas relacionados con alguna adicción, vandalismo o cualquiera que salga de su control, deberán de cederle la tutela educativa al Estado y enviarlas y/o enviarlos a Centros de Enseñanza denominados granjas escuela, que funjan como un lugar receptor de las y los niños que presentan dificultades o muestran aptitudes de inadaptabilidad social, para que reciban una segunda oportunidad de estudio y trabajo.

Actualmente, algunas de las más productivas iniciativas en materia de granjas escuela las encontramos en España, en donde a la niñez con problemas, debido por ejemplo a alguna adicción o por vandalismo, se le proporciona un mejor futuro, aprendiendo a trabajar la tierra, al tiempo que terminan el colegio. En Córdoba, por ejemplo, la escuela Granja Siquem cuenta con una extensión de 70 hectáreas, en donde las y los chicos que cumplen penas judiciales o que se encuentran en alguna situación de riesgo, pueden educarse, laborar y mejorar –mediante dinámicas de equipo– su autoestima, dentro de las instalaciones de la institución.

La intención primaria de este lugar consiste en trabajar sobre el concepto de soberanía alimentaria, lo que permite a las y los niños, no sólo aprender alguna labor de producción para conseguir buenos empleos, sino también poder aplicar los conocimientos en producciones familiares, y solventar así, el alimento para sus familias.³

"[...] el cambio más notable que se ve en los chicos es el recupero de la autoestima. Cuando llegan se sienten nada, en la calle usan gorras que les tapan la cara y capuchas. Esa es una protección que se ponen frente a la discriminación. Cuando descubren que somos todos iguales, que sólo hay diferentes oportunidades, pero que son tan inteligentes como cualquiera y que pueden trabajar y estudiar, se produce el cambio."⁴

Actualmente, son 70 los chicos que concurren cada jornada a la granja escuela, pero el crecimiento promedio de la población estudiantil supera los 10 por año. Son niñas, niños y

adolescentes que cometieron delitos, algunos muy graves, como homicidios o asaltos calificados, o que están inmersos en un contexto de alto riesgo social y exclusión.

Por su parte, la granja escuela del Centre La Salle, Lliria, tiene por objeto acercar a los alumnos de educación infantil y los primeros ciclos de Enseñanza Primaria al mundo rural, para que conozcan las relaciones entre las personas y la tierra, como espacio del que extraen amplios recursos para poder vivir. En el mes pasado de noviembre, dos grupos realizaron estancia con ellos. En primer lugar el colegio San Pedro Pascual, con 80 alumnos de cuarto grado de primaria. En segundo, la escuela profesional de Paterna, con un grupo de 26 alumnos de tercero de primaria.⁵

Igualmente, la Comunidad de Madrid, a través del Instituto de Realojamiento e Integración Social (IRIS), celebra jornadas de acercamiento al medio natural y rural, en donde niñas y niños de 6 a 12 años de edad, que viven en núcleos chabolistas de la región, refuerzan el proceso educativo y de seguimiento escolar. Estas jornadas se celebran en la granja escuela El Acebo, situada en el municipio de Villanueva de Perales.

El IRIS atiende a casi 4 mil niños, de hasta 16 años de edad, que viven en núcleos chabolistas, barrios de tipología especial o que ya han sido realojados en pisos en altura. Todos aquellos que están en edad escolar obligatoria –entre 6 y 16 años– están escolarizados y matriculados en un total de 552 centros escolares. Los niños que se encuentran en edad de educación infantil no obligatoria –de 0 y 6 años– se busca que se incorporen a escuelas lo antes posible para adelantar su aprendizaje. En concreto, la comunidad ha escolarizado y realiza el seguimiento de más de 750 niños de hasta 5 años de edad. El IRIS ha proporcionando una vivienda digna a más de mil 700 familias. En el ámbito educativo, cuenta con un 100 por ciento de menores escolarizados.⁶

En general, este tipo de instalaciones alberga a alrededor de 100 a 200 alumnos, y cuentan con grandes extensiones para actividades de convivencia al aire libre.

En Latinoamérica, dada la situación de necesidad por la que atraviesan miles de niñas y niños, lugares como la Provincia de Buenos Aires, Argentina, también se encuentran interesados en fomentar el financiamiento y patrocinio de proyectos de granjas escuela, donde la niñez pueda alojarse para no sólo aprender un oficio digno, sino también, y lo más importante, para rescatar y fortalecer los valores del ser humano.

En Buenos Aires, la granja escuela Fernando Noailles pretende continuar con la misma línea de formación que se emplea actualmente con escolares en ese país, es decir, con los valores para el desarrollo, entre los cuales destacan: el respeto, la tolerancia y el amor hacia uno mismo y hacia los demás, con técnicas de autocontrol.

Asimismo, la granja escuela ubicada en el sector Miquinbay de la población de Carache en el estado de Trujillo, Venezuela, también presta servicios educativos y actividades conexas a miembros de esta comunidad. El sector donde se ubica este plantel se caracteriza inicialmente por tener como principal actividad comercial la producción agrícola y

pecuaria, donde las y los jóvenes son insertos en el proceso de producción desde muy temprana edad.

Los niveles de ingreso familiar en este lugar son relativamente bajos, por lo que se pretende que dicha institución educativa cuente con un alto nivel de excelencia en la formación de recursos humanos en las áreas de técnicas agropecuarias, herrería, carpintería y construcción. Además, que se vincule de manera efectiva con los sectores educativos, culturales y productivos de la comunidad, mediante programas permanentes de formación.

Como estos casos, existen varios más que aportan una mejor calidad de vida a la niñez de sus respectivos lugares de origen, a la par que coadyuvan con el Estado en su obligación de proveer educación.

La generalidad de este tipo de granjas escuela se solventa con la venta de las producciones que realizan, con subsidios del Estado y con colaboraciones de empresas o particulares.

En México, las acciones de combate a la pobreza han estado orientadas a apoyar proyectos productivos de carácter social con prioridad en subregiones, comunidades y grupos sociales con niveles críticos de alimentación, salud, vivienda y educación. Las acciones dirigidas a superar la pobreza en mujeres responden prioritariamente a la demanda social y productiva surgida dentro del sector rural, indígena y en zonas urbano-marginadas. Dentro de estos sectores, algunos de los proyectos de mayor auge son los concernientes a las granjas comunitarias, las cuales han demostrado gran eficacia, pero aún no se aplican como una herramienta, más allá de su utilidad productiva y económica, para abatir efectivamente las carencias educativas de la niñez por falta de recursos y/o porque cuentan con algún problema o adicción.

Las políticas destinadas a sacar a las y los niños de la calle, a alejarlos de las drogas, vicios o delincuencia, para llevarlos a las aulas, no han logrado los resultados esperados, en mucho, debido a que los padres o tutores que debieran de ejercer esta obligación, no cuentan con la autoridad necesaria para hacer que estudien, por lo que tendrían que transferirle esta obligación al Estado, quien se haría cargo de reformarlos, insertándolos dentro de la dinámica propia de una granja escuela.

Esto, bajo el entendido que, tal como lo señala la fracción V del artículo 3o. constitucional, el Estado debe promover y atender todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo del individuo y de la nación; además de apoyar la investigación científica y tecnológica y, alentar el fortalecimiento y la difusión de la cultura. De igual forma, queda sustentado bajo el artículo 4o. de la norma constitucional, cito:

"Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez."

Claramente, dichos párrafos se dirigen a proteger y preservar, en general, los derechos de la niñez en todas sus manifestaciones, es decir, alimentación, salud, sano esparcimiento y, por supuesto, educación.

Si bien no se precisa el alcance de las obligaciones impuestas a los ascendientes, tutores y custodios, sí se señala que es su deber preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y emocional. Luego entonces, la ley determinará los apoyos y la protección de los menores, que debe de incluir las granjas escuela, en caso de tratarse de niñas o niños en riesgo de caer en adicciones o infracciones a la ley, con clara conducta de inadaptabilidad social, y que no puedan ser cabalmente guiados por sus padres o tutores. De ahí la importancia y trascendencia de la reforma propuesta al artículo 31 constitucional, para que esta cuestión se vuelva obligación expresa de los mexicanos.

Recordemos que es nuestra labor como legisladores contribuir a la mejor convivencia humana, a través del aprecio por la dignidad del educando y la integridad de la familia, así como por la convicción del interés general de la sociedad.

Por las consideraciones expuestas y fundadas en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Único. Se reforma la fracción primera del artículo treinta y uno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

...

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, que comprenden las granjas escuela, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II. a IV. ...

Artículo Transitorio

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

Notas

1. Registro número 187982. Rubro: Facultades concurrentes en el sistema jurídico mexicano. Sus características generales. Localización: 9a. Época; Pleno; SJF y su Gaceta; XV, enero de 2002; página 1042; [J].
2. www2.scjn.gob.mx/ius2006/UnaEj.asp?nEjecutoria=1394&Tpo=3
3. http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=842143
4. *Ibíd.*
5. www.lasalle.es/liria/
6. <http://www.desarrollointeligente.org/>

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 11 de diciembre de 2008.

Diputada Silvia Luna Rodríguez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SALVADOR RUIZ SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Con fundamento 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, el suscrito, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados de la LX Legislatura, somete ante esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se propone reformar los artículos 25, 26, 35, 36 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el consejo económico y social de estado, y elevar a rango constitucional la participación social de los ciudadanos en las decisiones públicas, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Hoy en día uno de los problemas más importantes de la gobernabilidad democrática que se pretende instaurar en nuestro sistema político es la forma de articulación y el equilibrado funcionamiento de los componentes de la democracia representativa en sentido estricto, es decir: sufragio, elecciones, partidos y gobiernos con relación a otros aspectos que van más allá del carácter estrictamente electoral de la misma democracia directa y que reclaman mayor participación de la ciudadanía, como es el caso de la democracia participativa, cuyas figuras del referéndum, plebiscito, revocación de mandato e iniciativa popular permiten a los ciudadanos expresarse a favor o en contra de las políticas públicas y de legislaciones impulsadas por los gobiernos. Sin embargo, otro aspecto sobresaliente en las democracias consolidadas es el fenómeno de la participación social, esto es, de la participación de la ciudadanía organizada principalmente en consejos consultivos de la sociedad civil, observatorios ciudadanos, o contralorías ciudadanas que constituyen formas de inclusión social, que atienden a la necesidad dentro del proceso de consolidación de las democracias, de promover la institucionalización de la participación ciudadana más allá del voto electoral.

En ese sentido, la creación de los consejos económicos y sociales en varios países de Europa y de Latinoamérica, inclusive, en Naciones Unidas, cumple con en éste propósito, ya que tales instancias tienen una fuerte relación con el fortalecimiento de la vida institucional y la democracia, tanto en el plano nacional como el internacional; son espacios de diálogo, deliberación, y acuerdos para generar propuestas e interlocución con el poder público, lo cual implica la coexistencia de distintas formas de pensamiento y de diferentes maneras de actuar y de opinar, hasta alcanzar consensos y acuerdos, lo mismo en la determinación de los objetivos que en los caminos y opciones para su consecución. También, respecto a las prioridades y la prevención de los plazos y recursos necesarios. Prevalece ante la diversidad y la pluralidad, la visión de conjunto y de largo plazo, pero sobre todo, voluntad de actuar en razón del bien común y la justicia social.

Los consejos económicos y sociales involucran un proceso continuo y colectivo de representación, participación, concertación y propuesta, para asegurar objetivos y metas comunes de desarrollo nacional, social y económico. De ahí que el funcionamiento de los consejos demanda y concreta una amplia participación de la sociedad civil en la instrumentación de las políticas de desarrollo.

Es por ello que más de sesenta países han incorporado estos consejos a su legislación, para replantear las relaciones tradicionales entre gobernados y gobernantes, con la integración de un poderoso instrumento de concertación social, que opera para la identificación de consensos y soluciones, partiendo de posiciones distintas e incluso contradictorias. Mediante la discusión se buscan alternativas y propuestas que se vinculen o complementen, en una visión de futuro que afecta e interesa a todos los participantes. El propósito esencial es lograr un equilibrio entre los planteamientos y soluciones económicas, sociales, ambientales y culturales.

Estos consejos se integran por representaciones plurales, y tienen como uno de sus propósitos centrales orientar a la opinión pública y favorecer la adopción de acuerdos en asuntos sociales y económicos relevantes, a través de su análisis y discusión permanente, y en el que intervienen todos los sectores representados. La profusa labor que han realizado permite señalar que han sido de gran utilidad para alcanzar consensos o acuerdos fundamentales entre los sectores participantes. Situación que les ha permitido adoptar posturas coincidentes ante las instancias de gobierno involucradas, bien sea para impulsar tal legislación o normatividad o para la realización de determinada acción o apoyo gubernamental a determinado proyecto.

Los consejos económicos y sociales tienen una naturaleza coadyuvante, por ello no suplen ni duplican las atribuciones y responsabilidades de otras instancias gubernamentales o instancias políticas y sociales. Sus análisis, informes y conclusiones pueden generar recomendaciones o adquirir un carácter vinculatorio para las autoridades gubernamentales, y únicamente de recomendación para los agentes participantes. En todos los casos les compete hacer el seguimiento de las propuestas, recomendaciones y resoluciones que emiten. La representación que ahí se ejerce sólo involucra a los miembros del consejo, no se entiende como la representación de toda la sociedad civil y la participación es voluntaria.

La instauración de los consejos económicos y sociales ha posibilitado una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, ya que opera como una vía fundamental de democratización, garantía y gobernabilidad, y promueve la transparencia de los mecanismos y de los usos del poder. La participación comprometida de la sociedad es, por tanto, uno de los instrumentos fundamentales de los consejos. Su acción ha permitido canalizar, con una visión social, importantes esfuerzos y recursos para incrementar la producción, el empleo, la competitividad y el desarrollo de las economías de sus países; además han promovido una distribución más equitativa de la riqueza, así como la incorporación de las minorías y sectores marginados de los beneficios del desarrollo.

No obstante que el funcionamiento de los consejos económicos y sociales de manera primordial ha estado dirigido a lograr mayores niveles de desarrollo social y de

governabilidad democrática, mediante el fortalecimiento de la sociedad civil organizada y el incremento de su participación en la toma de decisiones, también han sido, y en no pocos casos, herramienta útil para impulsar los procesos de transición, dotando de estabilidad, certidumbre y fuerza a los cambios.

En el 2004 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo realizó un informe sobre la democracia en América Latina, que se subtituló "Una democracia de ciudadanas y ciudadanos". El estudio abarcó dieciocho países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Se consideró que los países incluidos cumplen hoy los requisitos fundamentales del régimen democrático; de ellos, sólo tres vivían en democracia hace veinticinco años. Destaca que al tiempo que consolidan sus derechos políticos, se enfrentan a altos niveles de pobreza y a la desigualdad más alta del mundo. Así, se plantea que existen fuertes tensiones entre la expansión de la democracia y la economía, la búsqueda de la equidad y la superación de la pobreza.

Si bien el informe valora los principales avances de la democracia como régimen político en América Latina, e identifica la desigualdad y la pobreza como sus principales deficiencias, remarca la urgencia de una política generadora de poder democrático, cuyo objetivo sea la ciudadanía integral; afirma que ésta abarca un espacio sustancialmente mayor que el del mero régimen político y sus reglas institucionales. Se sostiene que hablar de ciudadanía integral es considerar que el ciudadano de hoy debe acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado.

El estudio asume y resalta, como elementos importantes para el análisis, las marcadas diferencias entre los países de la región, pero también plantea que en materia de democracia hay problemas regionales comunes y diversidad nacional en las respuestas.

A partir de los fundamentos teóricos, se argumenta que la democracia supone una idea del ser humano y de la construcción de la ciudadanía; es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado; implica una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social; es una experiencia histórica particular en la región, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad y que, si bien es cierto que tiene en el régimen electoral un elemento fundamental de expresión, el concepto no se reduce a las elecciones.

La democracia ciudadana requiere una estatalidad que asegure la universalidad de los derechos. Se afirma que la revalorización de la política pasa por aplicar medidas que promuevan una institucionalidad legítima, fortalezcan una sociedad civil activa y, sobre todo, promuevan un amplio debate sobre el Estado, la economía y la globalización.

Una propuesta central es la de construir una nueva legitimidad del Estado, dado que reconocen que no es factible que una democracia sea sostenible sin un Estado capaz de promover y garantizar el ejercicio ciudadano. Con Estados débiles y mínimos sólo se puede aspirar a conservar democracias electorales. Con contundencia, sentencia que la democracia

de ciudadanas y ciudadanos requiere una estatalidad que asegure la universalidad de los derechos. La reforma del Estado tendría que orientarse a resolver la pregunta sobre qué tipo de nación aspira a construir una determinada sociedad. Lo que se propone es un Estado en función de la ciudadanía.

Respecto a la planeación nacional del desarrollo, el texto vigente de la constitución advierte diversas insuficiencias normativas. Esta situación ha ocasionado un lento desarrollo en su consolidación y funcionamiento. Entre esas limitantes pueden señalarse las siguientes:

Después de varias décadas, el Estado ha intentado distintas soluciones para organizar y operar el sistema nacional de planeación; empero, ha sido recurrente la problemática para articular las propuestas de los sectores social y privado con los planteamientos y programas realizados por el sector público. Aquéllos sectores continuamente se quejan de que sus planteamientos esenciales no son considerados en los programas de gobierno, ni en la instrumentación de las políticas y los presupuestos públicos. También señalan los precarios avances del sistema de planeación en materia de consulta y acuerdos con los sectores productivos más representativos. De manera reiterada objetan la frecuente falta de información sobre el desarrollo, las metas y las prioridades de los programas de gobierno, y se desconoce la manera en que se evalúan sus resultados. En gran medida, eso explica que a pesar de haberse instalado el sistema no se hubiesen alcanzado mayores logros en crecimiento económico y social.

Sin duda, uno de los aspectos que mayor influencia ha tenido en el incipiente desarrollo de ese sistema ha sido la desvinculación orgánica y funcional con la que han operado los procesos de planeación, programación, presupuestación, información, evaluación y coordinación sectorial. En la práctica han sido diversas dependencias las que han tenido a su cargo alguno de esos procesos, sin poder interrelacionarlos con las restantes. En principio, casi siempre ha estado desvinculado el proceso de presupuestación y, al igual que en el caso de la programación, no hay un procedimiento legal que asegure su correlación con los otros procesos. El de información ha logrado tal autonomía que no se articula con los demás procesos. En tanto que el proceso de evaluación es el que muestra mayor rezago, y su influencia es imperceptible en la realimentación del plan y los programas de desarrollo.

Por lo que atañe a la coordinación sectorial de los procesos ésta no podrá manifestarse a plenitud mientras sigan descoordinados los restantes procesos. Esto es en lo que concierne al ámbito federal. Comentarios semejantes pueden realizarse a nivel estatal y en su relación con el sistema nacional referido.

En la práctica, el Estado ha carecido del organismo especializado que se responsabilice de promover la participación de los sectores social y privado en el sistema de planeación nacional, así como de asegurar su colaboración en la instrumentación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo, para asegurar su cumplimiento. Por lo mismo, se otorga atención limitada a las recomendaciones y opiniones que esos sectores formulan en materia de desarrollo económico y social. Nuestra legislación carece de algún procedimiento que permita otorgar un carácter vinculatorio a las recomendaciones y propuestas que formulen

los sectores social y privado para la integración y realización de los planes de gobierno y la ejecución de las políticas públicas.

Tampoco se cuenta con algún mecanismo que posibilite a un organismo representativo de los sectores social y privado a promover iniciativas de leyes en materia social y económica, ni algún otro procedimiento que les facultara para poder plantear una controversia constitucional, cuando hubieren sido afectados por disposiciones generales emanadas de los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales, una entidad federativa o el Distrito Federal.

No obstante, la gran importancia de la participación social ciudadana para el desarrollo económico y social, la constitución no considera las acciones que realizan los ciudadanos mexicanos en forma voluntaria para apoyar el desarrollo de su comunidad y del país. A diferencia de los países que tienen avanzados sistemas de representación social para asegurar la participación de los sectores social y privado en el proceso de planeación nacional, nuestra legislación se ha rezagado en el tema, al igual que en lo relativo a la participación ciudadana en este tipo de organizaciones o representaciones. La importancia de esa participación es tal que ameritaría fortalecer el rubro de prerrogativas del ciudadano, para asegurar su amplio ejercicio.

Elevar a categoría constitucional el derecho de los ciudadanos para organizarse y colaborar en los análisis, deliberaciones y estudios que se realicen en el consejo económico y social en el que participen, significaría darle una gran importancia a la participación de la ciudadanía en la identificación y resolución de los problemas sociales y económicos de su comunidad y de otras regiones o sectores vinculados a los trabajos del consejo al que pertenezcan. Sin duda, esta participación representa uno de los actos de mayor importancia para los ciudadanos en sus relaciones individuales y colectivas. Reconocer un alto status a la participación ciudadana puede resultar de gran atractivo para promover y enaltecer la colaboración de los ciudadanos en la atención de los asuntos sociales y económicos.

En contrapartida, resulta indispensable disponer que el ciudadano adquiere un serio compromiso cuando acepta participar en la ejecución de las acciones que le confiere el consejo económico y social con el cual ha decidido colaborar. Es por ello que este tipo de compromisos deben incluirse en lo relativo a las obligaciones de los ciudadanos, previa aceptación de la representación o comisión de ese consejo.

En el grupo de trabajo de régimen de Estado y de gobierno de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, se elaboró un proyecto de iniciativa que contiene reformas constitucionales y la expedición de la ley que darían vida jurídica al consejo económico y social. Durante los trabajos participaron los grupos parlamentarios de ambas cámaras del Congreso de la Unión, así como representantes de la Unión Nacional de Trabajadores y el Observatorio Ciudadano, que aportaron posicionamientos, ideas y documentos de gran valía para los trabajos de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos; y sirven de base para sustentar la presente iniciativa. Hago un reconocimiento a la labor desempeñada por todos ellos, se retoman varias de sus propuestas con la firme convicción política de buscar, a través del acercamiento de posiciones, los

acuerdos que permitan su aprobación, tratando de no demeritar el contenido original, con el alto propósito de concretar la creación del consejo económico y social de estado.

Por ello, propongo la creación del consejo económico y social de estado reformando, con tal objetivo, los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, organismo que deberá ser consultado en los casos en que determine la ley por los Poderes Ejecutivo y Legislativo, cuyas recomendaciones y propuestas tendrán el carácter de vinculatorias, en lo referente a la instrumentación de las políticas públicas o de las iniciativas de ley en materia social y económica y en la planeación nacional del desarrollo de nuestro país.

En el estarán representados de manera proporcional y equitativa las organizaciones empresariales, de los trabajadores y de los ciudadanos.

Propongo que el consejo tenga una junta de gobierno integrada por catorce miembros, que el presidente del consejo funja como presidente de ésta; con nueve propuestos por los sectores integrantes del consejo, tres cada uno de ellos. Los tres vicepresidentes sectoriales y el secretario ejecutivo serán parte de esta junta de gobierno. Los nueve miembros propuestos por los sectores serán designados por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Ante éste, el presidente de la junta de gobierno del consejo rendirá un informe anual sobre las actividades y resultados del organismo.

Que el consejo económico y social se integre con 120 consejeros y los 14 miembros de la junta de gobierno que en su totalidad integrarán la asamblea general.

Asimismo, respecto a los sistemas de planeación de competencia estatal, se abre la posibilidad de que cuenten también con sus propios consejos para atender las atribuciones y finalidades correspondientes en cada entidad.

Un tema de particular importancia dentro de la presente iniciativa es lo referente a la construcción de ciudadanía, de los espacios e instancias de decisión que les permitan participar en los procesos de toma de decisiones, en este caso, en torno a las políticas públicas en materia económica y social, por ello propongo reformar el artículo 35 para que se contemple, con una visión de futuro que se siembra desde ahora, como prerrogativa del ciudadano participar en los consejos consultivos de estado o figuras similares, lo que permitirá dar un paso contundente hacia una democracia más plena, y como correlativo de ello que en el artículo 36 sea considerada como obligación de todo ciudadano de la República participar en los trabajos de los consejos económicos y sociales cuando éstos así se le confieran a través de la representación o comisión respectiva, otorgándole a su función un mandato constitucional, para que adquiera un serio compromiso con su participación en este consejo o en cualquier otro de similar naturaleza.

En concordancia con el espíritu de fortalecer esta institución como un verdadero órgano del estado mexicano, también se propone que se incluya al consejo en el artículo 105 constitucional, a efecto de que pueda gozar de la legitimación expresa para poder presentar

en su momento controversias constitucionales cuando existan conflictos con los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales, una entidad federativa o el Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales sobre planeación del desarrollo y en materia socioeconómica.

Por lo antes expuesto propongo a la consideración de esta soberanía el siguiente

Decreto

Artículo único. Se reforman los artículos 25, 26, 35, 36 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, atendiendo las opiniones y recomendaciones del **Consejo Económico y Social**, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

Se establecerá un organismo denominado Consejo Económico y Social, el cual deberá ser consultado, en los casos en que determine la ley, por los Poderes Ejecutivo y Legislativo en lo referente a la instrumentación de las políticas públicas o de las iniciativas de ley en materia social y económica.

Será un organismo del Estado, de carácter consultivo y democrático, con autonomía técnica, presupuestaria y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, conformado con la representación de los sectores social y privado, y emitirá informes, opiniones y recomendaciones, en materia económica y social, que permitan diseñar e instrumentar la planeación nacional y las políticas públicas para el desarrollo del país.

La ley del consejo regulará su conformación, organización, formas de representación y funcionamiento y dispondrá las bases para que se incluyan, de manera proporcional y equitativa, a las organizaciones empresariales, de los trabajadores y de los ciudadanos en su conformación, de acuerdo con lo dispuesto en esta constitución.

Las recomendaciones y propuestas que formule el consejo a los Poderes Ejecutivo y Legislativo tendrán carácter vinculatorio, servirán de base para instrumentar

políticas públicas respectivas y para preparar los proyectos de iniciativas en materia económica y social.

El consejo tendrá una junta de gobierno integrada por catorce miembros, el presidente del consejo fungirá como presidente de ésta; nueve serán propuestos por los sectores integrantes del consejo, a razón de tres por cada uno de ellos. Los tres vicepresidentes sectoriales y el secretario ejecutivo serán parte de esta junta de gobierno. Los nueve miembros propuestos por los sectores serán designados por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Ante éste, el presidente de la junta de gobierno del consejo rendirá un informe anual sobre las actividades y resultados del organismo.

El Consejo Económico y Social se integrará por 120 consejeros y los 14 miembros de la junta de gobierno. En su totalidad integrarán la asamblea general del consejo.

...

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. **El Consejo Económico y Social constituirá el medio de interlocución y colaboración permanente entre los sectores económicos y sociales y el gobierno federal.**

Bajo criterios de equidad social, productividad y competitividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

...

...

Artículo 26.

A. ...

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y, por ello, **el sistema de planeación asegurará** la participación de los diversos sectores sociales y recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad **a través del Consejo Económico y Social y de las demás formas de colaboración que determinen las leyes respectivas, para** incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública federal. **Las acciones a cargo de los servidores públicos se subordinarán al cumplimiento de ambos instrumentos, en el ámbito de su responsabilidad.**

...

Asimismo, apoyará al Ejecutivo federal en la coordinación del sistema nacional de planeación con los sistemas de competencia estatal, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas. Al efecto, éstas contarán con su respectivo **Consejo Económico y Social estatal, para atender las atribuciones y finalidades correspondientes en la entidad.**

En el sistema de planeación democrática, al Congreso de la Unión **corresponderá aprobar el plan nacional de desarrollo, así como atender las opiniones y recomendaciones que para la instrumentación del mismo formule el Consejo Económico y Social, en los términos que la ley de la materia determine.**

B. ...

...

...

La junta de gobierno será responsable de atender los requerimientos de información que, en materia de su competencia, formule el sistema de planeación nacional y el Consejo Económico y Social.

...

...

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I a IV.- ...

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición; y

VI. Participar en los Consejos Consultivos de Estado

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I a V.- ...

VI. Participar en los trabajos de los Consejos Económicos y Sociales, cuando éstos le confieran la representación o comisión respectiva.

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta constitución, se susciten entre:

a) a k) ...

l). El Consejo Económico y Social con los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales, una entidad federativa o el Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales sobre planeación del desarrollo y en materia socioeconómica.

Transitorios

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 11 de diciembre de 2008

Diputado Salvador Ruiz Sánchez (rúbrica)

INICIATIVA DEL CONGRESO DE COAHUILA, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 14 Y ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA EN LA SESIÓN DEL JUEVES 11 DE DICIEMBRE DE 2008

**Diputado César Duarte Jáquez
Presidente de la Mesa Directiva
De la Cámara de Diputados del
Congreso de la Unión
México, DF**

Los suscritos, diputados Francisco Javier Cruz Sánchez, Jorge Alberto Guajardo Garza, Óscar Leobardo Villarreal Cantú, José Refugio Sandoval Rodríguez y Genaro Eduardo Fuantos Sánchez, integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, se permiten hacer de su conocimiento que, en sesión ordinaria celebrada hoy, 2 de diciembre de 2008, la Quincuagésima Séptima Legislatura de este Congreso trató lo relativo a un dictamen, formulado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, conforme al cual se aprobó por mayoría de votos un acuerdo en el que se determinó presentar ante el Congreso de la Unión iniciativa para modificar el artículo 14 y adicionar un segundo párrafo al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de restablecer como garantía de seguridad jurídica el derecho a la vida y decretar la pena de muerte a los secuestradores que priven de la vida a sus víctimas.

Atendiendo a los términos del citado acuerdo, en ejercicio de la facultad que a las legislaturas de los estados confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y con fundamento en el artículo 67, fracción II, de la Constitución Política del estado de Coahuila de Zaragoza, se presenta ante el Congreso de la Unión iniciativa para la reforma y adiciones de los artículos 14 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del dictamen cuya copia se anexa a este oficio.

Sin otro particular, atentamente solicitamos a usted que tenga a bien disponer que a la mencionada iniciativa se dé el trámite legal correspondiente, protestándole, asimismo, las seguridades de nuestra consideración y respeto.

Sufragio Efectivo. No Reelección.
Saltillo, Coahuila, a 2 de diciembre de 2008.

Diputados: Francisco Javier Cruz Sánchez, presidente; Jorge Alberto Guajardo Garza, Óscar Leobardo Villarreal Cantú, vicepresidentes; José Refugio Sandoval Rodríguez, Genaro Eduardo Fuantos Sánchez, secretarios (rúbricas).

**Diputado César Duarte Jáquez.
Presidente de la Mesa Directiva
De la Cámara de Diputados del
Congreso de la Unión
Presente**

La Quincuagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, en ejercicio del derecho y la facultad que se establecen en los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 67, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, presenta ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión iniciativa de decreto que modifica el segundo párrafo del artículo 14 y adiciona un segundo párrafo al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de restablecer como garantía de seguridad jurídica el derecho a la vida y decretar la pena de muerte a los secuestradores que priven de la vida a sus víctimas, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

Toda sociedad reconoce que los seres humanos poseemos derechos que nos permiten llevar una vida digna. El Estado debe respetar y garantizar estos derechos, sin ningún tipo de discriminación, además de contar con un sistema legal e institucional que sea eficaz y garantice su plena realización.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en el artículo 1o. que "todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros". Con base en este reconocimiento, se desprende, tanto en la misma declaración como en diversos instrumentos, una serie de derechos y principios universales e ineludibles de todo hombre. Frente a éstos, el Estado y cada uno de los miembros que lo integran tienen el deber de respetarlos, protegerlos y garantizarlos.

Cuando se da una falta de balance o un resquebrajamiento de estas disposiciones, se rompe la armonía en la convivencia entre las personas, y ahí la autoridad debe actuar y cumplir sus funciones y el servicio para el cual fue instada. Los deberes de protección y garantía, a diferencia del deber de respeto, que recae en todos los miembros de la humanidad, pesan de modo exclusivo sobre el Estado, pues sólo él tiene a su cargo las funciones que permiten proteger con eficacia los bienes jurídicos de las personas: la administración y procuración de justicia.

En cumplimiento de su deber, el Estado adopta diversas medidas para salvaguardar los derechos fundamentales de sus habitantes, de ataques provenientes tanto de personas que abusan en forma criminal del poder como de personas que, de manera individual o en asociación con otras, lesionan o ponen en peligro los bienes jurídicamente tutelados en la ley.

Para ello dicta leyes, profiere actos administrativos y desempeña actividades cuya realización debería garantizar a quienes habitan en su territorio los derechos a ellos reconocidos en el ordenamiento.

A pesar de los esfuerzos del Estado mexicano por preservar el orden y salvaguardar los derechos de sus habitantes, hoy esta protección no es otorgada de forma adecuada, debido a la elevada tasa de impunidad que afecta al país, la cual se refleja de forma directa en el temor y la intranquilidad que invaden a los ciudadanos, sin importar la clase o condición social que poseen.

En el caso del estado de Coahuila, el primer acto del gobernador constitucional fue presentar ante el Congreso del estado la iniciativa de decreto para reformar diversas disposiciones del Código Penal de la entidad, a fin de incrementar y agravar las penas tratándose de los delitos de secuestro, violación y robo agravado, cuando se cause la muerte de la víctima o se produzca lesiones graves.¹ Lo anterior es una manifestación expresa de la demanda que, como coahuilenses, exigimos para que estas conductas delictivas disminuyan y se continúe fortaleciendo el sistema de impartición de justicia penal.

Sin embargo, esto no es todo. A nivel nacional, los esfuerzos han sido insuficientes. Con inquietud, vemos cómo los altos índices de criminalidad han sido imbatibles por las medidas hasta ahora puestas en vigor. El gobierno mexicano ha intentado detener la delincuencia a través de acciones que a la fecha no han cumplido su objeto. El problema de fondo no es el temor del delincuente ante la autoridad sino el estado de ineficiencia, desconfianza e impunidad que se vive en el país.

Quienes llegan a cometer delitos tan graves ofenden a la sociedad de sobremanera, lo hacen con total conocimiento y premeditación. Los criminales no temen pasar años en prisión, pues confían en que 1) la debilidad de nuestro aparato de justicia y seguridad en pocas ocasiones cumplirá su objetivo de atraparlos e implantar el debido proceso para imponerles la sanción correspondiente; 2) saldrán en libertad mucho tiempo antes de lo previsto, dados los actos de corrupción que existen principalmente en este sector; o, en el peor de los casos, 3) les permitirá seguir lucrando incluso dentro de los propios centros penitenciarios. Al momento de cometer delitos de esta magnitud, el delincuente no considera relevante la pena de prisión que le puede ser impuesta en caso de resultar detenido. Así, queda claro que agravar las sanciones penales o incluso imponer cadena perpetua no es la solución. Debemos afrontar a estos individuos con la severidad que se merecen.

Ante las circunstancias que vivimos actualmente, consideramos que la pena de muerte constituye un medio posible para evitar que estos criminales continúen cometiendo actos injustos, violentos y degradantes, en perjuicio de todos los mexicanos. Representa una herramienta más en la lucha que debemos ejecutar contra la delincuencia que corroe nuestro país.

En México, la pena de muerte surge desde la época precolombina. La Constitución General de 1917 establecía en el artículo 22 la posibilidad de imponer la pena de muerte a los autores de una serie de delitos:

Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos y, en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

Esta disposición, igual que la mayoría de los artículos que integran la Carta Magna, tomó como punto de partida la Constitución federal de 1857. El Constituyente de 1917 mantuvo el sentido de la disposición, adecuándola a las circunstancias del momento.

Ahora bien, la razón de ser del artículo 22 constitucional la encontramos en el Diario de Debates de 1917, en el que la Comisión Dictaminadora sostenía:

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 para hacer lo mismo, nadie puede intervenir en su conducta; pero desde el momento en que, por una agresión del derecho de otro, se perturban esas condiciones de coexistencia, el interés del agraviado y 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 que tiene la sociedad 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.

Compartimos el principio de respeto de los derechos humanos que ha regido a las naciones y, por ende, compartimos el compromiso a que México se ha sumado a lo largo de los años. También entendemos que hay distintos tipos de acciones que alteran el orden y la paz social y, de acuerdo con el daño infligido a la sociedad, se toman medidas distintas para subsanar el daño hecho y prevenir, a su vez, el daño futuro.

De esa forma, hay delitos que trastocan al individuo afectándolo en sus bienes, posesiones o derechos, en los que el daño es susceptible de repararse con las sanciones descritas en el ordenamiento penal, es decir, no hay una alteración directa o grave en la esfera de garantías del individuo. Por otro lado, hay crímenes que, debido a su magnitud, atentan directamente contra la salud, seguridad, libertad y tranquilidad del individuo, produciéndose así un trastorno social a tal profundidad, que hace necesaria la imposición de medidas de mayor trascendencia para restablecer los derechos de los habitantes. Contra la ejecución de estos crímenes debe imponerse la pena capital como sanción máxima.

No es posible que continuemos actuando en defensa y protección de los derechos humanos de delincuentes y criminales, y cada vez aumentemos más los deberes y las obligaciones de los ciudadanos honestos.

Como ejemplo de la contrariedad de nuestro sistema jurídico, en fecha reciente el máximo tribunal del país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió sobre la

constitucionalidad del aborto, al argumentar que la Constitución "no establece un derecho a la vida".

Lo anterior es muestra de que nuestras autoridades conceden valor distinto a la vida humana, poniéndola por debajo del derecho de decisión de una persona. De ahí que un ser humano inocente pueda ser privado de la vida de forma legítima si se encuentra dentro de los primeros tres meses de gestación, pero que a un criminal que ha cometido los actos más inhumanos, que ha reducido la vida y dignidad del hombre a un mero objeto de comercio con el solo propósito de obtener un beneficio individual se le tengan que respetar a cabalidad los derechos que él mismo ha violentado.

La imposición de penas más severas es sólo una herramienta para reducir la magnitud y frecuencia de los delitos graves. Sin embargo, el problema de la inseguridad pública tiene enormes dimensiones. Hay gran desconfianza social hacia las instituciones, altos grados de impunidad y elevados niveles de corrupción en los sistemas penitenciarios.

Santo Tomás de Aquino, en su máxima obra, *La suma teológica*, sostiene que "todo poder correctivo y sancionatorio proviene de Dios, quien lo delega a la sociedad de hombres, por lo cual el poder público está facultado, como representante divino, para imponer toda clase de sanciones jurídicas debidamente instituidas con objeto de defender la **salud** de la sociedad. De la misma manera que es conveniente y lícito amputar un miembro putrefacto para salvar la salud del resto del cuerpo, de la misma manera lo es también eliminar al criminal pervertido mediante la pena de muerte para salvar al resto de la sociedad".

Para el jurista Ignacio Villalobos, la pena de muerte, o pena capital, es "la privación de la vida o supresión radical de los delincuentes que se considera que son incorregibles y altamente peligrosos". Por tanto, se concluye que la pena de muerte es la eliminación definitiva de los delincuentes que han demostrado ser incorregibles y, por ello, un grave peligro para la **sociedad**.

Y continúa Villalobos afirmando que "**la pena de muerte se puede considerar justa, eliminatoria y selectiva**, ya que es un medio de defensa con que cuenta la sociedad; y es eliminatoria para sujetos excepcionalmente peligrosos y nocivos que, aun estando en las cárceles, resulta en vano intentar corregir; y selectiva porque previene **reproducción**".

En este supuesto se encuentran y se colocan secuestradores –inadaptados sociales– que, como se comentó, ven como forma coercitiva y de extorsión la imposición de tortura, de dolor físico y psicológico de víctimas y ofendidos, la mutilación y extracción de órganos, e incluso la privación de la vida en caso de no obtener sus resultados en los tiempos y condiciones pretendidos, que ven en la privación de la vida el modo natural y normal de obtener sus fines.

Por todo lo anterior, y a efecto de disminuir los índices de criminalidad en delitos de alta repercusión e impacto social como el secuestro, se propone adicionar un segundo párrafo al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que las entidades federativas y el Congreso de la Unión puedan incluir en sus ordenamientos

penales, y dentro de su ámbito de competencia, la sanción de la pena capital para el delito de secuestro cuando éste culmine con la muerte de la víctima.

Como consecuencia de dicha propuesta, se tendría que adecuar el segundo párrafo del artículo 14 de la misma Constitución, por lo que esta LVII Legislatura del Congreso del estado, en ejercicio de la facultad que le concede la fracción III del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presenta iniciativa de reforma para modificar el párrafo segundo del artículo 14 y adicionar un segundo párrafo al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de restablecer como garantía de seguridad jurídica el derecho a la vida y decretar la pena de muerte a los secuestradores que priven de la vida a sus víctimas, para quedar en la forma siguiente:

Proyecto de Decreto

Artículo Único. Se modifica el segundo párrafo del artículo 14 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 22, recorriéndose los ulteriores, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 14. ...

Nadie podrá ser privado de la vida, la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos si no 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.

...

...

Artículo 22. ...

Queda prohibida la aplicación de la pena de muerte y sólo podrá imponerse tratándose del homicidio que se cometa con motivo de un secuestro, en los términos de la legislación penal aplicable.

...

I. a III. ...

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor una vez agotado el procedimiento correspondiente y el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La autoridad federal deberá llevar a cabo la denuncia a los instrumentos de carácter internacional en el tema objeto del presente decreto en un plazo de ciento ochenta días, contado a partir del día siguiente al de su entrada en vigor.

Tercero. Quedan sin efectos las disposiciones contrarias al presente decreto.

Salón de sesiones del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, en la Ciudad de Saltillo, Coahuila, a 2 de diciembre de 2008.

Diputados: Francisco Javier Cruz Sánchez, presidente; Jorge Alberto Guajardo Garza, Óscar Leobardo Villarreal Cantú, vicepresidentes; José Refugio Sandoval Rodríguez, Genaro Eduardo Fuantos Sánchez, secretarios (rúbricas).

Nota

1 Decreto número 607, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 30 de diciembre de 2005, página 32.

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Diciembre 11 de 2008.)

QUE ADICIONA UN TERCER PÁRRAFO AL ARTÍCULO 101 Y UNO ÚLTIMO AL 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LARIZA MONTIEL LUIS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, Lariza Montiel Luis, diputada federal del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional perteneciente a la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y demás relativos y aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el cual se adicionan un tercer párrafo al artículo 101 y un último párrafo al artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Se denomina *magistrado* a todo juez que forma parte de un órgano colegiado o tribunal, haciendo mención de un rango superior; esto es, recibe ese nombre la persona que ocupa un cargo público de gran responsabilidad en el ámbito judicial.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se integra con siete magistrados electorales. Basta la presencia de cuatro magistrados para que pueda sesionar válidamente, y sus resoluciones se toman por unanimidad, mayoría calificada en los casos expresamente señalados en las leyes, o bien, mayoría simple de sus integrantes.

Los magistrados que integran las salas superior y regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son elegidos por el Senado o, en sus recesos, por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte. Los que integran la sala superior podrán durar en el encargo un periodo improrrogable de 10 años, mientras los que integran las salas regionales durarán en el encargo ocho años, improrrogables, salvo que sean promovidos a cargos superiores.

En la competencia de dichos juzgadores destaca conocer y resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presenten sobre la elección para presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, realizan el cómputo final de dicha elección y, previa resolución, en su caso, se pronuncian sobre las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre ella.

En esa tesitura, y a partir justamente del conocimiento y juicio que puedan adquirir a partir del ejercicio de las facultades señaladas, cuentan también con la responsabilidad de formular la declaración de presidente electo al candidato que haya obtenido mayor número de votos.

Con igual importancia, encontramos que, además, a estos magistrados corresponde resolver en forma definitiva e inatacable los juicios de inconformidad que se interpongan respecto de las elecciones federales de diputados y senadores; conocer, sustanciar y resolver en única instancia los recursos de apelación interpuestos contra los actos y las resoluciones del Consejo General, del consejero presidente y de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, así como contra el informe rendido por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, ante la Comisión Nacional de Vigilancia y el Consejo General del Instituto. Y resolverá en única instancia y en forma definitiva e inatacable los recursos de apelación interpuestos contra actos o resoluciones de la autoridad electoral federal, durante el tiempo en que no se desarrollen procesos electorales.

Fallar en única instancia ratificando, modificando o anulando el acto o resolución reclamado, de conformidad con los términos de la ley en la materia, los juicios de revisión constitucional electoral contra los actos o las resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes –para organizar, calificar o resolver las impugnaciones de los procesos electorales en las entidades federativas– cuando violen un precepto de la Constitución determinante para el desarrollo del proceso electoral o del resultado final de las elecciones de gobernadores, del jefe del Gobierno del Distrito Federal, de diputados locales o de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos o de los titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.

Asimismo, tiene capacidad, con fundamento en los artículos 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para conocer y resolver en forma definitiva e inatacable de impugnaciones de las elecciones federales de diputados, senadores, y presidente, así como el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y juicio de revisión constitucional electoral, medio de control constitucional en la materia, además de los conflictos laborales de funcionarios electorales. Debe garantizar, en el marco de los principios de constitucionalidad, legalidad e imparcialidad, los actos y las resoluciones de los medios de impugnación interpuestos por los diferentes actores en el ámbito electoral.

Una de las principales características que rodea la función jurisdiccional en las diversas disposiciones legales que regulan la integración y el desempeño de los tribunales es la independencia. Sin duda, ésta debe ser considerada la mayor y más importante por el carácter de objetividad e imparcialidad que comprende.

En virtud de ello, y ante una realidad en la que hay una creciente participación de los ciudadanos y, en consecuencia, un mayor grado de involucramiento en las actividades del Estado, antes sólo asequibles para un reducido grupo de interesados, la sociedad demanda seguridad jurídica y que las instituciones democráticas atiendan en tiempo y en forma sus reclamos. En ese sentido, el Poder Judicial de la Federación desempeña un papel importante para garantizar a la sociedad que en la resolución de los conflictos que se pongan a su juicio imperen la absoluta aplicación del derecho y una adecuada interpretación de las normas.

Ahí, el papel del juzgador cobra la trascendencia a que he hecho mención para responder en forma adecuada a los reclamos de justicia.

Es elemental radicar y sostener entre el cuerpo de servidores públicos una plataforma de principios que generen la certeza al ciudadano de que, en todo momento, el desempeño de sus funciones se realiza en un marco de honestidad, eficacia, transparencia y estricta sujeción a la ley.

Reitero: en este momento, la sociedad es más participativa y exige legalidad, transparencia y rendición de cuentas a quienes laboran en el ámbito público. Así, los servidores públicos se encuentran comprometidos a ejercer correctamente sus funciones, a fin de responder a la credibilidad y confianza que la sociedad ha depositado en ellos.

De ahí los grandes esfuerzos de los responsables del ejercicio de gobierno para elevar la precisión, cumplimiento y difusión en la rendición de cuentas. Ello es fundamental en cualquier Estado que se precie de demócrata, pues sólo así se garantiza la relación de su desempeño profesional ante la sociedad, y se pone de manifiesto si éstos actúan con transparencia, responsabilidad, objetividad, legalidad, imparcialidad, calidad y eficiencia. Pero además, contribuye a que el servidor público sepa que de alguna manera está vigilado y que puede ser sancionado en caso de incurrir en una irregularidad.

En el caso de los servidores públicos federales, la regulación de las responsabilidades administrativas tiene su principal fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 108, 109, 113 y 114 principalmente. Por otra parte, los artículos 2 y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos complementan los alcances de dicho ordenamiento para el ámbito administrativo.

Esos ordenamientos determinan qué servidores públicos están sujetos al régimen de responsabilidades administrativas; cuáles son las instituciones competentes para aplicar esta norma; cuáles son los principios y las obligaciones que se deben desempeñar en el servicio público; cuáles son las sanciones administrativas que se pueden imponer; qué autoridades son competentes para investigar y sancionar las faltas administrativas; y cuáles son las medidas para dar seguimiento a la situación patrimonial de los servidores públicos.

Por otra parte, la transparencia permite evidenciar los logros y los errores de la actuación cotidiana de nuestros gobernantes, facilitando el acceso a la información pública relevante, lo cual se convierte en un antídoto ideal para erradicar prácticas irregulares como la corrupción, la administración de los datos y documentos públicos, y la incapacidad de las autoridades.

La presente iniciativa tiene como finalidad complementar la base constitucional que establece los límites que normativamente puedan reflejar la voluntad del Estado para garantizar la independencia, imparcialidad y objetividad que distinguen a los servidores que se desempeñen como magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y propone concretamente la imposibilidad de ocupar, durante los dos años posteriores a la fecha de su separación de esa función jurisdiccional, cargos en los poderes

federales o locales en cuya elección hayan participado, ya sea para su calificación en la etapa de resultados, o bien, que se haya pronunciado respecto de la legalidad o ilegalidad de los actos correspondientes a la etapa de preparación a ella.

Es una realidad que no podemos abstraer la aplicación de principios a un solo ámbito; por el contrario, debemos abonar a la existencia de principios y criterios homogéneos en los órganos de gobierno. En diversas normas aprobadas por esta legislatura se ha puesto de manifiesto la necesidad que la ciudadanía tiene, pero además demanda, de congruencia y razonabilidad en las disposiciones locales y federales. Por ello también se propone incluir esta disposición complementaria en el artículo 116, en la Base III, a efecto de que en las entidades federativas, los magistrados que se encuentren adscritos a los tribunales electorales locales se sujeten a los mismos periodos de inhabilitación en los gobiernos de cualquier orden que hayan estado sometidos a su escrutinio judicial y sobre los que se hayan debido pronunciar en el ejercicio de su función.

Por lo expuesto, y con base a las observaciones mencionadas, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto, por el cual se adicionan un tercer párrafo al artículo 101 y un último párrafo al artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 101

...

Las personas que hayan ocupado el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia, magistrado de circuito, juez de distrito o consejero de la Judicatura Federal, así como magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al retirarse de su encargo, no podrán desempeñar ningún cargo o comisión, por el mismo plazo previsto en el párrafo anterior, en las administraciones federales, estatales, municipales o del Distrito Federal en las que, por motivo de su función jurisdiccional, hayan intervenido para su elección.

...

...

...

Artículo 116. ...

...

I. a III. ...

...

...

...

...

...

Los magistrados electorales de los estados, al retirarse de su encargo no podrán desempeñar ningún cargo o comisión por el término de dos años en las administraciones, estatales o municipales, en que por motivo de su función jurisdiccional hayan intervenido para su elección.

IV. a VII. ...

...

Transitorios

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

Segundo. Hecho lo anterior, las legislaturas de los estados deberán adecuar sus Constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de diciembre de 2008.

Diputada Lariza Montiel Luis (rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; EXPIDE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 28 BIS CONSTITUCIONAL; Y REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, ORGÁNICA DE LA ARMADA DE MÉXICO, ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, GENERAL DE PLANEACIÓN, ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL, Y ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO JOSÉ ALFONSO SUÁREZ DEL REAL Y AGUILERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado federal a la LX Legislatura del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 73, fracción XIV, 78, fracción III, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 122, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General 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 Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman los artículos 26, 29, 73, 74 y 76 de la Carta Magna; se crea la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 1o., 4o. y 5o. de la Ley General de Planeación, los artículos 10, 11, 12, 14 y 16 de la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, los artículos 2, fracciones IV, V, VI y XV, 3, 5, 6, 7, 10, 15, 16, 63 y 70 de la Ley Orgánica de la Armada de México, y los artículos 6, 27, 29 y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; se reforman los artículos 11 y 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; se adiciona un artículo 14 Bis y se reforma el artículo 15 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y se adiciona un Título Sexto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Mucho se ha escrito sobre seguridad nacional, sin embargo, nuestro texto constitucional no contempla una definición del término. Lo hay de Seguridad Pública y éste, contenido en el artículo 21 Constitucional, ha sido motivo de varias reformas que tienden a perfeccionarlo y a fijar los límites que la propia sociedad está demandando. No obstante, la propia Carta Magna proporciona claros parámetros que nos sirven para establecer esta definición. Es nuestra intención el establecimiento de un marco jurídico normativo que cambie radicalmente el actual concepto de la Seguridad Nacional, establezca nuevas relaciones entre los Poderes de la Unión en este ámbito, tales que contribuyan a un verdadero equilibrio y se garantice, de esta manera, que las decisiones que se tomen en torno a ella, lo

serán en beneficio del país, de nuestras instituciones democráticas y del estado de derecho. Como podemos observar en los siguientes artículos constitucionales, la Seguridad Nacional tiene dos componentes: la seguridad interior y la seguridad exterior de la nación.

Artículo 29. En los casos de **invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto**, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales 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.

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

...

II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y **militar** que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar;

III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para **asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior**; y

...

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

...

IV. 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

...

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

...

II. Alistarse en la Guardia Nacional;

...

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. **Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.** El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

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.**

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

...

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

...

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

...

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

...

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. 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;**

...

Artículo 119. Los Poderes de la Unión tienen el **deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.**

...

La experiencia legislativa nos ha enseñado, no obstante que el esquema de seguridad nacional que actualmente tenemos en México, resulta no sólo inoperante sino que se constituye en sí mismo, como un grave riesgo para la seguridad nacional.

Preocupados por contribuir en el establecimiento de una nueva relación entre los Poderes de la Unión, es que hemos diseñado una nueva relación entre las instancias de seguridad nacional, a partir no sólo de los principios fundamentales consignados en el proyecto de nación elaborado por nuestros Constituyentes sino en la observación de diversas experiencias internacionales, que ha avivado en nuestro ánimo el interés legítimo por gozar

de la seguridad nacional no sólo como un derecho del ciudadano sino como una obligación del Estado mexicano.

Por ello hemos dado forma a un nuevo artículo constitucional, el 28 bis, en el cual se sistematizan los elementos anteriores creando, al mismo tiempo, una nueva instancia deliberativa, a nivel constitucional: el Consejo de Seguridad Nacional, formado por representantes de los tres Poderes de la Unión, de manera equitativa y paritaria, cumpliendo con ello el mandato de los artículos 41 y 49 de nuestra Carta Magna:

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, 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.

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Asimismo, en este nuevo artículo constitucional se establece que la evaluación de las políticas en materia de Seguridad Nacional corresponde al Poder Legislativo, por lo cual se introduce, al mismo tiempo, una fracción XIV-B al artículo 73, facultando al Congreso para recibir los informes que emita el Ejecutivo en uso de las facultades concedidas por el artículo 89 fracción VI. Consecuentemente, las reformas que se plantean de los artículos 29 y 73, fracción XIV, tienen el objeto fundamental de armonizar legislativamente los principios antes planteados.

Específicamente, en el caso del artículo 29, nos atenemos a lo establecido por Leandro Despouy, relator de la Organización de las Naciones Unidas, para determinar que "por tratarse de un acto jurídico la declaración del Estado de Excepción debe ser motivada, es decir, debe contener, entre otros elementos, una explicitación clara de los motivos por los que se implanta... De esta suerte, en una situación de paz y normalidad, el criterio que se impone es el goce de los derechos humanos. Si, por el contrario, de lo que se trata es de hacer frente a una situación de crisis... que sí constituye un 'peligro público', que entraña una amenaza grave para el conjunto de la comunidad, entonces podrá declararse el estado de excepción..."¹

Por otro lado, partiendo de la naturaleza intrínseca del enrolamiento ciudadano en nuestras Fuerzas Armadas y del tipo de encomiendas que se les atribuyen en el marco de un Estado democrático, es que proponemos que sea la Cámara de Diputados la que ratifique los nombramientos presidenciales de coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Fuerza

Aérea y Armada nacionales, a partir del principio de representación de la ciudadanía que ésta posee.

Por lo anterior proponemos la modificación del artículo 26 para establecer un efectivo mecanismo de participación activa del Poder Legislativo en la planeación democrática y que sea el Congreso de la Unión junto con el Poder Ejecutivo quienes establezcan las bases de participación popular en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Adicionalmente, proponemos la creación de la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sustituiría la vigente Ley de Seguridad Nacional, la cual se abrogaría. En este texto legal se contempla la reglamentación de las atribuciones que el artículo 28 bis otorga al nuevo Consejo de Seguridad Nacional y se determina, según lo establecido por la Organización de las Naciones Unidas en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos que, en el caso de la limitación de garantías individuales deben instituirse, a nivel nacional, reglas claras para su suspensión, en casos de emergencia. Por ello definimos como amenaza "todo acto o hecho que pueda representar un peligro para la estabilidad y viabilidad del orden constitucional, las instituciones democráticas, la soberanía popular, la independencia y el territorio nacionales" y, como peligro real e inminente para la Seguridad Nacional, la actualización de estas amenazas.

En esta ley reglamentaria establecemos también que es facultad de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional el aprobar la Agenda Nacional de Riesgos, contando, para el efecto, con la opinión del nuevo Consejo de Seguridad Nacional, conformado ahora como una instancia deliberativa tripartita y paritaria, que tomará sus acuerdos por mayoría simple de sus integrantes. Asimismo, se señala que el Consejo de Seguridad Nacional contará con tres miembros del Poder Ejecutivo, tres del Legislativo y tres del Judicial, en el ánimo de hacer corresponsables a los tres Poderes de la Unión en la toma de decisiones en una materia tan sensible como lo es la de la seguridad nacional.

En este sentido, si bien el titular del Ejecutivo federal tiene la facultad innegable de diseñar y aplicar las políticas en la materia, éstas no podrán ser puestas en práctica sin la aprobación previa del Consejo de Seguridad Nacional, salvo en casos de extrema urgencia, cuando podrá hacer frente a los peligros reales e inminentes sin este requisito pero debiendo informar a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional y al Congreso de la Unión de los motivos que generaron estas acciones y sus resultados, ya que los principios filosóficos en materia de equilibrio de poderes señalan que es al Poder Legislativo, en el caso mexicano como representantes de la ciudadanía y del Pacto Federal, al que corresponde dar seguimiento de las políticas públicas implementadas para la defensa de la soberanía, el territorio, las instituciones estatales y los derechos políticos y sociales de la ciudadanía.

Señala Fortino Delgado:²

El equilibrio de poderes será, por tanto, un baluarte insustituible de toda democracia, y exige también una intensa interlocución con la sociedad, que deberá darse en la

representatividad parlamentaria; los flujos de comunicación deben ser directos y bastantes para hacerse oír en el Estado...

Está ya reconocida la necesidad de la evaluación y control legislativo de las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional que emprenda el Poder Ejecutivo. Queda así plasmado en la Ley de Seguridad Nacional sancionada por el Congreso de la Unión y cumplimentada por el Ejecutivo, es así que la intención del legislador fue que este Poder ejerciera facultades fiscalizadoras en la materia. Resulta imprescindible, en el marco de la construcción de un Estado social democrático y de Derecho, la implementación de políticas públicas que obliguen a la corresponsabilidad, en materia de Seguridad Nacional, entre los Poderes de la Unión, para lo cual, debe ser obligatorio para el Consejo de Seguridad Nacional establecer una permanente comunicación con el Congreso de la Unión, a través de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, para informar de todas las acciones tomadas en respuesta a las amenazas planteadas en la Agenda Nacional de Riesgos, así como la realización de un informe final que comprenda desde el momento de la detección de éstas, las acciones implementadas para contener las posibles situaciones de emergencia y las políticas públicas que se proponen para evitar que éstas se presenten nuevamente.

Toda esta información debe ser evaluada por la propia Comisión de legisladores, quienes emitirán un juicio relativo a la pertinencia de las medidas adoptadas. En este caso, no podrían aducirse motivos de seguridad nacional para no hacer del conocimiento de la Comisión toda esta información ya que, los legisladores, la reciben como representantes de la ciudadanía y garantes del pacto federal. Sin embargo, al no existir en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos disposición expresa respecto de la Comisión a que nos referimos, es que, en la LX Legislatura ha sido habilitada a partir de un Acuerdo tomado en la Junta de Coordinación Política,³ el cual si bien no carece de legalidad, resta institucionalidad a sus trabajos.

Por lo anterior, resulta ineludible asumir la obligación que nuestro marco legal nos impone e institucionalizar, en consecuencia, las acciones de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, al tenor de lo que marca la ley reglamentaria.

En el contexto de una fuerte polémica social y política generada por la falta de institucionalidad e inefectividad del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, proponemos redireccionar el sentido de su existencia. Si bien coincidimos en que el Estado Mexicano debe, ineludiblemente, contar con órganos que efectúen labores de inteligencia, consideramos también que éstas no pueden y no deben ser conducidas por una entidad tan fuertemente cuestionada e ilegítima. En este sentido, consideramos que las labores de inteligencia desarrolladas por la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y Petróleos Mexicanos así como las labores de diagnóstico y prevención en materia de protección civil y de desastres ambientales resulta suficiente con una deficiencia fundamental: no existe un órgano que reciba, analice e integre toda esta información.

Por ello, el ahora llamado "Centro de Investigación y Seguridad Nacional", creado por la Ley de Seguridad Nacional, pasará a ser el Centro de Diagnóstico Integral de Seguridad

Nacional, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que funcionará como un área integradora de la información generada por las instancias de seguridad nacional y pública con facultades de investigación. Si bien es cierto que las actividades del Centro cambian radicalmente, también lo es que contará con facultades de investigación acotadas de mayor manera ya que, en los casos en que se presenten peligros reales e inminentes para la seguridad Nacional, el Centro podrá hacer uso de las facultades de investigación que esta Ley le otorga. Asimismo, se establece la obligatoriedad para que, en el momento en que un hecho concreto atente en contra de la Seguridad Nacional y éste constituya presuntamente un delito, el Titular del Ejecutivo, a través del funcionario que él designe, deberá presentar la denuncia penal correspondiente, para que el Ministerio Público tome las previsiones correspondientes.

Asimismo, en la iniciativa que proponemos se establece que las instancias que pueden ser consideradas de seguridad nacional son únicamente las que tienen la facultad legal para desarrollar labores de inteligencia, disposición que tiene por objeto determinar las características que deben poseer estas instancias, debido a las importantes labores que desenvuelven a favor de la preservación del Estado mexicano.

Como un organismo encargado de coordinar las labores de inteligencia, dentro del propio Consejo de Seguridad Nacional, se establece la creación del Comité Técnico Nacional de Inteligencia, conformado por aquellas instancias que tienen facultades en esta materia, presidido por el Secretario de la Defensa Nacional agrupando al Secretario de Marina, al Secretario de Seguridad Pública, al Secretario de Hacienda y Crédito Público, al Procurador General de la República y al Director General del Centro de Diagnóstico Integral de Seguridad Nacional. Este órgano del Consejo de Seguridad Nacional será el encargado de constituir y dirigir una Red Nacional de Diagnóstico de Seguridad Nacional, que permitirá detectar y enfrentar cualquier riesgo a lo largo del territorio nacional.

El Comité Técnico Nacional de Inteligencia tiene como objeto, el intercambio de la información generada a partir de las labores de inteligencia que pudieran constituir una amenaza para la Seguridad Nacional. Esta información deberá ser procesada por el propio Centro, encargado de elaborar un diagnóstico preciso de la situación y de las mejores formas de enfrentarlo para evitar que ésta pueda afectar la estabilidad del Estado mexicano.

En cuanto hace a la Ley General de Planeación, se propone la modificación de los artículos 1o., 4o. y 5o., como ha sido propuesto con anterioridad por nuestro Grupo Parlamentario, con el sentido de que el Congreso de la Unión tenga un papel activo en la definición del Plan Nacional de Desarrollo y, específicamente en la materia de Seguridad Nacional, que la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional apruebe la Agenda Nacional de Riesgos.

Respecto de las Leyes Orgánicas del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos y la de la Armada de México, consideramos que la definición del mando que ejerce el Presidente de la República como "Mando Supremo" resulta del todo anacrónica y sin fundamento en el marco de un efectivo equilibrio de Poderes y la construcción de una democracia eficaz, efectiva y operante. Por ello proponemos que se le denomine como Mando Presidencial o Comandante Presidente. De la misma manera, se derogan las facultades atribuidas al

Mando Presidencial, en ambos ordenamientos legales, que entran en contradicción con las facultades otorgadas a la Cámara de Diputados y/o al Congreso de la Unión por nuestra Constitución General ya desde los textos fundacionales del Estado Mexicano de 1824 y 1857.

En lo relativo y como parte de la armonización legislativa correspondiente, se modifican los artículos 11 y 50 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para atribuir al Pleno de la Suprema Corte de Justicia la facultad de designar a los dos ministros que formarán parte del nuevo Consejo de Seguridad Nacional.

Por último, resulta indispensable señalar que, en el desenvolvimiento de nuestras actividades legislativas, hemos sido testigos de cómo, partiendo de una falsa interpretación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las autoridades encargadas de salvaguardar la información reservada sitúan en la misma categoría a los legisladores que al público en general, sin tomar en cuenta, el carácter sustantivo que les da su representatividad. Esto sucede, de manera cotidiana, especialmente en las actividades que tienen que ver con la seguridad nacional.

En este sentido, se nos ha impedido ejercer las facultades que nuestro texto constitucional nos ha atribuido de manera expresa, para fiscalizar el gasto público en instancias como el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Seguridad Pública, sólo por poner algunos ejemplos.

Asimismo, ha sido imposible ejercer un efectivo control legislativo, como la intención del legislador lo determinaba en la formulación de la Ley de Seguridad Nacional, en estas actividades, dado que las propias instancias invocan el texto legal que hoy proponemos modificar, como un escudo infranqueable, imposible e intransitable.

Por ello, para reformar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, proponemos la introducción de un artículo 14 bis en el cual se estipula, explícitamente, que la información reservada en la materia debe ser entregada a los legisladores federales con el fin último de desempeñar las atribuciones que constitucionalmente les han sido encomendadas, como hemos formulado en Iniciativas previamente presentadas ante esta soberanía.

No obstante lo anterior, estamos convencidos que mucha de esta información merece quedar resguardada del conocimiento popular y mediático y que representaría un grave riesgo para la Seguridad Nacional que fuera filtrada y utilizada por agentes que pudieran lesionar la estabilidad del Estado Mexicano. Es esta la razón de que, en ese mismo artículo, se establezca que los legisladores federales que tengan acceso a esta información y que la hagan pública, serán sujetos de responsabilidad y deberán ser sometidos a procedimientos de desafuero, en términos de lo establecido en el Título Cuarto de la Constitución Federal, y a que se les finquen las responsabilidades administrativas, penales y civiles que correspondan, según lo determinado en la legislación aplicable en la materia.

Asimismo, es mi preocupación que, siendo el plazo máximo de reserva el de 12 años y el plazo de prescripción de la promoción de causas de responsabilidad administrativa para los servidores públicos en casos graves es de cinco años, según lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Esto quiere decir que, si dentro de la información reservada, de manera indebida, se oculta información de la cual resultan causas de responsabilidad entonces y debido a los plazos antes mencionados, sería imposible fincarle responsabilidades al servidor público, generando un ámbito de impunidad resguardado con el hábito de la seguridad nacional.

Por ello proponemos que el plazo de prescripción para las causas de responsabilidad cuando la información haya sido clasificada como reservada, sea contado a partir del momento en que ésta se haga pública.

Por todo lo anterior, congruente y comprometido en la construcción de un estado social democrático de derecho, someto a consideración del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Primero. Se reforman y adicionan los artículos 26, 29, 73, 74, 76 y 89 y se crea el artículo 28 bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 26.

A. (...)

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática **a través de una participación activa del Congreso de la Unión.** Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo **y al Congreso de la Unión** para que establezcan los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinarán los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal **y el Congreso de la Unión** coordinen mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzcan y concierten con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale **el artículo 73 constitucional** y la ley.

B. (...)

Artículo 28 Bis. El Estado garantizará la seguridad nacional, entendida como:

1o. La Seguridad Exterior de la Nación, que es la defensa de la independencia y el territorio nacionales, y

2o. La Seguridad Interior de la Federación, que es la preservación del orden constitucional, de las instituciones democráticas y de la soberanía popular.

Se crea el Consejo de Seguridad Nacional, como una instancia deliberativa, el cual aprobará las políticas del Ejecutivo en la materia y que estará integrado de la siguiente manera:

1o. El titular del Ejecutivo Federal y dos secretarios de Estado, en los siguientes términos:

a) Para la Seguridad Exterior de la Nación: el titular de la Secretaría de la Defensa Nacional y el titular de la Secretaría de Marina.

b) Para la Seguridad Interior de la Federación: el titular de la Secretaría de Gobernación y el titular de la Secretaría de Seguridad Pública.

2o. El Presidente y los dos secretarios de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional,

3o. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y dos ministros electos por el pleno para el efecto.

La evaluación de las políticas en materia de seguridad nacional corresponderá al Poder Legislativo, a través de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, a la que el Ejecutivo proporcionará toda la información que requiera.

Artículo 29. En los casos de invasión o interrupción del orden constitucional, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el Consejo de Seguridad Nacional y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente **inmediatamente al hecho**; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales 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 al **hecho**, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad para

...

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, **Armada** y Fuerza Aérea Nacionales, para reglamentar su organización y servicio.

XIV-B. Para recibir los informes sobre las acciones que el Ejecutivo emprenda en uso de las facultades concedidas por el artículo 89 fracción VI de esta Constitución.

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(...)

III. Proponer al Presidente de la República dos ternas de ciudadanos mexicanos para designar a los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina.

III-B. Ratificar los nombramientos presidenciales de coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacionales en los términos que la ley disponga.

(...)

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

(...)

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda en los términos que la ley disponga;

(...)

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

(...)

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, a los empleados superiores de Hacienda.

IV-B. Nombrar, con aprobación de la Cámara de Diputados, a los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. Los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina serán nombrados por el Presidente de la República de una terna propuesta por la Cámara de Diputados, para cada uno de los casos.

(...)

VI. Diseñará y aplicará las políticas en materia de Seguridad Nacional, previa aprobación del Consejo de Seguridad Nacional.

Para preservar la Seguridad Nacional podrá disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada, en los términos de lo dispuesto en la ley respectiva.

VI-B. Informar al Congreso de las acciones emprendidas en uso de las facultades concedidas por el segundo párrafo de la fracción anterior.

(...)

Artículo Segundo. Se crea la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Ley Reglamentaria del Artículo 28 Bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 1. Las disposiciones de la presente Ley son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional.

La misma tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea y regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables en la materia.

Artículo 2. Corresponde al Titular del Ejecutivo federal el diseño y aplicación de las políticas en la materia, previa aprobación del Consejo de Seguridad Nacional.

Artículo 3. Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entiende:

1o. La Seguridad Exterior de la Nación, que es la defensa de la independencia y el territorio nacionales, y

2o. La Seguridad Interior de la Federación, que es la preservación del orden constitucional, de las instituciones democráticas y de la soberanía popular.

Artículo 4. La Seguridad Nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos humanos y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.

Artículo 5. Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional todo acto o hecho que pueda representar un peligro para la estabilidad y viabilidad del orden constitucional, las instituciones democráticas, la soberanía popular, la independencia y el territorio nacionales.

Artículo 6. Para los efectos de la presente Ley, se entiende por peligro real e inminente para la Seguridad Nacional, la actualización de las amenazas a que se refiere el artículo anterior y que constituyen una trasgresión del marco jurídico nacional, concreta y presente, que pone en peligro a la Seguridad Nacional y que requiere una respuesta inmediata por parte del Estado.

Artículo 7. Para los efectos de la presente Ley, se entiende por:

- I. Consejo: Consejo de Seguridad Nacional.
- II. Instancias: Instituciones y autoridades que, en función de sus atribuciones, participen directa o indirectamente en la Seguridad Nacional.
- III. Red: Red Nacional de Diagnóstico de Seguridad Nacional.
- IV. Comité Técnico Nacional: al Comité Técnico Nacional de Investigación.
- V. Centro: Centro de Diagnóstico Integral de Seguridad Nacional, y
- VI. Información reservada: la señalada en los artículos 13, 14 y 14 bis de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Artículo 8. En el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa que de él derive, se definirán temas de Seguridad Nacional.

La Comisión Bicameral de Seguridad Nacional aprobará la Agenda Nacional de Riesgos contando con la opinión del Consejo de Seguridad Nacional.

Artículo 9. A falta de previsión expresa en la presente Ley, se estará a las siguientes reglas de supletoriedad:

- I. Respecto del apoyo y coordinación entre instancias federales, estatales, del Distrito Federal y municipales, se estará a lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II. En lo relativo al régimen disciplinario de los servidores públicos de las dependencias federales que participen directa o indirectamente en la Seguridad Nacional, se aplicará la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- III. Con referencia al control judicial de la inteligencia para la Seguridad Nacional, será aplicable en lo conducente el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;

IV. En materia de coadyuvancia y de intervención de comunicaciones privadas, será aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada;

V. Por cuanto hace a la información reservada por motivos de Seguridad Nacional, se estará a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y

VI. Para el resto de los aspectos, se aplicarán los principios generales del derecho.

Título Segundo

De las Instancias Encargadas de la Seguridad Nacional

Capítulo

I

Del Consejo de Seguridad Nacional

Artículo 10. Las instancias de Seguridad Nacional contarán con la estructura, organización y recursos que determinen las disposiciones que les den origen.

Las actividades propias de inteligencia para la Seguridad Nacional cuyas características requieran de confidencialidad y reserva para el éxito de las investigaciones serán normadas presupuestalmente de manera específica por las dependencias del Ejecutivo Federal que correspondan, de acuerdo a su competencia.

En ningún caso y por ningún motivo, las dependencias, organismos y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal que no desarrollen labores de inteligencia podrán ser considerados como instancias de seguridad nacional.

Artículo 11. El personal de las instancias de Seguridad Nacional, acordará previamente a su ingreso con la institución contratante, la guarda de secreto y confidencialidad de la información que conozcan en o con motivo de su función.

Artículo 12. Los titulares de las instituciones de Seguridad Nacional, deben reunir los requisitos siguientes:

- I. Ser mexicano por nacimiento;
- II. Tener por lo menos 30 años cumplidos;
- III. Acreditar la capacidad y experiencia para el desempeño de la función;
- IV. No haber sido objeto de recomendaciones por parte de los organismos públicos de Derechos Humanos.;
- V. No estar procesado, ni haber sido condenado por delito doloso.

Artículo 13. Para la coordinación de las acciones de las instancias federales orientadas a preservar la Seguridad Nacional, el Ejecutivo podrá determinar lo conducente.

Artículo 14. El Consejo de Seguridad Nacional es una instancia deliberativa, tripartita y paritaria, que estará integrado de la siguiente manera:

1o. El titular del Ejecutivo Federal y dos secretarios de Estado, en los siguientes términos:

a) Para la Seguridad Exterior de la Nación: el titular de la Secretaría de la Defensa Nacional y el titular de la Secretaría de Marina.

b) Para la Seguridad Interior: el titular de la Secretaría de Gobernación y el titular de la Secretaría de Seguridad Pública.

2o. El Presidente y los dos secretarios de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional,

3o. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y dos ministros electos por el pleno para el efecto.

Los integrantes del Consejo no podrán nombrar suplente y la asistencia a sus reuniones es obligatoria para todos ellos.

El Consejo contará con un Secretario Técnico, que será nombrado por el Consejo y dependerá directamente de él. Contará con un presupuesto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Éste no será integrante del Consejo.

Artículo 15. Son facultades y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional, las siguientes:

I. Aprobar las políticas que diseñe el Titular del Ejecutivo federal en materia de Seguridad Nacional;

II. Emitir opinión respecto de la Agenda Nacional de Riesgos y el Programa de Seguridad Nacional;

III. Aprobar los programas de cooperación internacionales en materia de Seguridad;

IV. Autorizar al Centro la consulta a expertos, instancias académicas y de investigación;

V. Únicamente en los casos de invasión o interrupción del orden constitucional acordar, junto con el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la solicitud al Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, a su Comisión Permanente, la suspensión de garantías constitucionales en todo el país o en lugar determinado.

Todos los acuerdos que se tomen en el Consejo, lo serán por mayoría simple de votos de sus integrantes.

Artículo 16. El Titular del Ejecutivo diseñará y aplicará las políticas en materia de Seguridad Nacional, previa aprobación del Consejo, para lo cual deberá:

- I. Integrar y coordinar los esfuerzos orientados a preservar la Seguridad Nacional;
- II. Proponer al Consejo, los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales para la Seguridad Nacional;
- III. Proponer al Consejo y a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, el proyecto del Programa para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos;
- IV. Evaluar periódicamente el Programa de Seguridad Nacional y realizar el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos;
- V. Proponer al Consejo programas de cooperación internacional;
- VI. Tomar las medidas necesarias para la Seguridad Nacional, dentro del marco de atribuciones previsto en la presente Ley y en otros ordenamientos aplicables;
- VII. Acordar, de acuerdo con la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional, y
- VIII. Los demás que establezcan las leyes.

Artículo 17. El Secretario Técnico del Consejo tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- I. Elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo, llevando su archivo y el de los instrumentos jurídicos que se generen en el seno del mismo;
- II. Realizar las acciones necesarias para la debida ejecución y seguimiento de los acuerdos del Consejo;
- III. Elaborar los informes de actividades que ordene el Consejo; y
- IV. Solicitar la información necesaria a las dependencias federales para la Seguridad Nacional que requiera explícitamente el Consejo.

Artículo 18. El Consejo se reunirá, al menos, una vez cada dos meses, excepto cuando, al presentarse una situación de emergencia, el Titular del Ejecutivo lo convoque, de manera extraordinaria.

Artículo 19. Las reuniones del Consejo serán de carácter reservado. Para un mejor conocimiento por parte de sus miembros de los asuntos que se sometan a su competencia, podrán asistir a ellas los funcionarios o servidores públicos que determine el Consejo.

Las actas y documentos que se generen en las sesiones del Consejo son reservados, y su divulgación se considerará como causa de responsabilidad, conforme lo establezcan las leyes.

Previa autorización del Consejo, también se podrán realizar consultas a expertos, instituciones académicas y de investigación en las materias relacionadas con la Seguridad Nacional.

Artículo 20. Para la coordinación de las labores de investigación, se crea el Comité Técnico Nacional de Investigación. Se integrará con

- I. El Secretario de la Defensa Nacional, quien lo presidirá;
- II. El Secretario de Marina;
- III. El Secretario de Seguridad Pública;
- IV. El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- V. El Procurador General de la República; y
- VI. El Director General del Centro.

Las reuniones del Comité Técnico Nacional de Investigación serán bimensuales y tendrán por objeto el intercambio de la información obtenida por las actividades de investigación y que constituya una amenaza para la Seguridad Nacional. Esta información deberá ser procesada por el Centro, independientemente del seguimiento que de ésta, haga cada una de las instancias.

Capítulo II

Del Centro de Diagnóstico Integral de Seguridad Nacional

Artículo 21. El Centro de Diagnóstico Integral de Seguridad Nacional es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al Titular de dicha Secretaría.

Artículo 22. Son funciones del Centro:

- I. Realizar un diagnóstico integral de los hechos que pudieran constituir amenazas o peligros para la Seguridad Nacional, para lo cual funcionará como integrador de la información generada por todas las instancias de seguridad nacional.
- II. Procesar la información que generen sus investigaciones, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones

que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de presentarlos a las instancias encargadas de salvaguardar la seguridad del país;

III. Preparar estudios de carácter político, económico y social que sean necesarios para alertar sobre las amenazas y peligros a la Seguridad Nacional;

IV. Coadyuvar en la elaboración de los lineamientos generales del plan estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos.

V. Proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de amenazas y peligros que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales o el Estado de Derecho;

VI. Establecer cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, para la realización de los diagnósticos correspondientes.

VII. Proponer al Titular del Ejecutivo, para su aprobación por el Consejo, el establecimiento de sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos y amenazas a la soberanía y seguridad nacionales;

VIII. Proponer al Consejo el contenido del Programa para la Seguridad Nacional;

IX. Prestar auxilio técnico a cualquiera de las instancias de gobierno conforme a los acuerdos que se adopten en el Consejo; y

X. Las demás que le confiera la ley o le señale el Consejo.

Capítulo III

Estatuto del Personal del Centro

Artículo 23. Los mecanismos y las reglas para la selección, ingreso, nombramiento, capacitación, promoción y profesionalización del personal del Centro, se regirán por el Estatuto Laboral que al efecto expida el Presidente de la República. En éste se garantizarán los mecanismos de capacitación y promoción para la seguridad laboral, así como los estímulos requeridos para un servicio confiable, profesional y de calidad por parte del personal del Centro.

Artículo 24. Todas las funciones que desempeñen los servidores públicos del Centro, serán consideradas de confianza y están obligados a mantener reserva de la información y de los asuntos a los que tengan acceso, por la naturaleza de sus funciones.

Artículo 25. Los servidores públicos del Centro estarán sujetos a los mecanismos de control de confiabilidad que determine el Estatuto.

Capítulo IV

De la Coordinación para la Seguridad Nacional

Artículo 26. En la aplicación de la presente Ley y las medidas de coordinación que establece, se mantendrá el respeto a las atribuciones de las instancias que participen. El Centro recibirá, analizará e integrará toda la información que generen las instancias de seguridad nacional.

Artículo 27. Cuando un hecho concreto que atente en contra de la Seguridad Nacional constituya a su vez presuntamente un delito, el Titular del Ejecutivo, a través del funcionario que él designe, estará obligado a presentar la denuncia correspondiente, sin perjuicio de seguir ejerciendo las facultades que tengan en la esfera de su competencia, para realizar los diagnósticos respectivos para prevenir y evitar amenazas, con independencia de las que le correspondan al Ministerio Público.

Artículo 28. En los términos y ámbitos de competencia que para las instancias prevé el Título Sexto de la presente Ley, el Titular del Ejecutivo Federal celebrará convenios de colaboración generales y específicos para coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional con autoridades estatales y municipales y otras entidades de la Administración Pública Federal, de lo cual deberá informar a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional.

En el mismo sentido y para establecer los términos y lineamientos que orienten el ejercicio de las atribuciones que le confiere la presente Ley, celebrará Bases de Colaboración con las dependencias de la Administración Pública Federal que resulten competentes.

En materia de procuración de Justicia, el Centro será auxiliar del Ministerio Público de la Federación y prestará cooperación, apoyo técnico y tecnológico, intercambio de información sobre delincuencia organizada y las demás acciones legales que se acuerden en el Consejo, observando en todo momento respeto a las formalidades legales, los derechos humanos y las garantías individuales.

Artículo 29. Con independencia de los mecanismos de coordinación que se establezcan, cuando se presenten peligros reales e inminentes para la Seguridad Nacional las instancias, los organismos constitucionalmente autónomos y las instituciones de seguridad de las entidades federativas, proporcionarán de manera inmediata la cooperación e información que se les solicite, a fin de que el Titular del Ejecutivo federal pueda actuar según lo establecido en la fracción VI del artículo 89 constitucional y lo dispuesto en esta Ley.

Artículo 30. Las instancias establecerán una Red Nacional de Diagnóstico de Seguridad Nacional, que sirva como instrumento de apoyo en el proceso de toma de decisiones.

En la formación y operación de la Red, así como en la instrumentación de las políticas, programas y acciones relacionadas con la Seguridad Nacional, se integrará al esfuerzo de la Federación, el de las entidades federativas y los municipios, a través del Titular del

Ejecutivo Federal, mediante convenios de colaboración que se celebrarán conforme a lo establecido por el Título Sexto de la presente Ley.

Artículo 31. Los integrantes del Consejo, podrán solicitar a los distintos órganos de gobierno y a los organismos constitucionalmente autónomos, la información necesaria para el cumplimiento de las atribuciones que le otorga esta ley.

Título Tercero

De la Inteligencia para la Seguridad Nacional

Capítulo I

De la Información y la Inteligencia

Artículo 32. Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección y procesamiento de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional. Estas acciones deberán ser realizadas únicamente por las instancias autorizadas y en ningún caso deberán ser transferidas, encargadas, contratadas o subcontratadas con empresas privadas o particulares.

Artículo 33. La información sólo podrá ser recabada, compilada y procesada con fines de Seguridad Nacional por las instancias autorizadas.

Artículo 34. Al ejercer atribuciones propias de la producción de inteligencia, las instancias gozarán de autonomía técnica y podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información autorizado legalmente, sin afectar en ningún caso las garantías individuales ni los derechos humanos.

Artículo 35. Para los efectos de esta Ley se entiende por contrainteligencia a las medidas de protección de las instancias en contra de actos lesivos e ilegales, así como a las acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión.

Capítulo II

De las Intervenciones de Comunicaciones

Sección I

De la Solicitud

Artículo 36. En los casos de peligro real e inminente a los que se refiere el artículo 6 de esta Ley, el Gobierno Mexicano podrá hacer uso de los recursos que legalmente se encuentren a su alcance, incluyendo la información anónima.

Artículo 37. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Centro deberá solicitar en los términos y supuestos previstos por el artículo 36 de la presente Ley, autorización judicial para efectuar intervenciones de comunicaciones privadas en materia de Seguridad Nacional. En estos

casos, el Centro deberá hacer del conocimiento del Ministerio Público federal los hechos que constituyan un delito, para que éste tome las previsiones correspondientes.

Se entiende por intervención de comunicaciones la toma, escucha, monitoreo, grabación o registro, que hace una instancia autorizada, de comunicaciones privadas de cualquier tipo y por cualquier medio, aparato o tecnología.

Artículo 38. La solicitud a que se refiere el artículo anterior sólo procederá cuando se esté en uno de los supuestos que se contemplan en el artículo 6 de la presente Ley. En ningún otro caso podrá autorizarse al Centro la intervención de comunicaciones privadas.

El Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con su ley orgánica, determinará los juzgados que deban conocer de las solicitudes que en materia de Seguridad Nacional se presenten para intervenir comunicaciones privadas.

Artículo 39. Los procedimientos judiciales que se instauren para autorizar las solicitudes de intervención en materia de Seguridad Nacional no tendrán naturaleza contenciosa y sus constancias procesales carecerán de valor probatorio en procedimientos judiciales o administrativos.

Cuando el Centro coopere en las actividades de procuración de justicia, las intervenciones de comunicaciones privadas en las que se preste auxilio técnico tendrán naturaleza distinta a las reguladas por este Capítulo y se ajustarán a los requisitos y formalidades que establezca el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Sección II

Del Procedimiento

Artículo 40. El procedimiento tiene carácter reservado, por lo que las solicitudes se registrarán en un libro de gobierno especial que se manejará por el personal que para tal efecto designe el juez. No se permitirá el acceso a los expedientes a persona alguna, salvo al secretario del juzgado y a quien se autorice por escrito por parte del juez.

Artículo 41. La solicitud a que se refiere el artículo 37, debe contener:

I. Una descripción detallada de los hechos y situaciones que representen algún peligro real e inminente para la Seguridad Nacional en los términos del artículo 6 de esta Ley. Deberá contener los datos de las personas que se considere como probables responsables y estos datos deberán ser puestos a disposición del Ministerio Público federal para que presente la denuncia penal correspondiente.

Dicha descripción omitirá datos de identificación de personas, lugares o cosas cuya difusión indebida, ponga en riesgo su seguridad o la investigación en curso.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los datos de identificación omitidos en la solicitud, serán presentados en un sobre cerrado, relacionado con la solicitud que acompaña, el cual será debidamente identificado y señalado por el juez mediante acuerdo reservado que recaiga a la solicitud. El expediente que se forma con este motivo, se manejará en sigilo y se guardará en el secreto del juzgado;

II. Las consideraciones que motivaran la solicitud, y

III. El lapso de vigencia de la autorización que se solicita.

Artículo 42. Una vez presentada la solicitud, el juez debe proporcionar acuse de recibo y emitir dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de la solicitud, una resolución fundada y motivada en la que puede otorgar o negar la autorización solicitada.

En caso de negarla, el juez señalará los motivos de su negativa y los requisitos que deben cubrirse para la procedencia de ésta.

La intervención puede aplicarse a comunicaciones y emisiones privadas, realizadas por cualquier medio de transmisión, conocido o por conocerse, o entre presentes, incluyendo la grabación de imágenes privadas.

Artículo 43. El juez, al emitir la resolución que autorice la medida solicitada, en todo caso deberá precisar:

I. Los datos de identificación del expediente en que se actúa;

II. El tipo de actividad que autoriza;

III. El lapso durante el cual se autoriza la medida;

IV. En caso necesario, la autorización expresa para instalar o remover cualquier instrumento o medio de intervención, y

V. Cualquier apreciación que el juez considere necesaria.

Artículo 44. La ejecución de las intervenciones en materia de Seguridad Nacional, en términos de lo señalado en los artículos 36 y 37 de esta Ley están a cargo del Centro. El control lo deberá realizar el juez que autorizó la intervención, pudiendo fincar responsabilidades penales en caso de que los investigadores del Centro se excedan en el uso de las facultades concedidas por vía judicial.

Artículo 45. Los datos que se obtengan de las actividades autorizadas mediante resolución judicial será información reservada que sólo podrá conocer el Director General del Centro, el Titular del Ejecutivo federal, el Consejo de Seguridad Nacional, la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional y los jueces federales competentes.

Sección III

De la Vigencia de la Autorización

Artículo 46. Las intervenciones se autorizarán por un lapso no mayor de noventa días naturales. Como casos de excepción debidamente justificados, el juez podrá autorizar prórroga a dicho plazo; hasta por un periodo igual al de la autorización original.

Artículo 47. La solicitud de prórroga se someterá al procedimiento a que se refiere la Sección II del presente Capítulo, y en ella se deberán especificar las consideraciones que justifiquen que la intervención continúa siendo necesaria para investigar un peligro real e inminente a la Seguridad Nacional. En la descripción de los hechos que motiven la prórroga se aplicará lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de esta ley.

Sección IV

De las Obligaciones

Artículo 48. El personal del juzgado referido en el artículo 40 está obligado a mantener secreto del contenido de las solicitudes y resoluciones de autorización, así como aquella información generada por la aplicación de las mismas, de la que llegaren a tener conocimiento.

Artículo 49. Las empresas concesionarias que provean o presten servicios de comunicación de cualquier tipo, están obligadas a conceder todas las facilidades y acatar las resoluciones por las que se autoricen las actividades en materia del presente título.

De la misma manera, en el caso de las instituciones federales, estatales, del Distrito Federal y municipales, estarán obligadas a otorgar y facilitar el desarrollo de estas actividades, previa autorización judicial.

Artículo 50. Toda información que se obtenga por medio de las actividades materia del presente Capítulo es parte de la información del Centro, por lo que su destino final será determinado por el Consejo. Las personas que participen en las diligencias de intervención de comunicaciones, excepto el personal instruido para ello por el Director General del Centro, se abstendrán de obtener o guardar original o copia de la información obtenida a través de tales medidas.

Artículo 51. La información y los materiales de cualquier especie que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas conforme a las disposiciones de este Capítulo, tendrán invariablemente el carácter de reservados. Su difusión no autorizada implicará responsabilidad en los términos de la presente Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en otros ordenamientos legales aplicables.

Sección V

De los Casos de Urgencia

Artículo 52. En casos de excepción, existan indicios de que pueda consumarse un peligro real e inminente y el cumplimiento del procedimiento establecido en la Sección II del presente Capítulo ponga en riesgo la Seguridad Nacional, el juez, por la urgencia, podrá autorizar de inmediato la medida que se requiera, sin menoscabo de las responsabilidades civiles, administrativas o penales que resulten de dicha autorización. La pertinencia de esta solicitud deberá ser evaluada, posteriormente, por la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional.

Capítulo III

Del Acceso a la Información en materia de Seguridad Nacional

Artículo 53. Cada instancia es responsable de la administración y protección de la información que genere o custodie, en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la presente Ley.

Artículo 54. Además de la información que satisfaga los criterios establecidos en la legislación general aplicable, es información reservada por motivos de Seguridad Nacional:

- I. Aquella cuya aplicación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la Seguridad Nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignent, o
- II. Aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza.

El encargado de determinar si la información es reservada por motivos de Seguridad Nacional será el Titular del Ejecutivo Federal, de acuerdo con la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional.

Artículo 55. La publicación de información no reservada, generada o custodiada por el Centro, se realizará invariablemente con apego al principio de la información gubernamental.

Artículo 56. Los servidores públicos que laboren en las instancias que integren el Consejo o en el Centro, así como cualquier otro servidor público o cualquier persona que se le conceda acceso a la información relacionada con la Seguridad Nacional, deberán otorgar por escrito un compromiso de confidencialidad que observarán en todo tiempo, aún después de que hayan cesado en el cargo en razón del cual se les otorgó el acceso, pudiendo ser objeto de responsabilidad administrativa, civil o penal, de acuerdo con la legislación en la materia y lo establecido en la presente ley.

Artículo 57. La persona que por algún motivo participe o tenga conocimiento de productos, fuentes, métodos, medidas u operaciones de inteligencia, registros o información derivados de las acciones previstas en la presente Ley, debe abstenerse de difundirlo por cualquier medio y adoptar las medidas necesarias para evitar que lleguen a tener publicidad.

Artículo 58. Corresponde al Centro definir las medidas de protección, destrucción, códigos de seguridad en las comunicaciones y demás aspectos necesarios para el resguardo de la información que se genere con motivo de sus investigaciones en materia de seguridad nacional.

Título Cuarto Del Control Legislativo

Capítulo Único

Artículo 59. Las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional estarán sujetas a la evaluación del Poder Legislativo Federal, por conducto exclusivo de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, que se integrará por tres senadores y tres diputados.

La presidencia de la Comisión será rotativa, anual y recaerá alternadamente en un senador y un diputado.

Artículo 60. La Comisión Bicameral tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Solicitar informes concretos al Centro, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a su ramo o actividades;
- II. Aprobar el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos y el Programa de Seguridad Nacional;
- III. Emitir opinión respecto al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de Seguridad Nacional;
- IV. Conocer de los informes a que hace referencia el artículo 61 de esta Ley;
- V. Conocer los reportes de actividades que le envíe el Director General del Centro;
- VI. Conocer los informes generales de cumplimiento de las directrices que dé por escrito el Titular del Ejecutivo Federal al Director General del Centro;
- VII. Aprobar los Acuerdos de Cooperación internacionales que establezca el Centro y las acciones que se realicen en cumplimiento de esos acuerdos;
- VIII. Conocer de los acuerdos de colaboración que se establezcan entre los poderes y los órganos de gobierno de las entidades federativas y municipales, así como aquellos celebrados entre las diferentes instancias administrativas del gobierno federal;
- IX. Requerir al Centro y a las instancias correspondientes los resultados de las revisiones, auditorías y procedimientos que se practiquen a dicha institución;

- X. Enviar al Consejo cualquier recomendación que considere apropiada,
- XI. Evaluar la pertinencia de los procedimientos extraordinarios ejecutados en uso de las facultades concedidas por el artículo 52 de esta Ley;
- XII. De acuerdo con el Titular del Ejecutivo Federal, determinar la reserva de información por motivos de seguridad nacional, y
- XIII. Las demás que le otorguen otras disposiciones legales.

Artículo 61. Los informes y documentos que se entregue deberán contener toda la información necesaria para que los legisladores puedan realizar su función evaluatoria.

El titular del Ejecutivo federal debe entregar a esta Comisión Bicameral la información reservada así como la información reservada por razones de seguridad nacional, con toda prontitud y oportunidad.

Artículo 62. Los legisladores integrantes de la Comisión Bicameral deberán resguardar y proteger la información y documentación que se les proporcione, evitando su uso indebido, sin que pueda ser difundida o referida. En caso contrario, serán causa de responsabilidad en términos de la legislación en la materia.

Título Quinto

De la Protección de los Derechos de las Personas

Capítulo Único

Artículo 63. Los servidores públicos cuyas áreas estén relacionadas con la Seguridad Nacional, orientarán, con base en los principios previstos en el artículo 4o., el desempeño de sus funciones, preservando los de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos humanos y garantías individuales y sociales que deben cumplir en términos de las disposiciones legales que regulan al servicio público.

Artículo 64. Fuera de los casos y condiciones previstos por esta ley, ninguna persona estará obligada a proporcionar información a los servidores públicos adscritos al Centro.

Artículo 65. Los datos personales de los sujetos que proporcionen información, serán confidenciales.

Artículo 66. En ningún caso se divulgará información reservada que, a pesar de no tener vinculación con amenazas a la Seguridad Nacional o con acciones o procedimientos preventivos de las mismas, lesiones la privacidad, la dignidad de las personas o revelen datos personales.

Título Sexto

De la Cooperación de las Instancias Estatales, del Distrito Federal y Municipales

Capítulo Único

Artículo 67. La cooperación de los poderes y órganos de gobierno de las entidades federativas en la función de garantizar la Seguridad Nacional se establecerá para:

- I. Aportar cualquier información del orden estatal, del Distrito Federal y municipal a la Red;
- II. Colaborar con las autoridades federales previstas en esta Ley, a fin de lograr una coordinación efectiva y oportuna de políticas, acciones y programas;
- III. Celebrar convenios de colaboración generales y específicos que deriven de la presente ley, y
- IV. Promover la participación de los municipios en las políticas, acciones y programas.

Artículo 68. Los gobiernos de las entidades federativas, en el ejercicio de las atribuciones que les correspondan por virtud de lo previsto en el presente Título, en ningún caso estarán facultados para causar actos de molestia o de cualquier naturaleza que afecten la esfera jurídica de los particulares.

Artículo 69. En la regulación y el ejercicio de las atribuciones que conforme al presente Título les correspondan a las entidades federativas, se observará puntualmente lo previsto por los artículos 117, 118 y 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 70. El resguardo, protección y vigilancia de las instalaciones estratégicas del país corresponde a la Federación, que se coordinará con las instituciones de los estados, del Distrito Federal y los municipios para garantizar la seguridad perimetral y el apoyo operativo, en caso necesario, de acuerdo con lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El Ejecutivo federal constituirá un Grupo Interinstitucional para las Instalaciones Estratégicas, encargado de coordinar las acciones en la materia.

Artículo Tercero. Se reforman los artículos 1o., 4o. y 5o. de la Ley General de Planeación, para quedar como sigue:

Artículo 1o. ...

I. a III. ...

IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática **del Congreso de la Unión** en la elaboración del plan y los programas a que se refiere

esta ley. Para ello, consultará a los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, y

Artículo 4o. Es responsabilidad del Ejecutivo federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática del **Congreso de la Unión**, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 5o. El Ejecutivo federal, al tomar posesión como **Presidente de la República**, remitirá el proyecto del plan al **Congreso de la Unión** dentro de los primeros nueve meses de su administración, para su examen, modificación y aprobación. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, el **Congreso de la Unión** después de recibir el plan deberá aprobar éste antes del 15 de diciembre del mismo año en que lo recibió.

El **Congreso de la Unión**, previo a la aprobación o modificación, según sea el caso, del proyecto de plan, mediante convocatorias consultará a los grupos sociales a que se refiere el artículo 20 de la presente ley, quienes participarán en la planeación democrática. El resultado de la consulta será referencia obligada para la revisión y en su caso, aprobación o modificación del plan.

Asimismo, el **Congreso de la Unión** formulará las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución del propio plan.

En materia de Seguridad Nacional, la **Comisión Bicameral de Seguridad Nacional** aprobará la **Agenda Nacional de Riesgos** contando con la opinión del **Consejo de Seguridad Nacional**.

Artículo Cuarto. Se reforman los artículos 10, 11, 12, 14 y 16 de la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 10. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos conforman una organización que realiza sus operaciones mediante una estructura jerárquica que comprende los siguientes niveles de mando:

I. Mando **Presidencial**;

II. ...

Artículo 11. El mando **presidencial** del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, corresponde al presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del Secretario de la Defensa Nacional; para el efecto, durante su mandato se le denominará **Comandante Presidente** de las Fuerzas Armadas.

Artículo 12. Cuando se trate de operaciones militares en las que participen elementos de más de una Fuerza Armada o de la salida de tropas fuera del Territorio Nacional, el

Presidente de la República ejercerá **su Mando (...)** por conducto de la autoridad militar que juzgue pertinente.

Artículo 14. Son facultades del Mando **Presidencial**:

...

VIII. **Se deroga.**

IX. **Se deroga.**

Artículo 16. El Alto Mando del Ejército y Fuerza Aérea lo ejercerá el Secretario de la Defensa Nacional, el cual será un **ciudadano o ciudadana mexicano**, hijo de padres mexicanos, designado por el Presidente de la República, **de una terna propuesta por la Cámara de Diputados.**

Artículo Quinto. Se reforman los artículos 2, fracciones IV, V, VI y XV, 3, 5, 6, 7, 10, 15, 16, 63 y 70 de la Ley Orgánica de la Armada de México.

Artículo 2. Son atribuciones de la Armada de México, las siguientes:

...

IV. Proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre, en el área de jurisdicción federal y donde el Mando **Presidencial** lo ordene y, en coordinación con otras autoridades competentes mediante convenios, establecer por instrucción del Mando **Presidencial** las áreas de control al mismo, incluidos los respectivos espacios aéreos;

V. Salvaguardar la vida humana en la mar y en las aguas interiores, mediante operaciones de búsqueda, rescate y salvamento en las aguas marinas nacionales e internacionales y en todas aquellas en las que el Mando **Presidencial** lo ordene;

VI. Proteger instalaciones estratégicas del país en su área de jurisdicción y donde el Mando **Presidencial** lo ordene;

...

XV. Las demás que le señalen las disposiciones aplicables y le encomiende el Mando **Presidencial.**

Artículo 3. La Armada de México ejecutará sus atribuciones por sí o conjuntamente con el Ejército y Fuerza Aérea o en coadyuvancia con las dependencias del Ejecutivo Federal, cuando lo ordene el Mando **Presidencial** o cuando las circunstancias así lo requieran.

Artículo 5. La Armada de México, para el cumplimiento de su misión, ejercicio de sus atribuciones y desarrollo de sus operaciones navales, comprende los siguientes niveles de Mando:

- I. Mando Presidencial;**
- II. Alto Mando;**
- III. Mandos Superiores en Jefe;**
- IV. Mandos Superiores; y**
- V. Mandos Subordinados.**

El Presidente de la República es el **Comandante Presidente** de las Fuerzas Armadas. Para efectos de esta Ley se le reconocerá como Mando **Presidencial** de la Armada de México.

Artículo 6. Son atribuciones y obligaciones del Mando **Presidencial** las siguientes:

...

V. Se deroga.

...

Artículo 7. El Alto Mando lo ejercerá el Secretario de Marina y será responsable ante el Mando **Presidencial** del desempeño de las atribuciones siguientes:

...

VI. Proponer al Mando **Presidencial** la designación de los mandos superiores en Jefe y designar al Jefe del Estado Mayor General de la Armada, así como a los mandos superiores y mandos subordinados;

VIII. Las demás que establecen las leyes, reglamentos, así como las que le encomiende el Mando **Presidencial**.

El Alto Mando de la Armada de México lo ejercerá el Secretario de Marina, el cual será un ciudadano o ciudadana mexicano, hijo de padres mexicanos, designado por el Presidente de la República, de una terna propuesta por la Cámara de Diputados.

Artículo 10. Los mandos pueden ser

- I.** Titulares, los designados con este carácter por el Mando **Presidencial** o Alto Mando y quienes lo ejerzan serán de la milicia permanente;

...

Artículo 15. Las regiones navales son áreas geoestratégicas que agrupan a zonas, sectores, subsectores y apostaderos navales. Serán determinadas por **el Congreso, de conformidad con el artículo 73 fracción XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

...

Artículo 16. Las zonas navales son las áreas geográfico-marítimas determinadas por el Mando **Presidencial**, que agrupan a sectores, subsectores y apostaderos navales, fuerzas adscritas, incorporadas y destacadas, así como unidades y establecimientos que se encuentran dentro de su jurisdicción.

...

Artículo 63. Los ascensos de Capitán de Navío hasta Almirante serán conferidos de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Ascensos de la Armada.

Para tal efecto, el Alto Mando propondrá al Mando **Presidencial** el personal que reúna los requisitos para ascender, y le informará de las vacantes que existan para cada jerarquía **para que éste proceda conforme a lo establecido en la fracción III-B del artículo 74 constitucional.**

Artículo 70. Para los efectos de ratificación de los nombramientos de Capitán de Navío hasta Almirante, a que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Alto Mando remitirá la documentación correspondiente a **la Cámara de Diputados** o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por conducto de la Secretaría de Gobernación.

Artículo Sexto. Se deroga el artículo 6o. y se reforman los artículos 27, 29 y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 6o. Se deroga.

Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

XXXIX. Coordinar la Red Nacional de Diagnóstico de Seguridad Nacional, a través del Centro de Diagnóstico Integral de Seguridad Nacional.

(...)

Artículo 29. A la Secretaría de la Defensa Nacional corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Ejecutar las disposiciones legales en materia de organización y administración que las autoridades competentes determinen, y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea.

II. Ejecutar las disposiciones legales en materia de organización que las autoridades competentes determinen y preparar el servicio militar nacional.

III. Ejecutar las disposiciones legales en materia de organización que las autoridades competentes determinen para las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea, e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente.

...

Artículo 30. A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Ejecutar las disposiciones legales en materia de organización y administración que las autoridades competentes determinen, y preparar la Armada.

(...)

Artículo Séptimo. Se reforman los artículos 11 y 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

XXII. Designar a los dos ministros que formarán parte, junto con el Presidente, de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, en términos de lo previsto en el artículo 28 Bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XXIII. Las demás que determinen las leyes.

Artículo 50 Bis. En materia federal, la autorización para intervenir de comunicaciones privadas, será otorgada de conformidad con la Ley Federal en materia de Delincuencia Organizada y con la **Ley Reglamentaria del artículo 28 bis constitucional** respectivamente.

Artículo Octavo. Se adiciona un artículo 14 bis y se reforma el artículo 15 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para quedar como sigue:

Artículo 14 Bis. Las disposiciones contenidas en los artículos 13 y 14 de esta Ley, relativas al carácter reservado de la información no serán aplicables a los legisladores federales, en el desempeño de sus atribuciones constitucionales y legales. Su difusión al público será causa de responsabilidad en términos de lo establecido en el Título Cuarto constitucional así como de la legislación aplicable en la materia.

Artículo 15. La información clasificada como reservada según los artículos 13 y 14, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes. **Para efecto de establecer causas de responsabilidad de los funcionarios públicos en términos de la legislación aplicable en la materia, el término de prescripción comenzará a correr a partir del momento en que la información sea desclasificada o haya transcurrido el período de reserva.**

(...)

Artículo Noveno. Se adiciona un Título Sexto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Título **Sexto**
De la Comisión Bicamaral de Seguridad Nacional

Capítulo Único

Artículo 136.

1. Para el control y evaluación de las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional, se constituye la Comisión Bicamaral de Seguridad Nacional. En el ámbito legislativo, esta Comisión tiene el carácter de ordinaria, por lo cual quedan a su cargo las tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el artículo 93 constitucional.

2. La Comisión estará integrada por tres senadores y tres diputados. La Presidencia de la Comisión será rotativa anual y recaerá alternadamente en un senador y en un diputado.

3. Los miembros de esta Comisión serán electos por el pleno de cada Cámara a propuesta de las respectivas juntas de Coordinación Política.

Artículo 137.

La Comisión Bicamaral de Seguridad Nacional tendrá, además, las atribuciones que le otorga la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás que le otorgue otras disposiciones legales.

Artículo 138.

La Comisión Bicamaral deberá resguardar y proteger la información y documentación que se le proporcione, evitando su uso indebido, sin que pueda ser difundida o referida. En caso contrario, será causa de responsabilidad administrativa, civil o penal, de conformidad con la legislación en la materia.

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 abroga la Ley de Seguridad Nacional, publicada el 31 de enero de 2005 en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Tercero. El Consejo de Seguridad Nacional deberá quedar instalado y celebrar su primera reunión durante los treinta días naturales siguientes al inicio de la vigencia de la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, el Comité Técnico Nacional de Investigación contará con un plazo no mayor a los cuarenta y cinco días naturales para su instalación.

Artículo Cuarto. El Ejecutivo Federal expedirá y publicará el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Bis de la Constitución Política, dentro de los siguientes sesenta días naturales a la entrada en vigor de la presente, por lo cual se deroga el Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional y el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional, vigentes.

Artículo Quinto. El Titular del Ejecutivo Federal expedirá el Estatuto Laboral del Centro, dentro de los siguientes noventa días naturales a la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, para surtir plenos efectos.

Artículo Sexto. El Ejecutivo Federal dispondrá las medidas presupuestarias necesarias para el cumplimiento de la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el ejercicio presupuestal vigente, medidas que deberán ser incluidas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación del siguiente ejercicio fiscal, para su aprobación por la Cámara de Diputados.

Artículo Séptimo. La autonomía de gasto que el artículo 21 que la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Bis de la Constitución Política establece para el Centro de Diagnóstico Integral de Seguridad Nacional en el ejercicio de su presupuesto, se definirá en el reglamento de esta Ley, en los términos de las disposiciones presupuestarias aplicables.

Artículo Octavo. El Poder Judicial de la Federación determinará los juzgados a que se refiere el segundo párrafo del artículo 37, dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Bis de la Constitución Política.

Artículo Noveno. Respecto de la información clasificada como reservada con anterioridad a la entrada en vigor de este decreto, los legisladores federales podrán solicitarla a las instancias responsables de su salvaguarda, de manera expresa, por escrito y bajo los términos y condiciones que se establecen en este decreto.

Notas

1. Despouy, Leandro. *Derechos humanos y estados de excepción*.
2. Delgado Carrillo, Fortino, "El equilibrio de poderes", en Valadés, Diego; y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coordinadores), *Democracia y gobernabilidad*, memoria del cuarto *Congreso nacional de derecho constitucional*, www.bibliojuridica.org.
3. Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se designan los diputados que representarán la LX Legislatura en la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, dado en el Palacio Legislativo el 23 de octubre de 2006; y acuerdo por el que se designan los senadores que integrarán la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, jueves 9 de noviembre de 2006, publicado en la Gaceta Parlamentaria número 16, primer año de ejercicio, primer periodo ordinario.

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a 7 de enero de 2009.

Diputado José Alfonso Suárez del Real y Aguilera (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS INCISOS B), C) Y J) DEL ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OCTAVIO MARTÍNEZ VARGAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado federal Octavio Martínez Vargas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto 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, suscribe la presente iniciativa y somete a la consideración de esta soberanía el proyecto de decreto que reforma y adiciona los incisos b), c) y j) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a la siguiente:

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene como propósito fundamental, acabar con falsas interpretaciones jurídicas respecto a la cuestionada capacidad del Ejecutivo federal de poder hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, cuando es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobarlo, como lo dispone la fracción IV del artículo 74 constitucional, y el inciso J) del artículo 72 de nuestra carta magna donde se prohíbe que la intromisión del Ejecutivo "no puede hacer tales observaciones a las resoluciones de alguna de las Cámaras", por ende el Presupuesto de Egresos es una facultad exclusiva de esta soberanía; estamos refiriéndonos a una norma general, que no puede ser susceptible del efecto suspensivo, porque su impacto es económico y constitucionalmente no se puede aplicar el presupuesto del año anterior para todo el universo del gasto público, (excepto previsiones salariales) incluso muchos abogados constitucionalistas así lo manifestaron en su momento; pero existió una diferencia de opiniones y la presión que ejerció el ex titular del Ejecutivo federal en el sexenio anterior con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo que resolver de una manera diferente.

Para explicarme mejor, tal parece que todo aquello que no se menciona en el inciso j) es susceptible de ser vetado. Sin embargo, no es así; porque la regla sobre qué puede vetar el presidente de la República se refiere únicamente a la materia del propio artículo 72; las leyes o decretos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras; reitero, cualquier otro acto del Congreso no es susceptible de ser vetado. Así, especificando, el presidente no tiene facultad de veto respecto a:

- a) Las facultades exclusivas de cada una de las cámaras. El Presupuesto de Egresos (fracción IV, artículo 74 constitucional).
- b) Las facultades de la Comisión Permanente.
- c) Las facultades del Congreso o de alguna de las cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación.

d) Las facultades del Congreso reunido en asamblea única.

e) Y conforme con la reforma de 1977, en el artículo 70 se señala que tampoco tiene la facultad de veto respecto a la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del Congreso.¹

Hay que precisar que el presidente no posee la facultad de veto respecto de las reformas constitucionales porque:

a) El artículo 72 de la Constitución se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, aquellas en que interviene el Congreso de la Unión.

b) Las reformas constitucionales son obra del poder revisor de la Constitución, órgano de jerarquía superior al Congreso, ya que se encuentra ubicado entre el Poder Constituyente y los poderes constituidos -Legislativo, Ejecutivo y Judicial-, y no puede el presidente vetar la resolución de un órgano superior.

Es necesario precisar que esta soberanía no aceptó las observaciones que hizo el Ejecutivo federal al Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal 2005, y más adelante se precisa.

La intención de crear la figura jurídica de "observaciones" o en otros países se entiende como *veto presidencial*, es que el presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió. Las finalidades del veto son:

a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.

b) Capacitar al Ejecutivo para que se defienda 'contra la invasión y la imposición del Legislativo'.

c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.

Pero el hacer observaciones al Presupuesto de Egresos invade la esfera jurídica de la Cámara de Diputados, es excederse en su poder.

El veto u observaciones es una institución conocida del derecho constitucional mexicano, pues estuvo reglamentado en la Constitución de Cádiz (artículos 144-150); en la de Apatzingán (artículos 128 y 129); en la Constitución de 1824 (artículos 55 y 56), en la de 1836 (artículos 35, 36 y 37 de la ley tercera), y en la Constitución Liberal de 1857 (artículo 71).

El artículo 55 de la Constitución Federal de 1824, ordenó que los proyectos de ley pasarán al presidente quien tenía diez días para hacerles observaciones. Si el presidente devolvía el proyecto dentro de esos diez días, este se discutía de nuevo en las dos cámaras, y para

devolvérselo al presidente, antes debía ser aprobado por las dos terceras partes de los legisladores presentes, Si no se lograba esa votación, no se podía volver a proponer el proyecto sino hasta el año siguiente.

En la Constitución de 1857, dentro del procedimiento para la formación de la ley el artículo 70 indicaba que una vez que se hubiera discutido el dictamen de la comisión respectiva, se enviaría al presidente una copia del expediente para que, en el término de siete días, manifestara su opinión o expresara que no iba a hacer uso de esta facultad. Si la opinión del Ejecutivo era de conformidad, se pasaba a votación de ley, pero si su opinión discrepaba en todo o en parte, se turnaba el expediente a la comisión respectiva y sobre el nuevo dictamen se realizaba otra discusión, concluida ésta se procedía a votar. El artículo 71 señalaba que en caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso podía estrechar o dispensar los trámites establecidos en el artículo 70. En esta forma el presidente no contaba en 1857 con la facultad de veto, sino sólo de opinión dentro del procedimiento legislativo; incluso esta opinión podía ser omitida en los términos del citado artículo 71. Por medio de las reformas del 13 de noviembre de 1874, se concedió el veto al presidente; pero el veto podía ser superado por la mayoría de los votos de los legisladores presentes.

Emilio Rabasa, entre las críticas que realizó a la Constitución de 1857, se refirió a la simple mayoría para superar el veto, ya que era partidario de que el veto sólo se pudiera superar por los dos tercios de votos. Rabasa, afirmó que: "La diferencia entre la simple mayoría y dos tercios de votos es considerable y hacia decir en aquella época que servirla para despojar al congreso de la facultad legislativa. El privilegio del veto no tiene tal poder, porque es simplemente negativo: es la facultad de impedir, no de legislar; y como una ley nueva trae la modificación de lo existente, la acción del veto al impedirla, no hace sino mantener algo que ya está en la vida de la sociedad. El valor de los dos tercios de votos no puede calcularse simplemente por la aritmética como ha hecho observar un escritor, porque es preciso agregar a los números la influencia moral del presidente en el ánimo de cada una de las cámaras, que tienen, hasta en los malos tiempos, una minoría de hombres sensatos, capaces de sobreponer a los sentimientos comunes el juicio superior del bien público".

Con la iniciativa que hoy se presenta, se busca que en la Constitución, nuestra ley suprema, se especifique que el Presupuesto de Egresos de la Federación no puede ser susceptible de observación alguna por el Ejecutivo federal; basta recordar que el 8 de septiembre de 2004, el Ejecutivo federal hizo llegar a esta Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

En sesión del 15 de noviembre de 2004, la Cámara de Diputados aprobó el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

El 22 de noviembre de 2004 se envió el citado decreto al presidente de la República para los efectos constitucionales correspondientes.

El 30 de noviembre de 2004, mediante oficio número SEL/300/4599/04, el subsecretario de Gobernación envió a la Cámara de Diputados las observaciones del presidente de la

República al decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, así como el original del decreto de referencia.

El 14 de diciembre de 2004 la Cámara de Diputados acordó no admitir con el carácter de observaciones para trámite en la Cámara de Diputados, el documento enviado por el presidente de la República mediante el oficio mencionado en el párrafo anterior, y por tanto, la devolución al Ejecutivo federal de dicho documento, así como del original del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, para su publicación.

El 20 de diciembre de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal (PEF) 2005.

El titular del Ejecutivo, en el sexenio anterior, presentó una controversia constitucional el 21 de diciembre de 2004. El consejero jurídico del Ejecutivo federal, en representación del titular del Poder Ejecutivo federal, interpuso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una demanda de controversia constitucional contra la Cámara de Diputados. Los actos cuya invalidez se demandó fueron:

"1. El acuerdo de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, del 14 de diciembre de 2004, aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados en sesión de la misma fecha y notificado al Ejecutivo federal mediante oficio número DGPL 59-II-0-1276.

2. El decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre del 2004, únicamente en cuanto a las disposiciones, renglones, anexos o artículos que se detallan en:

a) El apartado B del primer concepto de invalidez de la Sección segunda del Capítulo VIII de la demanda;

b) El Apartado D del segundo concepto de invalidez de la Sección segunda del Capítulo VIII de la demanda;

c) Los numerales 1 a 5 del Apartado C del tercer concepto de invalidez de la Sección segunda del Capítulo VIII de la demanda;

3. Las órdenes derivadas de los artículos transitorios y anexos del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 impugnado, por medio de los cuales se pretende obligar al Ejecutivo federal, así como a sus dependencias y entidades para ejecutar actos concretos y administrativos contrarios a la Constitución federal que se precisan a lo largo de esta demanda. "

Uno de los argumentos centrales de la controversia constitucional que interpuso el Ejecutivo fue que el Presupuesto de Egresos, no se apegó al Planade (Plan Nacional de Desarrollo) dicho plan era un acto unilateral del propio Ejecutivo federal, que no

contemplaba las principales necesidades de la sociedad y no participaba en lo absoluto la Cámara de Diputados. Su principal reclamo fue porque los legisladores de la LIX Legislatura negaron otorgar financiamiento a un capricho de la esposa del Ejecutivo que fue la biblioteca José Vasconcelos y el programa Enciclopedia; sabían los legisladores que el programa tenía inconsistencias y era prioritario crear más escuelas en zonas rurales, el referido programa Enciclomedia fue un fracaso educativo y tecnológico, no se encontraron diferencias significativas en las habilidades de conocimiento, aplicación y evaluación de los contenidos entre los niños que utilizaron Enciclomedia y los que contaron con ese equipo, e incluso niños de sexto de primaria que no utilizaron esa tecnología tuvieron un mejor conocimiento al lograr 1.48 puntos sobre 1.2 de quienes sí tuvieron esa herramienta. Y los de quinto año sin Enciclomedia fueron mejor evaluados con 2 puntos sobre 1.7 de sus compañeros que si contaron con ese equipo.

El equipo Enciclomedia es carísimo para el erario público, cada aula cuesta 50 mil pesos e incluso hubo equipos extraviados.

El contenido didáctico e informativo que se les ofreció a los estudiantes, contenía fechas erróneas en historia, y la primera versión del libro electrónico *matemáticas* no fue actualizada.

Ahora bien, en cuanto a la biblioteca José Vasconcelos, basta recordar la clausura de ésta, con la irresponsabilidad de servidores públicos al prestar su servicio el 1 de junio del 2006, cuando la obra no estaba concluida.

Sin embargo, el 22 de diciembre de 2004, la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante oficios 5750 y 5051, admitió la demanda de controversia constitucional y ese mismo día se notificó a la Cámara de Diputados. Se habilitaron del 22 de diciembre al 2 de enero de 2005 como días hábiles para que la Cámara de Diputados manifestara lo que a su derecho considerara pertinente.

Ese mismo día, 22 de diciembre de 2004, la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó conceder la suspensión de la aplicación del gasto público en algunos rubros del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005, por un monto de 4 mil 195 millones de pesos, solicitada por el Ejecutivo federal.

El 26 de diciembre de 2004, la Cámara de Diputados presentó recurso de reclamación en contra de la admisión de la demanda; asimismo, interpuso dos incidentes de nulidad de actuaciones respecto de los acuerdos dictados por la Comisión de Receso el 22 de diciembre de 2004 que corresponden tanto al expediente principal como al incidente de suspensión en la controversia constitucional 109/2004. El 28 de enero de 2005 la Cámara de Diputados dio contestación a la demanda de controversia constitucional 109/2004. El 10 y 15 de febrero de 2005 la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró infundados los recursos de reclamación e incidentes de nulidad, respectivamente, presentados por la Cámara de Diputados.

El 30 de marzo de 2005, las partes en la controversia de que se trata presentaron alegatos, y el procurador general de la república, su opinión al respecto.

El 9 de mayo de 2005, Vicente Fox, titular del Ejecutivo en el anterior sexenio, se entrevistó con el entonces ministro Mariano Azuela Huitron, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,² buscado presionar e incidir para que el fallo resultara a su favor, viciando el procedimiento y el buen juicio de los ministros.

El 16 de mayo del año 2005, los ministros de la Suprema Corte estaba divididos en sus decisiones, en determinar si procedía o no las observaciones del Ejecutivo al Presupuesto de Egresos; el problema radicaba en definir la naturaleza jurídica del presupuesto; es decir, si se trata de un acto administrativo o una norma general.³

El 17 de mayo de 2005 la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 109/2004 en los siguientes términos:

"Primero. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

Segundo. Se declara la invalidez del acuerdo de 14 de diciembre de 2004 reclamado, así como la nulidad parcial del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 2005, para los efectos que se precisan en el penúltimo considerando de esta resolución.

Tercero. Han quedado sin materia las objeciones de fondo hechas valer en contra del indicado presupuesto".

El segundo resolutivo remite a los términos del séptimo considerando, en el cual se expresa:

"séptimo. En virtud de las conclusiones obtenidas en el considerando que antecede, se concluye que el acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura, aprobado en sesión del 14 de diciembre de 2004, por el que se desecha, sin discusión, el escrito de observaciones formuladas por el presidente de la República, a las modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, constituye una violación a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, en términos de lo establecido en los artículos 72 y 74, fracción IV, constitucionales, vicio que trasciende al decreto emitido por dicho órgano legislativo, afectándolo de nulidad parcial.

En consecuencia, procede declarar la invalidez del acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura, aprobado en sesión del 14 de diciembre de 2004, por ser violatorio de los artículos 72 y 74, fracción IV, de la Constitución federal; motivo por el cual se declara también la nulidad de dicho presupuesto únicamente en la parte que fue objeto de observaciones, para el efecto de que, la Cámara de Diputados demandada, en ejercicio de sus facultades exclusivas, se haga

cargo de las indicadas observaciones, como en derecho corresponda, a la mayor brevedad posible".

Declarando la Suprema Corte de Justicia de la Nación inválido el acuerdo descrito en el párrafo anterior, acuerdo que esta soberanía emitió, vulnerando la división de poderes, por ello, compañeros legisladores, propongo otorgar a esta soberanía, la Cámara de Diputados, el equilibrio y armonía jurídica que se merece, reformando el inciso J) del artículo 72 constitucional, donde se prohíbe al titular del Ejecutivo federal hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación; asimismo, se busca agilizar una de las labores del Ejecutivo que es promulgar la leyes que emite el Congreso de la Unión, y que ésta no exceda de siete días naturales, contados en periodo ordinario y en receso, no importa en qué periodo se encuentre el Poder Legislativo, esto no debe ser un obstáculo para que el Ejecutivo federal realice su trabajo, debe actualizarse la legislación, en virtud de que existen leyes que se aprueban el último día del periodo ordinario y su curso no puede seguir su cauce en virtud de que se presenta un receso.

También se propone que 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 la mayoría del número total de votos, no por las dos terceras partes del número total de los votos como está actualmente, así pasará otra vez a la Cámara revisora.

Por las razones anteriormente expuestas, someto a su consideración el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo 72.

A. ...

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de siete días naturales; en su 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 la mayoría 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.

...

D. al I.

J. El titular del Poder Ejecutivo 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 apruebe el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales.

...

Transitorio

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

Notas

1. Diccionario Jurídico, desarrollo jurídico. Copyright ²⁰⁰⁰.
2. El Universal, 9 de mayo de 2005.
3. Noticiero 11 Noticias, Canal 11. Conducción Adriana Pérez, 16 de mayo del 2005, a las 21:35 horas.

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 7 de enero de 2009.

Diputado Octavio Martínez Vargas (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 26, 115 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS AUGUSTO BRACHO GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO METROPOLITANO

Los que suscriben, diputados federales de la LX Legislatura del honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrante de la Comisión de Desarrollo Metropolitano, en ejercicio de la facultad que confiere 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, someten a consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman, modifican y adicionan los artículos 26, 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Conceptuar el término zona metropolitana representa en la actualidad diversas dificultades, toda vez que en estricto sentido son territorios urbanizados que constituyen unidades socioespaciales que se encuentran generalmente fragmentados por las divisiones político-administrativas (estatales o municipales), provocando impactos negativos en la economía por las limitaciones de actuación y movilidad de los actores metropolitanos. Cada uno de ellos tiene espacios de actuación diferentes:

- El gobierno está circunscrito a jurisdicciones político-administrativas (entidades federativas y/o municipios) que en ocasiones son fragmentos de la metrópoli y que reducen sensiblemente las posibilidades de asumir políticas integradas y coordinadas.
- El sector privado tiene canales más flexibles para hacer circular el capital y para emprender negocios en la metrópoli, independientemente de la fragmentación político-administrativa, aunque las condiciones distan mucho de ser óptimas, debido a las diferencias de políticas, normatividad, disposiciones fiscales y trámites entre las demarcaciones político-administrativas.
- El sector social es el que tiene las mayores posibilidades de circular y actuar dentro de la metrópoli, con menores barreras. Individuos, familias y organizaciones se establecen, actúan e interactúan en cualquier ámbito dentro de las demarcaciones de la metrópoli, con menos limitaciones que otros actores. El ciudadano puede percibir la metrópoli como un órgano o complejo urbano, sin distinguir las fronteras político-administrativas; por ello su movilidad es mucho más efectiva al grado que lo que para una familia es un cambio de domicilio –de un municipio o estado a otro

dentro de la metrópoli– para el gobierno receptor representa un fenómeno migracional con consecuencias en la dotación de servicios y equipamientos.

A mayor abundamiento, el doctor A. Iracheta (2003; 216), ha propuesto que una metrópoli del presente podría caracterizarse por los siguientes elementos o atributos:

Es un centro que ejerce preeminencia económica en una región e incluso en un país, por las múltiples funciones que desempeña, pudiendo asumir éstas a nivel internacional como producto de la globalización de la economía. Casi siempre coincide con una concentración elevada de población, pero son las funciones y no solo el tamaño de la población las que forman parte del concepto. Así, por ejemplo, ciudades como México (ZMVM), Sao Paulo o Shanghai son muy pobladas, pero menos importantes en términos globales que ciudades con menor población como Madrid, Londres o París.

La metrópoli ocupa frecuentemente el territorio de varias circunscripciones político-administrativas (entidades federativas y municipios), lo que obliga a que exista coordinación entre sus gobiernos para atender las materias que les son comunes, aunque existen algunos casos en los que la magnitud de población y actividad económica que se asume para una metrópoli, se concentran en una sola jurisdicción administrativa.¹

Las funciones más importantes que ejercen las áreas metropolitanas son la oferta de diversos tipos de empleo a la región de influencia; la presencia de servicios superiores como cultura, finanzas, educación superior, entre otros; la oferta de muy variadas mercancías; la concentración del poder de decisión sobre su zona de influencia; la concentración de información e investigación que brinda a su *hinterland*, y la capacidad para desarrollar y difundir conocimiento y tecnología.

El crecimiento de muchas de estas zonas se ha producido por fenómenos de conurbación entre la ciudad central y centros secundarios y terciarios cuyo crecimiento, separado del núcleo metropolitano, fue posible por la modernización y expansión acelerada de los sistemas de transporte.

Internamente, en el área urbana de la metrópoli hay una serie de características particulares que complican enormemente la organización y creación de servicios urbanos, destacando en las metrópolis del mundo menos desarrollados, la desigualdad en el acceso a los beneficios de la urbanización por los grupos sociales, la localización inadecuada de las funciones urbanas, la irregularidad, informalidad e ilegalidad en la generación de asentamientos humanos, los sistemas de transporte fracturados y el deterioro creciente del ambiente en general.

Dado que estas zonas se forman por migración y conurbación, también se caracterizan por el choque entre las culturas regionales de origen de muchos pobladores con la cultura urbana y sus diversas subculturas, propias de la metrópoli.

En lo funcional, las metrópolis rebasan los umbrales convencionales para la solución de problemas de abastecimiento de bienes y servicios, transportación, disposición de desechos,

etc., requiriendo de tecnologías cada vez más complejas y acordes con la escala de los problemas y con la diversidad de condiciones y sistemas político-administrativos de sus partes.

Finalmente, por la inmensa demanda de bienes que tienen, afectan los procesos productivos de vastas regiones y presionan a los recursos naturales; por ello, la metrópoli y la zona metropolitana, debe analizarse no solo por lo que produce, sino por lo que demanda del resto del territorio.

Con base en las conceptualizaciones anteriores" y con el propósito de aportar elementos para la gobernabilidad, administración y gestión metropolitana en México, se podría establecer lo siguiente:

1. Las zonas metropolitanas son unidades socioespaciales y no conjuntos independientes de áreas urbanizadas y de jurisdicciones político-administrativas. El reconocimiento que su población hace de la "gran ciudad" y la complejidad e intensidad de flujos e intercambios entre sus funciones económicas y sociales así lo confirman.

2. En los procesos de planeación, administración y gobierno, se debe considerar a la metrópoli como una "totalidad" conformada por múltiples elementos (cada uno puede ser visto igualmente como una totalidad) interrelacionados entre sí con diferentes grados de intensidad; estos elementos son

Territoriales: áreas urbanizadas (barrios, colonias, pueblos) y no urbanizadas. Usos del suelo y funciones urbanas que se materializan en el territorio: habitación, vialidades, industria, etcétera. Cada "pedazo" de territorio tiene características geográfico-ambientales, requerimientos de suelo particulares, relaciones con los otros, todo lo cual exige de una planificación de su localización que sea específica, detallada y coordinada.

Jurisdiccionales: entidades federativas y municipios. Cada una tiene normas y atribuciones para gobernar y administrar su "pedazo de metrópoli", es decir un ámbito espacial sobre el cual gobiernan, lo que hacen generalmente, sin considerar, lo que hace el resto de las jurisdicciones en las que influyen, ni lo que requiere el resto de la comunidad externa a su territorio, a pesar de las disposiciones constitucionales relativas a la concurrencia y coordinación intergubernamental.

Sociales: grupos y sectores de la comunidad. Cada grupo social, cada sector de la comunidad (público, privado, social) se comporta de manera particular y tiene necesidades e intereses específicos que se manifiestan en toda la metrópoli y zona metropolitana, no sólo en su lugar de adscripción, asentamiento o residencia.

Sectoriales: cada sector (de la economía: comercio, industria, transportes, inmobiliario, etcétera; del desarrollo social: educación, salud, recreación, administración pública, seguridad, etcétera) tiene requerimientos de localización,

necesidades físico-espaciales y formas de relación con el resto, que deben estar sujetas a las condiciones generales de localización y funcionamiento de los demás equipamientos y funciones urbanas.

De flujos y demandas de servicios: las infraestructuras (de agua, energía, telefonía, telecomunicaciones, transportes, entre otras) son elementos que permiten las relaciones físicas entre los otros elementos; su condición de localización, capacidad y oportunidad de funcionamiento es determinante para la estructura metropolitana.

3. Se distinguen por varios aspectos esenciales:

Su extensión territorial que comprende dos o más unidades político-administrativas de un mismo estado (intraestatal), de dos o más entidades (interestatal), entre dos países (transfronteriza), en las que se localiza un nodo de población predominante que funciona como centro y pivote de expansión territorial conurbado a centros urbanos de menor jerarquía. Existen casos de una gran ciudad, tan diversa y compleja como las que se ubican en varias jurisdicciones, aunque ocupan sólo una.

Concentran poder y ejercen influencia económica, política y demográfica estatal, regional o nacional.

Presentan fenómenos diferenciados de conurbación física.

Establecen relaciones directas, cotidianas, intensas y recíprocas de sus componentes (trabajo, educación, salud, vivienda, transporte, etcétera) de manera codependiente.

4. Las zonas metropolitanas o metrópolis representan un grado avanzado y complejo de urbanización que difiere del resto de localidades urbanas. Destaca la magnitud de habitantes que concentra como indicador directamente proporcional al nivel de demanda (de empleo, servicios, equipamientos, viviendas, suelo, etc.) y oferta de bienes y servicios internos y para su región de influencia.

5. Las zonas metropolitanas expresan la posibilidad de avanzar más rápidamente en el desarrollo social y económico, al contar con elementos para la generación de oportunidades positivas derivadas de la propia concentración y las coyunturas que genera, lo que depende directamente de la capacidad de su sociedad para definir y ejecutar un proyecto integrado en el largo plazo. La realidad actual es que las zonas metropolitanas generan externalidades positivas y negativas; el problema es cómo incrementar las primeras y reducir las segundas, cuando lo que para un actor es un impacto negativo en la economía (asentamiento irregular para el colono pobre) para otro es uno positivo (negocio inmobiliario para el promotor).

6. Al tiempo, las zonas metropolitanas representan un reto para la gobernabilidad y la sustentabilidad (sostenibilidad) socioeconómica y ambiental, cuando se deja a las fuerzas del mercado su estructuración y crecimiento; cuando diversas fuerzas

sociales actúan al margen de las normas o cuando no existe coordinación de gestión entre las autoridades de sus diferentes jurisdicciones político-administrativas.

7. Como "totalidad" que es parte de otra mayor (la región, la zona, el país), conformada por elementos interrelacionados que a su vez son totalidades (barrios, colonias, municipios), aparecen dos ámbitos para su gobierno y administración: el local –la metrópoli hacia dentro– y el regional –la metrópoli hacia fuera–. En el primero es el municipio la unidad político-administrativa responsable y en el segundo la entidad federativa, y la definición de las políticas generales que regulen la relación del todo con el resto del país, corresponde a la Federación. Sin embargo, en ambos casos, tenemos la suma de percepciones y acciones, pero no tenemos a la zona metropolitana integrada.

8. La lucha por una gobernanza y gestión integradora, que aglutina la acción de todos los actores sociales sobre todo el territorio de la zona metropolitana; que considera las diversas percepciones socioespaciales: la de cada actor según su posición, la físico-geográfica-ambiental, la "oficial" o gubernamental, que se construye a partir de un proyecto incluyente y de largo plazo en el que el "objeto de atención" es el fenómeno "socioespacial" llamado zona metropolitana (como delimitación amplia que incorpora el espacio urbano-metropolitano-regional), aparece como camino virtuoso a ser explorado en México.

Ahora bien, en México más de la mitad de la población radica en zonas metropolitanas donde confluyen dos o más municipios –o entidades federativas– que deben ponerse de acuerdo para establecer un proceso de planeación común, para, por un lado, definir un proyecto integrado y de largo plazo para la metrópoli y, por el otro, para la prestación de determinados servicios públicos, la realización de obras y proyectos en conjunto o la coordinación administrativa entre ellos y con los otros ámbitos de gobierno.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (2000-2006) señala que el Sistema Urbano Nacional (SUN) comprende 10 zonas metropolitanas³ y la megalópolis del valle de México, así como 28 aglomeraciones urbanas, 75 ciudades con más de 50 mil habitantes y 244 ciudades de 15 mil a 49 mil 999 habitantes.

Las proyecciones de población 2000-2030 del Consejo Nacional de Población (Conapo, 2002) arrojan que en México existen 42 zonas metropolitanas y 60 conurbaciones; de éstas, 17 cuentan con una población entre 500 mil y 1 millón de habitantes y únicamente 7 concentran más de 1 millón. Esto es, que las 102 ciudades de mayor tamaño en el país, con un total de poco más de 52 millones de habitantes (50.3 por ciento de la población total) presentan procesos diferenciados de conurbación física y fenómenos de metropolización que deben ser atendidos de manera especial por los 3 órdenes de gobierno.

Ahora bien, la más reciente delimitación (Sedesol, Conapo, INEGI, 2005) identifica 56 zonas metropolitanas integradas por poco más de 300 municipios, una población total (2005) de 57.9 millones de habitantes (56 por ciento del total nacional) y una tasa de crecimiento medio anual de 1.5 por ciento en el periodo 2000-2005, es decir, 0.5 puntos porcentuales mayor a la tasa de crecimiento nacional, que es de 1 por ciento. Por otro lado, 9 zonas metropolitanas tienen una población mayor a 1 millón de habitantes, 18 se ubican en el rango de 500 mil a 999 mil 999 habitantes y 29 tienen más de 100 mil pero menos de 499 mil 999 habitantes.

Se debe destacar que las zonas metropolitanas o metrópolis concentran de manera acelerada la población urbana de México, ya que en 1990 asentaban al 88.2 por ciento elevándose en 2005 a 86.18 por ciento, confirmando a México como un país eminentemente metropolitano.

Las diversas cifras oficiales sobre el número de ciudades mexicanas ubicadas en el rango de zona metropolitana, muestran la necesidad de conceptualizar con mayor profundidad este fenómeno socioespacial, reconocer su variedad y especificidad, definir los indicadores para delimitarlas y sobre todo, establecer las condiciones y bases para generar una coordinación obligatoria en la gestión de gobierno y administración, definiendo con claridad las materias y atribuciones que les corresponden.

Las zonas metropolitanas mexicanas tienen ventajas para atraer a la población, las actividades sociales y las inversiones económicas en lo siguiente:

- Concentran ventajas de localización (economías) para los actores económicos y sociales por encima de la mayoría de las ciudades de sus respectivas regiones e incluso fuera de ellas, algunas en el ámbito internacional, lo que las convierte en polos de atracción.
- Ofrecen mejores condiciones de vida por la variedad de empleo y oferta de todo tipo de servicios.
- Son productoras y difusoras de conocimiento y cultura.
- Pueden ser más eficientes en la provisión de servicios y equipamientos sociales y de apoyo a la producción.

Por otra parte, tienen una problemática que deriva esencialmente de ocho aspectos:

- Tienen un patrón de crecimiento socio urbano polarizado y dinámico, tendente al desorden, la fragmentación y la insustentabilidad, especialmente en sus periferias.
- Presentan enormes rezagos en la dotación de servicios e infraestructura urbana básica, especialmente para los más pobres.

- Carecen de recursos financieros para afrontar las demandas sociales, derivado de la baja institucionalidad y eficacia financiera y fiscal de sus gobiernos.
- Carecen de un adecuado marco legal e institucional de coordinación intergubernamental.
- Carecen de una adecuada planeación urbana con visión metropolitana.
- Carecen de efectivos mecanismos de coordinación para la elaboración de proyectos de impacto metropolitano.
- Carecen de mecanismos efectivos de gestión de servicios en forma coordinada.
- Carecen de adecuados mecanismos de participación ciudadana en la planeación y determinación de proyectos de impacto metropolitano.

La magnitud económica de las metrópolis

La proporción del PIB de las 56 metrópolis con relación al país, se incrementó entre 1990 y 2005 en 1.69 por ciento, al pasar de 62.43 a 64.12 por ciento del total nacional.

La dinámica de esta mayor concentración se atribuye a un conjunto grande de metrópolis con incrementos modestos de participación en el PIB nacional, destacando Monterrey y Ciudad Juárez con 0.64 y 0.35 por ciento de incremento en los 15 años respectivamente.

Por otra parte, destaca la pérdida de concentración del PIB nacional, en primer lugar, en el Valle de México, que perdió 1.52 por ciento de esta proporción y también en el estado de Veracruz, ya que todas sus metrópolis (8) perdieron del orden de .05 por ciento de participación en promedio durante el periodo. Otras metrópolis como Acapulco o Villahermosa, perdieron igualmente participación en el total nacional.

Como consecuencia, mientras que la concentración de población entre 1990 y 2005 en estas metrópolis, pasó de 52.8 a 56.0 por ciento, el PIB de las metrópolis elevó su concentración en el país en 1.69 por ciento, lo que sería una indicación de incremento de productividad por habitante.

Justificación de la reforma

Efecto de la urbanización metropolitana en el desarrollo nacional

Uno de cada dos mexicanos vive en territorio metropolitano (56 ZM integradas por más de 300 municipios), 56 por ciento de la población total nacional y en ellas se genera el 71 por ciento del PIB nacional.

El 50.3 por ciento de la población total vive en las 102 ciudades más grandes, que presentan procesos diferenciados de conurbación y metropolización, cuya tasa media anual de crecimiento (2.3 por ciento) está por encima de la media nacional (1.9 por ciento).

Ventajas: polos de atracción por ventajas comparativas sobre otras ciudades en el país y en el mundo (mejor cobertura y calidad en infraestructura y equipamiento, movilidad, transporte y servicios públicos) que se traducen en economías de escala, encadenamiento productivo, integración de mercados y calidad de vida.

Desventajas: saturación, congestionamiento, deterioro ambiental e inequidad social, por un patrón de crecimiento desordenado, fragmentado e inestable que tiende a polarizar la calidad de vida entre áreas (centro y periferia y entre áreas periféricas), acumulando problemas de funcionamiento y rezagos e insuficiencia de financiamiento mediante fuentes fiscales propias (dependencia fiscal).

La viabilidad del desarrollo urbano depende, en cualquier caso, de que los Ayuntamientos y los ejecutivos estatales sean capaces de establecer y mantener acuerdos para planear y ordenar los asentamientos, la actividad económica y el desarrollo urbano que afecta a todas las partes que integran estas zonas metropolitanas.

Una visión de largo aliento de la planificación, es importante para contemplar al Estado mexicano, ante sus retos y transformación, ante los retos de un proyecto nacional de desarrollo, que prevea los escenarios que deberán tener las metrópolis en México. Ya que las zonas metropolitanas son un fenómeno de crecimiento que ha estado presente en la dinámica nacional.

Pertinencia jurídica y oportunidad política

En un país predominantemente urbano, con pluralismo político y acentuada diversidad social y regional, con alternancia partidista en el gobierno y una distribución menos asimétrica de la representación democrática en los órganos legislativos, resulta imperativo para el interés general acometer la adecuación de nuestro ordenamiento jurídico nacional para dar respuesta a los problemas y requerimientos de la urbanización de índole metropolitana, que comprende a la fecha a 29 de las 32 entidades federativas.

Es evidente que el marco legal, federal y estatal, resulta obsoleto e insuficiente para dar paso a una efectiva gestión pública metropolitana.

Problema, reto y alcance de la reforma

Problema: establecer la materia metropolitana como objeto que requiere de regulación especial, en tanto concierne al desarrollo urbano en territorios que rebasan la autonomía administrativa municipal y requiere la integración de la toma de decisiones, la colaboración y la acción coordinada por parte de los municipios y los estados.

Ya no se trata de actuar sobre conurbaciones a partir del esquema de competencias concurrentes, sino de crear bases para orientar el desarrollo de redes de heterogéneas ciudades que interactúan entre sí sobre territorio de varios municipios, y de cuya interacción depende en creciente medida el desarrollo urbano, la competitividad económica, los equilibrios ambientales y el bienestar de la población de cada ciudad y de la zona metropolitana que conforman.

Reto: inducir el perfeccionamiento de la legislación estatal vigente, salvaguardando la soberanía de los estados y la autonomía del municipio libre, de modo que la coordinación y gestión unificada de las funciones de gobierno a escala metropolitana sean efectivas, congruentes y consistentes y no dependan, como hasta ahora, de la posibilidad de concurrencia y del voluntarismo político.

Hasta ahora la prospectiva y planeación, la coordinación intergubernamental y la regulación legal del desarrollo metropolitano resultan nulos o insuficientes, debido en parte a desiguales capacidades institucionales y condiciones económicas, urbanas, ambientales y sociales, entre municipios y entidades que conforman las metrópolis.

Alcance: inducir en las entidades federativas la gobernabilidad metropolitana, lo que implica una actuación gubernamental local que encare problemas de funcionamiento y acometa proyectos de desarrollo para hacer viable el desarrollo futuro de las metrópolis.

No se trata de establecer un nuevo orden de gobierno, sino propiciar la articulación de la administración pública estatal y municipal para dar cabida esquemas de colaboración y coordinación intergubernamental que deberán darse a sí mismos las entidades federativas y municipios, para asegurar la concertación con los sectores privado y social y una efectiva planeación y gestión pública metropolitana.

Estas unidades territoriales que en su constante expansión física sobrepasan los ámbitos municipales, plantean nuevos problemas de administración y nuevos retos en la gobernabilidad del territorio, así como en las formas y mecanismos de colaboración y asociación entre municipios.

La eficaz gestión de las zonas metropolitanas implica la concurrencia de diversos gobiernos municipales, así como de sus respectivos gobiernos estatales, con esquemas de organización administrativa y capacidades operativas y financieras diferentes, quienes además generalmente tienen autoridades provenientes de diversos partidos, así como visiones, planes y proyectos divergentes. Gobernar y administrar estos conglomerados metropolitanos representa un reto a los gobiernos divididos, a la pluralidad y a la participación efectiva de la sociedad en las decisiones de su comunidad.

Si bien es cierto que muchas de las acciones, funciones, obras y servicios públicos que demanda la población pueden ser resueltos bajo la organización y dirección de las autoridades municipales, también es cierto que hay un buen número de elementos comunes que afectan a toda la zona metropolitana y que incluso condicionan el desarrollo nacional y

el ordenamiento y gobernabilidad del territorio que no pueden mantenerse exclusivamente al arbitrio y capacidad de las autoridades municipales.

Por ello es necesario preguntarse, sólo a manera de ejemplo: ¿el conjunto de planes municipales en una zona metropolitana forma un proyecto integral ? ¿ Los grandes trayectos de transporte público intermunicipales en una metrópoli se resuelven con rutas diseñadas, operadas y decididas por los gobiernos federal estatales o municipales, muchas veces de manera independiente ? ¿ Las grandes instalaciones, infraestructuras y equipamientos que sirven a toda la metrópoli, pueden ser diseñadas, construidas y administradas de manera independiente por un municipio sin la concurrencia y coordinación del resto que conforman la metrópoli ? ¿ La promoción y localización de inversiones productivas en una zona metropolitana son un asunto de cada municipio o debiera ser realizado de común acuerdo ? ¿ La localización de las viviendas de la población puede definirse independientemente de su relación con el resto de las actividades en la metrópoli ?

Estas asimetrías entre los actores públicos y sus programas, la falta de respuestas a las preguntas planteadas, los resultados limitados e incluso negativos de iniciativas de una jurisdicción al margen del resto, así como las asincronías en sus agendas, prioridades y calendarios, son elementos que deterioran la convivencia en las metrópolis y que impiden una gestión con visión regional y de largo plazo.

La falta de autoridad para la toma de decisiones, de acuerdos y voluntad política en la atención de los problemas de las metrópolis, la carencia o insuficiencia del marco legal en la materia, las diferencias en la normatividad urbana, las disposiciones administrativas contrapuestas, la competencia por inversiones e incentivos sin complementariedad entre jurisdicciones y la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación entre sectores y entre gobiernos, representan serios obstáculos para la correcta gestión y administración metropolitana.

Los actuales marcos de actuación institucional de los municipios en materia de desarrollo urbano, pero especialmente para la gestión metropolitana, hoy un fenómeno irreversible, han sido ampliamente rebasados.

En este sentido, es necesario generar las estrategias e instrumentos para que la planeación, coordinación y administración metropolitana se constituyan como mecanismos de gestión social y acción institucional que puedan decidir en el ordenamiento del territorio, el desarrollo económico y la gobernabilidad para otorgar sustentabilidad a nuestras zonas metropolitanas.

En conclusión las zonas metropolitanas enfrentan e implican problemas de una enorme complejidad institucional, que puede resumirse en lo siguiente:

No existe el marco jurídico que reconozca el fenómeno metropolitano, ni se cuentan con las normas, instituciones o políticas que permitan una adecuada política de planeación y ordenamiento del territorio con justicia, eficiencia y sustentabilidad. Es

necesario lograr que los municipios realicen sus planes a partir de lo que establece el plan de la totalidad metropolitana, elaborado coordinada y concurrentemente entre ellos.

No todos los municipios de una zona metropolitana cuentan con la capacidad técnica para diagnosticar y pronosticar realidades socio-urbanas que permitan construir, adoptar o adaptar un modelo de desarrollo metropolitano, ni mucho menos, tienen la capacidad de tomar decisiones políticas que se traduzcan en actos específicos de gobierno con una visión integral metropolitana. La realidad es que muchos toman decisiones que llegan a atentar contra el todo metropolitano e incluso a limitar el desarrollo nacional por falta de acuerdos y reglas de coordinación y concurrencia.

La diversidad partidista de las autoridades estatales y municipales que comparten responsabilidades en el territorio metropolitano, se ha traducido en diferentes posiciones e intereses, que si bien enriquecen la visión sobre el desarrollo, en ocasiones son contradictorias y no consideran las necesidades del todo metropolitano.

Las diferencias y asimetrías en la organización institucional de los gobiernos municipales se traducen en obstáculos para una eficiente articulación intergubernamental y para un equitativo acceso de toda la población a los beneficios generados en el ámbito metropolitano.

No se cuenta con una estructura propia de planeación, ejecución y evaluación, sobre la zona metropolitana, ni existen responsabilidades públicas específicas en esa materia. Nadie piensa, estudia o diseña específicamente para la metrópoli, porque nadie es realmente responsable de ello. Son las visiones y recursos de cada sector de cada gobierno involucrado, las que sustituyen a la planeación para la zona metropolitana. El resultado no es una visión integrada, sino una agregación de propuestas parciales y desestructuradas.

No se cuenta con fuentes de recursos específicos para atender las necesidades metropolitanas: los recursos disponibles se encuentran pulverizados en las distintas entidades públicas federales, estatales y municipales, las que no tienen obligación de poner como prioridad el enfoque metropolitano. Los esfuerzos por crear fondos metropolitanos son apenas incipientes y no cuenta con bases jurídicas sólidas.

Por la falta de estímulos y de apreciación acerca de las ventajas que implica la visión metropolitana, persiste en algunos municipios una visión localista y limitada sobre el desarrollo, que genera resistencia por parte de los mismos a integrar sus políticas y programas a favor de una acción metropolitana. Se advierte en ocasiones una defensa ante el temor que dichas políticas los hagan perder su autonomía en favor de una instancia superior.

No se cuenta con los instrumentos e instituciones que permitan la administración y coordinación metropolitana que garantice una eficiente, justa y equitativa gestión de las ciudades, atendiendo la coexistencia de diversos órdenes de gobierno como formas de organización política diferentes que obedecen a normatividades jurídicas distintas en un mismo ámbito socio espacial.

No existen instrumentos ni mecanismos de financiamiento para responder, a los requerimientos de recursos para llevar a cabo proyectos de índole metropolitano, que compensen los desequilibrios y desigualdades que se dan al interior de las zonas metropolitanas.

En los escasos intentos de colaboración para la gestión metropolitana, se carece de reglas de intercambio y de compensación entre las partes, así como de los mecanismos o reglas que les den la vinculación y obligatoriedad necesarias, así como los incentivos derivados de dicha coordinación.

Aun cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la figura de cooperación voluntaria entre los estados en el artículo 46, la ausencia de una política de planeación y desarrollo metropolitano conjunta entre los tres ámbitos de gobierno y de los mecanismos y entes jurídicos que permitan materializar los planes y proyectos de impacto regional, genera que las zonas metropolitanas de nuestro país sufran de desequilibrios territoriales y de desarrollo y consecuentemente pérdida de competitividad a nivel internacional.

Los escasos organismos existentes de participación conjunta de los tres órdenes de gobierno enfrentan problemas estructurales: dado que la propia legislación limita a los organismos operadores de las zonas metropolitanas a actuar sólo en el ámbito de sus respectivas competencias, derivado de la flexibilidad que ofrece la Constitución en la coordinación que debe de existir entre los diferentes órdenes de gobierno en cuestiones metropolitanas.

Pese a la creciente generación y formación de una cultura metropolitana, no hay reconocimiento de éste fenómeno en nuestra Constitución Política; apenas se observa el reconocimiento de las "conurbaciones", del todo insuficiente ante la realidad territorial, ambiental, económica, política y social del fenómeno; tampoco existe el reconocimiento de la necesidad de la coordinación que es inherente e indispensable.

Hasta ahora, lo que ha prevalecido en materia de planeación ha sido el concepto vertical y aislado de las grandes ciudades, y acaso el entendido del desarrollo conurbano; sin embargo, ha quedado marginada la realidad creciente del desarrollo comprendido por grandes zonas metropolitanas. Por lo que es necesario considerar una visión actualizada y más amplia de la realidad social de nuestro país, para asumir las perspectivas, demandas de la población integrada a las metrópolis como tales. La sustentabilidad del desarrollo es un imperativo y un consenso en materia de planeación integral, de las ciudades y la nación.

Premisas y estructura de la propuesta

Para solventar las insuficiencias del ordenamiento jurídico nacional, a fin de regular el desarrollo urbano metropolitano, la propuesta comprende reformar el contenido del primer y segundo párrafo del artículo 26; de la fracción VI del artículo 115 Constitucional, así como adecuar el contenido del artículo 122, apartado G, bajo las siguientes premisas:

a) Establecer el reconocimiento de la unidad físico-espacial, económica y urbana de naturaleza metropolitana, que presenta características y requerimientos de desarrollo distintos a otros centros urbanos y conurbaciones que conforman el sistema nacional de ciudades, como un ámbito diferenciado del desarrollo nacional así como de la actuación de los poderes públicos, ordenes de gobierno y autoridades administrativas. Lo que supone establecer un criterio general suficientemente incluyente y a la vez preciso para la delimitación y declaratoria de metrópolis y zonas metropolitanas, en que pueda ser soportada la legislación federal y estatal y la normatividad municipal.

b) Inducir la adecuada integración transversal, no sólo intersectorial, de normatividad, políticas públicas, proyectos de desarrollo regional, planeación y programas de acción sobre el territorio metropolitano, constituido como unidad espacial de actuación pública, convivencia social y desarrollo regional. Lo que supone impactos diferenciados pero interrelacionados en el desarrollo económico y el funcionamiento urbano de metrópolis y zonas metropolitanas y de éstas con el territorio regional que las contiene y al que contribuyen a definir.

c) Orientar la concurrencia de autoridades municipales e inducir la debida coordinación entre ellas y con el gobierno estatal, cuando se trate de zonas de intraestatales, así como entre gobiernos municipales, estatales y federales cuando se trata de metrópolis o zonas metropolitanas en territorio de dos o más entidades federativas e incluso la concurrencia de los tres órdenes de gobiernos con gobiernos extranjeros cuando la zona metropolitana se encuentre en una zona fronteriza. Lo que supone conciliar la autonomía municipal y la soberanía estatal entre sí y de ambas con respecto a la Federación, así como la respectiva distribución de competencias y la atribución de facultades exclusivas y concurrentes que aseguren la gobernabilidad democrática en el espacio territorial metropolitano, de conformidad al sistema republicano federal vigente.

d) Asegurar la adecuada concurrencia de los sectores privado y social y la participación ciudadana en el desarrollo económico y urbano metropolitano. Lo que supone establecer bases amplias para inducir que la concertación de intereses, actuaciones e intervenciones de los agentes privados y las organizaciones civiles, pueda ser armonizada con la canalización y atención de demandas ciudadanas y propuestas de colaboración social que tengan lugar a través del cauce institucional de la jurisdicción política y administrativa del municipio.

Conclusiones

Por lo anterior se requiere una reforma constitucional cuyo alcance establezca las bases de orden general, suficientemente incluyentes, para inducir con la debida consistencia y congruencia las subsecuentes reformas a las leyes federales y estatales en la materia.

El núcleo de la reforma reside en ampliar el margen de iniciativa y de decisión de los gobiernos locales para cooperar y asociarse entre sí, a partir de beneficios y contribuciones compartidas y sin conculcar autonomías, para actuar conjunta y coordinadamente en el territorio metropolitano.

En ese sentido, para atender las limitantes y problemas expuestos, la LX Legislatura de la H. Cámara de Diputados por medio de su Comisión de Desarrollo Metropolitano, realizó diversas actividades tendientes a establecer un debate amplio, plural y abierto, entre legisladores, especialistas en la materia, provenientes de la academia, el gobierno en sus tres órdenes, federal, estatal y municipal, sectores privado y social en general, que permitieron orientar una reforma constitucional adecuada a las condiciones de las metrópolis mexicanas.

Para alcanzar dicho objetivo, la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, realizó 46 reuniones de trabajo, 3 foros académicos y en especial un Congreso Nacional Metropolitano, eventos realizados con el objeto de obtener propuestas que permitieran reformar y actualizar el marco normativo aplicable en materia de desarrollo urbano y metropolitano, lo anterior permitió obtener el mayor número de datos e información a efecto de brindar una posición objetiva respecto al impulso de una reforma legislativa con visión integral para elevar a rango constitucional la zona metropolitana como unidad territorial de la acción gubernamental, a fin de dar fuerza legal y continuidad institucional a proyectos y obras que determinen conjuntamente las autoridades municipales y las estatales en las zonas metropolitanas, considerando que la coordinación en los diferentes ámbitos de gobierno resulta fundamental para el adecuado y sustentable desarrollo metropolitano del país.

De esta forma se enriqueció la perspectiva legislativa mediante el intercambio de experiencias y acciones de carácter metropolitano, políticas públicas, diseño institucional y proyectos gubernamentales, privados o sociales, en zonas metropolitanas del país y de otros países, recogiendo diversos puntos de vista y perspectivas tendientes a evaluar la pertinencia de adecuar el marco normativo en materia metropolitana. Cabe destacar que la Secretaría de Desarrollo Social a través de la Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, el Colegio Mexiquense, AC, y la Universidad Autónoma Metropolitana, fueron soportes importantes en la realización de los eventos y sobre todo en la realización de investigaciones y estudios que sirvieron de base para la realización de la presente iniciativa.

Así las cosas, indistintamente del origen partidario, la responsabilidad de gobernanza, en y entre territorios comprendidos en las metrópolis, requiere adecuadas normas, instituciones y políticas públicas para dar respuesta a las necesidades de la población y los requerimientos del desarrollo, cada vez más diversificados y crecientes en las zonas metropolitanas. Está

en riesgo el desarrollo sustentable y la generación de oportunidades para 5 de cada 10 mexicanos que en 2010 residirán en estas grandes aglomeraciones urbanas.

De ahí la prioridad que debe asignarse a esta materia dentro de la agenda legislativa nacional, al esfuerzo de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno y a la consistencia y efectividad de la coordinación intergubernamental.

Esta postura legislativa, refrendada a través de la presente iniciativa, hace propicio el compromiso compartido de los integrantes de esta Comisión, para emprender la actualización y definición de los ordenamientos necesarios, que tengan por objetivo coadyuvar al mejor manejo, administración y desarrollo de las zonas metropolitanas en todo el país; al mejoramiento de los niveles de vida de la población; la mitigación de los efectos adversos que trae consigo el crecimiento urbano, así como apoyar las acciones de sociedad y gobierno para enfrentar de manera coordinada no sólo efectos sino causas de la complejidad metropolitana.

En el curso del intercambio de puntos de vista, la presentación de propuestas y la discusión de unos y otras, se ha llegado a coincidir en que establecer la coordinación metropolitana necesariamente con carácter imperativo entraña el riesgo de socavar soberanía a los estados y la autonomía del municipio libre; en cambio, es posible inducir que tanto los municipios como los gobiernos estatales pueden encontrar fórmulas propias de organización institucional para la gestión pública metropolitana, si desde la Constitución federal se establece el reconocimiento del territorio metropolitano como ámbito delimitado de actuación gubernamental y administrativa y de cuyo desarrollo dependen las posibilidades de integrar planes y proyectos de desarrollo y recurrir a fuentes fiscales de financiamiento, para lo cual será necesario garantizar la participación de los municipios en la toma de decisiones que conciernen a su diseño, ejecución, financiamiento y evaluación, a cargo de los ejecutivos estatales. Debe corresponder a estados y municipios decidir los órganos y organismos públicos que se hagan cargo de la planeación, coordinación y gestión metropolitana establecidas como componentes integrantes de la acción concurrente en la Constitución federal.

El avance de las fronteras de conocimiento en la economía, sociedad, demografía, entre otras; así como las contribuciones de trabajos sobre los escenarios de nuestro país hacia el 2010, 2015, 2020 y 2030, nos hacen asumir que contamos con metodologías e instrumentos para pensar la construcción planificada de nuestra nación y al estado con una planeación de largo plazo, para conducir a las generaciones hacia el futuro que queremos.

Deberá remitirse hacia la legislación secundaria la regulación del desarrollo urbano metropolitano y mantener en el texto normativo de la reforma constitucional exclusivamente la base general para

- Establecer al territorio y desarrollo metropolitano como objeto de regulación legal, con suficiente precisión y generalidad, para inducir que en la legislación federal y en la de los estados se inhiba un tratamiento sectorial y se promueva un tratamiento transversal en la gestión pública sobre ese tipo de territorio y desarrollo urbano; se

deberá distinguir entre zonas metropolitanas estatales, interestatales o de conurbación extraestatal y transfronterizas.

- Establecer la obligación de las entidades federativas para establecer leyes que determinen los criterios para delimitar y declarar una zona metropolitana, que regulen el desarrollo de la misma y la concurrencia de municipios bajo mecanismos que favorezcan la colaboración y corresponsabilidad mutua (llámese consejos o institutos metropolitanos), así como la relación entre municipios y ejecutivos estatales para la gestión metropolitana y aseguren la provisión de recursos de financiamiento de las acciones concurrentes.
- Establecer la obligatoriedad de la planeación metropolitana, como tarea concurrente a cargo de municipios y ejecutivos estatales, presididos por éstos últimos, indistintamente de la figura o entidad que acuerden establecer las legislaturas.
- Establecer que los órganos creados conjuntamente por los ejecutivos estatales y municipios para la planeación, coordinación y gestión metropolitana deberán comprender una instancia o mecanismo de consulta y participación ciudadana.

La reforma deja intacta la base que concierne a que no habrá autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno estatal.

Los estados y municipios serán libres de establecer los órganos o entidades públicas encargados de la planeación, coordinación y gestión intergubernamental metropolitana.

Mediante esta iniciativa, el Estado mexicano reconocerá a escala constitucional la existencia de zonas metropolitanas como áreas de importancia estratégica para el desarrollo nacional. Por ello, la iniciativa que hoy se somete a consideración de la Cámara de Diputados propone reformar los artículos 26, 115 y 122 constitucionales, con el propósito de señalar la obligación de las autoridades municipales para participar en los procesos de planeación del desarrollo y ordenación del territorio, cuando formen parte de una zona metropolitana, así como para fijar la obligación de crear comisiones metropolitanas que atiendan en forma coordinada los planes y desarrollos que atiendan las necesidades de la zona metropolitana que conforman en materia de planeación, ejecución y financiamiento de acciones, obras o servicios públicos en el territorio que comprenda dicha región o zona metropolitana.

La reforma establece la oportunidad para que los poderes ejecutivos y legislativos de las entidades involucradas en una zona metropolitana, junto con los municipios respectivos, desarrollen los instrumentos de coordinación necesarios, en los temas y materias que sean declarados como de interés metropolitano.

Por lo expuesto, y en virtud a los argumentos planteados, honorable asamblea, los que suscriben la presente, integrantes de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la LX Legislatura al Congreso de la Unión, con fundamento en lo previsto por la fracción II del

artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, sometemos a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman, modifican y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman y adicionan el primer y segundo párrafos del artículo 26, la fracción VI del artículo 115 y el Apartado G, Base Quinta, del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional **con una visión prospectiva** 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 **con perspectiva del futuro.**

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación con **un enfoque de políticas de Estado.** La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad **considerando los escenarios de las zonas metropolitanas,** para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

Artículo 115. ...

I. a V. ...

VI. Los estados delimitarán y declararán, en el ámbito de su competencia, las zonas metropolitanas estatales de conformidad con la Ley de la materia, y de manera coordinada planearán y regularán con los municipios el desarrollo en dichas zonas.

Se delimitarán y declararán por los estados y la federación como zonas metropolitanas interestatales aquellas que se forman en territorios municipales de dos o más entidades federativas.

Cuando sea necesario, la federación delimitará y declarará zonas metropolitanas transfronterizas. En estas zonas, la federación, los estados y municipios, de manera coordinada, planearán y regularán el desarrollo metropolitano de acuerdo con la ley de la materia.

La federación y las entidades federativas, garantizarán la participación de los municipios y de los sectores social y privado en la elaboración de planes y proyectos de desarrollo metropolitano.

La federación, las entidades federativas y los municipios, según corresponda, establecerán los órganos que deban encargarse de la planeación, coordinación y ejecución de acciones en la zona metropolitana respectiva.

La federación, las entidades federativas y los municipios, preverán el financiamiento para la ejecución de los planes y proyectos de desarrollo metropolitano.

Artículo 122. ...

Bases Primera a Cuarta. ...

Base Quinta. ...

...

...

...

...

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones **estatales** y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones **en la zona metropolitana del valle de México**, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, **el Distrito Federal, los estados y la federación, delimitarán y declararán la zona metropolitana respectiva. La federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dicha zona de conformidad con la Ley de la materia.** Los respectivos gobiernos involucrados podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

...

...

a) ...

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación;

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de **la zona metropolitana del Valle de México**, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones, y

d) Las bases que aseguren la concertación con los sectores social y privado en la elaboración de planes y de proyectos de desarrollo metropolitano.

H. ...

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, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán aprobar las leyes y, en su caso, las reformas que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente decreto a más tardar en un plazo de un año, contado a partir de la fecha de entrada en vigor de éste.

Tercero. En tanto se expiden las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes, continuarán aplicándose las que sobre la materia se hubieren expedido con anterioridad, en todo lo que no se opongan a este decreto.

Notas

1. Un caso es el de Ciudad Juárez, Chihuahua.

2. En un documento elaborado por la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, en coordinación con la Sedesol (1997), se propusieron los siguientes elementos característicos para identificar procesos metropolitanos en México:

A. Incluye al menos una aglomeración urbana y más de una ciudad o localidad urbana o centro de población generalmente conurbados, concentran un importante número de habitantes, en relación con la población urbana estatal o regional.

B. Presenta una dinámica socioeconómica, urbana y política significativa.

C. Incorpora elementos de infraestructura productiva y de equipamiento para la prestación de servicios de salud, educación, cultura, recreación, comercio, abasto y comunicación de influencia estatal, regional o nacional.

D. Representa una unidad geográfico-económica donde se producen, intercambian y consumen bienes y servicios; está formada por una alta concentración de actividades secundarias y terciarias, que significan una importante aportación al producto interno bruto estatal, regional o nacional; predomina la población económicamente activa no agrícola.

E. El conjunto de localidades urbanas que la forman presenta integración funcional. Es decir, existe una estrecha interrelación entre las localidades del conjunto metropolitano en sus elementos estructuradores básicos (economía, usos de suelo, infraestructura, equipamiento, servicios, etcétera) permitiendo su funcionamiento como una estructura urbana metropolitana integral o tendencial.

F. Por su magnitud, se integra por núcleos sociales diversos, manteniendo aún características individuales de identidad propia. Presentan características generales compartidas por los diversos núcleos poblacionales en términos de educación, cultura, tradición, historia y sentido de pertenencia al conglomerado.

3. Transfronterizas: Tijuana, Nuevo Laredo, Ciudad Juárez y Matamoros. Interestatales: Monterrey-Saltillor-Ramos Arizpe-Arteaga, Tampico-Madero-Altamira, Torreón-Gómez Palacios-Lerdo y Puerto Vallarta. Estatales: Guadalajara y León.

México, Distrito Federal, a 21 de enero de 2009.

Diputados: Obdulio Ávila Mayo (rúbrica), Alejandro Sánchez Domínguez (rúbrica), Juan Manuel Villanueva Arjona (rúbrica), Juan Darío Arreola Calderón (rúbrica), Miguel Ángel Jiménez Godínez (rúbrica), Alejandro Olivares Monterrubio (rúbrica), Lorena Martínez Rodríguez (rúbrica), Edmundo Javier Bolaños Aguilar, Carlos Augusto Bracho González (rúbrica), Óscar Gustavo Cárdenas Monroy, Higinio Chávez García, Juan Hugo de la Rosa García (rúbrica), Jaime Espejel Lazcano (rúbrica), Jorge Godoy Cárdenas (rúbrica), Elda Gómez Lugo (rúbrica), José Gildardo Guerrero Torres (rúbrica), Silvio Gómez Leyva (rúbrica), Elia Hernández Núñez (rúbrica), Christian Martín Lujano Nicolás (rúbrica), Lucía Susana Mendoza Morales (rúbrica), Silvia Oliva Fragoso (rúbrica), Jorge Luis de la Garza Treviño, Mauricio Ortiz Proal (rúbrica), Luis Gustavo Parra Noriega (rúbrica), Raciél Pérez Cruz (rúbrica), Martín Ramos Castellanos (rúbrica), Juan Manuel San Martín Hernández (rúbrica), Carlos René Sánchez Gil (rúbrica), Martín Zepeda Hernández.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO VÍCTOR SAMUEL PALMA CÉSAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado Víctor Samuel Palma César, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, 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, se permite someter a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

A partir de la Revolución Francesa y de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, la libertad de escribir y la de publicar escritos han sido reconocidas como derechos inviolables de todas las personas.

Lo anterior fue derivado de la transformación de diversos valores políticos, económicos y sociales que propiciaron este movimiento y que originaron la inclusión de estos derechos en la Declaración de Derechos de las Naciones Unidas, lo que ha llevado a su establecimiento paulatino en casi todas las legislaciones del mundo.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el constituyente de 1917 reconoció este derecho en el artículo 7, lo que dio lugar a propiciar el periodismo libre y la pluralidad de la prensa, como elementos inexcusables de la consolidación de nuestro sistema democrático. No obstante, estas ideas ya se habían planteado brillantemente desde el Congreso Constituyente de 1856, en el cual se discutieron los límites a la libertad de imprenta, que son el respeto a la vida privada, la moral y la paz públicas.

Ese sendero ideológico lo recoge espléndidamente Jesús Reyes Heróles en sus tres tomos de *El liberalismo mexicano*. Por su trascendencia, este artículo constitucional ha permanecido sin reformas desde su creación.

El derecho a la libertad de expresión consiste en la facultad de toda persona a expresar sin cortapisas sus opiniones y puntos de vista, sobre cualquier asunto, principalmente concerniente al Estado, a su organización y funcionamiento. Esta libertad es, esencialmente, un derecho que debe promoverse al máximo debido al papel decisivo que juega para la democracia y para la participación pública en la vida política. La libertad de expresión es esencial para construir una relación Estado-ciudadanos que se rija por la transparencia, la legalidad y la orientación popular de la toma de decisiones comunes.

Los ciudadanos participan directamente en la toma de decisiones que afectan la vida en sociedad, en la medida en que cuentan con un libre acceso a la información y ante la

posibilidad de expresar sus opiniones libremente. Por ende, la libertad de expresión no sólo es importante para la dignidad individual, sino también para la participación, la rendición de cuentas y la construcción de la democracia. Las violaciones a la libertad de expresión frecuentemente van de la mano con otras violaciones; particularmente del derecho de libre asociación y de reunión.

En la actualidad, los adelantos científicos y tecnológicos, conjuntamente con el desarrollo económico y social dan a la comunicación y a la información un carácter masivo y global. El vertiginoso crecimiento de esta actividad humana hace que la información y la comunicación sean cada vez más influyentes para el desarrollo y la regulación de la conducta individual y social. Así lo expresa Giovanni Sartori en su obra *Homo videns*, que llega a afirmar que la construcción de la conciencia social se genera principalmente en el fenómeno multimedia que estamos viviendo.

Así pues, mientras los procesos sociales avanzan y los ciudadanos muestran interés en nuevos temas, la información y los procesos comunicacionales adquieren también mayor complejidad y diversidad, manifestándose instantáneamente, en redes, en situaciones interactivas, digitalizándose, etcétera.

Eso genera la necesidad de encontrar nuevos marcos normativos que permitan que impere de manera racional y productiva en beneficio del individuo y de la comunidad. En buena medida, en ello ha contribuido nuestra constitución al establecerla como una garantía individual de todo gobernado y la legislación secundaria, principalmente la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que ha incorporado reglas que buscan garantizar el ejercicio efectivo de este derecho, con nuevos medios y nuevas tecnologías.

Ante las nuevas tendencias, los medios de comunicación juegan un papel diferente al de hace décadas. Los servicios triple *play*, sustentados en las reformas a la Ley de Telecomunicaciones son una prueba de ello.

Los medios de comunicación se han transformado en grandes corporativos que influyen relevantemente en el "espacio público" y en la "comunicación política", de manera que ejercen una influencia decisiva en la vida pública. Paulatinamente, los periodistas, los comunicadores y sus medios, dejan solo de transmitir información y se convierten en actores políticos, puede afirmarse que son constructores de ese gran actor de la democracia del siglo XXI, que es la opinión pública.

Los sistemas políticos se convierten en videocracias en la medida en que el electorado se define cada vez más por los medios y las redes. Dominique Wolton (1998) realiza el planteamiento de que la comunicación política es el espacio donde se relacionan el Estado, los medios de comunicación y la sociedad civil.

La iniciativa que hoy se propone al Pleno de esta honorable asamblea consiste en reformas al artículo 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la

finalidad de incluir la libertad de informar, analizar y comentar en medios de comunicación o cibernéticos, que por la época de redacción del texto actual, no son incluidos.

Se prevé también la protección de los comunicadores, ante actos de censura o la exigencia de fianza, tanto para los titulares de medios electrónicos y cibernéticos.

Se refrenda también la prohibición de coartar la libertad de imprenta, la de expresión y comunicación. De igual forma se ratifica y extiende la prohibición del secuestro como instrumentos de delito, las radiodifusoras, televisoras, centros cibernéticos ni su equipamiento.

Asimismo, se establece que las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que, so pretexto de las denuncias por delito de prensa, información, comunicación, análisis o comentarios, sean encarcelados los expendedores, operarios, titulares, funcionarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito, la información, análisis o comentario denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.

Se sustituyó del primer párrafo la palabra "cualquiera" por "cualquier" a efecto de mejorar la redacción; complementariamente, en el segundo párrafo se suprimió a los papeleros, en virtud de que actualmente la información es distribuida a través de otros medios.

Con este proyecto legislativo pretendemos no sólo la actualización de un artículo sustantivo de la Constitución Política, sino la consolidación de una de las bases fundamentales de la democracia de hoy y de la de nuestro futuro.

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

Decreto por el que se reforma el artículo 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se reforma el artículo 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 7o. Son inviolables la libertad de escribir y publicar escritos sobre **cualquier materia, así como las tareas de informar, analizar y comentar en medios electrónicos o cibernéticos.** Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, **ni a los titulares de medios electrónicos y cibernéticos,** ni coartar la libertad de imprenta, **expresión y comunicación,** que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta, **radiodifusoras, televisoras, centros cibernéticos, ni su equipamiento,** como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito de prensa, **información, comunicación, análisis o comentarios**, sean encarcelados los expendedores, **operarios titulares, funcionarios** y demás empleados del establecimiento donde haya salido el escrito, la información, **análisis o comentario** denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.

Artículos Transitorios

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

Segundo. Remítase a la honorable Cámara de Senadores, para sus efectos constitucionales.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de febrero de 2009.

Diputado Víctor Samuel Palma César (rúbrica)

090

QUE ADICIONA LA FRACCIÓN XXIX-Ñ DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO DANIEL CHÁVEZ GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, Daniel Chávez García, diputado federal a la LX Legislatura, 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, y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, somete a consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona la fracción XXIX-Ñ al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

El problema de la vivienda es universal, ya que ningún país ha logrado satisfacer completamente esta necesidad humana fundamental. La vivienda constituye la unidad básica de los asentamientos humanos y es un indicador básico de la calidad de vida de los habitantes de una sociedad. Es por esto que es necesario y urgente establecer un marco jurídico que asegure la conjunción de esfuerzos del gobierno, en sus diferentes ámbitos, para que la vivienda digna, a la que hace referencia el artículo 4o. constitucional, sea una realidad para todo mexicano.

En México, la regulación en materia de vivienda no facilita la coordinación o concurrencia adecuada entre las diversas instancias del poder público, de la federación, de los estados y de los municipios, así como la concertación con los sectores privado y social.

Una gran cantidad de ordenamientos legales participan en la regulación jurídica habitacional, lo que lejos de promover, impulsar y agilizar su actividad, la entorpecen y dificultan. Esta situación hace necesario reestructurar dicho marco jurídico, para dar unidad y congruencia a los esfuerzos y acciones de los actores involucrados en el ramo, lo cual puede lograrse si se explicita en esta materia de vivienda la concurrencia de los órdenes e instancias de gobierno y se faculta al Congreso General para expedir leyes que la establezcan dentro de sus competencias respectivas.¹

La Constitución carece de disposiciones que permitan al Congreso de la Unión legislar de manera concurrente la materia de vivienda, lo que tendría que derivar en una ley de carácter general, como en los casos de asentamientos humanos, ambiente, salud o educación. Hoy el alcance de las normas en materia de vivienda queda reducido al ejercicio de facultades federales. A pesar de que se trata de una materia donde coinciden regulaciones de los tres niveles de gobierno (y en buena medida, preponderantemente municipales), de ahí la necesidad de darle al Congreso federal la facultad establecer responsabilidades para cada ámbito de gobierno de acuerdo con sus atribuciones, de manera que se generen mecanismos

de coordinación entre gobiernos para construir una verdadera política de estado e materia de vivienda.

La propuesta se inscribe en la existencia constitucional de las facultades coincidentes, también conocidas como concurrentes, entre ámbitos de gobierno, ya que nuestra Constitución puede otorgar competencia sobre una materia a dos o más órdenes de gobierno –federación, entidad federativa o municipio– sin prever por sí misma y directamente sobre qué parte competencial corresponde a cada uno, pues ello correspondería a la legislación secundaria.

La Constitución confiere la facultad de fijar las bases para la distribución competencial, tanto en el artículo 73 como en el 124.

Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados", también lo es que determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la federación, las entidades federativas y los municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa, la de salubridad, la de asentamientos humanos, la de seguridad pública, la de protección civil y la deportiva, entre otras. En el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que los ámbitos de gobierno, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Para el caso que nos ocupa, proponemos que la Constitución establezca que sea la federación –a través del Congreso de la Unión– la que legisle en materia de vivienda y que las entidades federativas, y los municipios se ajusten a lo dispuesto por la legislación federal, sin perjuicio de que los congresos estatales puedan legislar en la materia.

Es un hecho que la Ley de Vivienda vigente expresa los alcances potenciales y también los límites reales de la intervención de los poderes federales en la materia. La pluralidad de objetos y lo diverso de sus enfoques económico, social y jurídico, su carácter "multisectorial" en lo administrativo y concurrente en lo jurídico, implican de hecho, severas limitaciones para articular una política nacional de vivienda unitaria y coherente.

Por las limitaciones del marco legal en materia de vivienda, que dan una amplia libertad a los gobiernos locales, es que el papel y respuestas de los gobiernos estatales y municipales ha sido tan heterogénea, Hoy día existen algunos cuantos gobiernos estatales y municipales conscientes y preocupados por resolver los problemas habitacionales de sus gobernados, pero también hay otros donde el desinterés o la incapacidad para desarrollar acciones en la materia es la constante.²

Para armonizar la intervención del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios, es necesario revisar el papel y responsabilidades que deben jugar cada ámbito de gobierno en la formulación y ejecución de las políticas y programas habitacionales.

En la actualidad, los congresos estatales generan su propia legislación en materia de vivienda, ya sea que elaboren leyes estatales de vivienda o que incluyan dicha materia en una ley más general como la de desarrollo urbano. Sin embargo, estas legislaciones no necesariamente siguen lo establecido en la Ley de Vivienda, por lo que el gobierno federal promueve la firma de convenios de colaboración con las entidades federativas, para que al elaborarse las leyes estatales de vivienda se retomen los criterios establecidos en la ley federal de la materia, aunque adaptándolos a las necesidades del ámbito local.³

El antecedente de la formulación de la Ley de Vivienda fue la reforma al artículo 4o. de la Constitución mexicana, en el que se especifica que todos los mexicanos tienen derecho a una vivienda digna y decorosa, con esta acción el derecho a la vivienda quedó elevado a rango constitucional en nuestro país. La Ley de Vivienda constituyó el primer instrumento jurídico referido exclusivamente al sector de la vivienda y su objetivo ha sido establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.⁴

Pese a que de manera explícita la Ley de Vivienda no incluye el calificativo de ley federal, opera como tal. Sin embargo, la omisión del carácter de dicha norma resta claridad a ésta e implica una indefinición del ámbito al que pertenece dicha materia, si al federal o al local. Aún cuando la Ley de Vivienda especificara su carácter federal, lo más adecuado para dotar al marco legal en la materia de efectividad y operatividad entre los tres niveles de gobierno, sería el contar con una "ley general".⁵

La justificación a la propuesta de sustituir el carácter de Ley de "federal" a "general" descansa en que, siendo "federal", su aplicación se concentra en el poder ejecutivo y presenta lagunas jurídicas al no establecer la responsabilidad de los órdenes gubernamentales; mientras que, al hacerse general se daría una definición clara de las autoridades que deben intervenir, así como las de todos los participantes en la materia, y sus responsabilidades específicas. Sin embargo, no se puede establecer el carácter general si el Congreso no tiene la facultad de expedir leyes que determinen la concurrencia en dicha materia.

La propuesta de dotar al Congreso General de la facultad de expedir leyes que determinen la concurrencia, en todo lo concerniente a materia de vivienda, posibilitaría la efectividad de lo previsto por el párrafo quinto del artículo 4o. constitucional. A su vez, una disposición de tal naturaleza tendría como resultado la expedición de una ley que establezca el marco general en materia de vivienda, las consecuentes leyes locales de la materia, así como los reglamentos que se elaboren en las diversas dependencias y entidades de la administración pública que realizan acciones en materia habitacional, todo esto para coadyuvar a una mayor coherencia y unidad en la legislación sobre vivienda.

Así, con la presente iniciativa se pretende establecer de manera expresa en el texto constitucional, la concurrencia de los órdenes de gobierno en materia de vivienda.

Lo anterior, con la finalidad de evitar la indefinición relativa al ámbito al que pertenece la materia, y mejorar la efectividad y operatividad de las acciones públicas dirigidas a velar por que todo mexicano habite en una vivienda digna y decorosa.

Por lo expuesto, y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona una fracción XXIX-Ñ al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-Ñ. Para expedir leyes en materia de vivienda, estableciendo las bases de concurrencia entre la federación, los estados, el Distrito Federal y municipios, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo quinto del artículo 4° de esta Constitución; y,

(...)

Transitorio

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

Notas

1. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Propuesta de ley que establece las bases de concurrencia y concertación en materia de vivienda*, México, 12 de septiembre de 2008.
2. Universidad Iberoamericana y Comisión de Vivienda, *La situación de vivienda en la perspectiva de una reforma legislativa en la materia*, febrero de 2005.
3. Segundo Informe de Gobierno, 2008, Felipe Calderón Hinojosa, apartado 2.14. "Construcción y vivienda".
4. Colegio de México, *Evaluación de las instituciones y programas federales de vivienda en México 1995-2002*, México, DF, 2003.
5. Colegio de México, *Op. Cit.*

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de febrero de 2009.

Diputado Daniel Chávez García (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 125 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ÓSCAR MIGUEL MOHAMAR DAINITIN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, diputado Óscar Miguel Mohamar Dainitin integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LX Legislatura de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le otorga 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, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa, conforme a la siguiente:

Exposición de Motivos

La consolidación de la democracia en nuestro país ha sido uno de los principales ejes rectores de la actividad de este honorable Congreso de la Unión, que mediante el dialogo y el trabajo conjunto entre todas las fuerzas políticas y sociales, hemos logrado un avance sustancial para fortalecer el sistema democrático.

En los últimos años, se han redoblado esfuerzos para encontrar mecanismos que permitan al país transitar hacia una forma de gobierno en el que la democracia, la equidad, la justicia y la igualdad sean los principios rectores de nuestra conducta y por la que se debe de guiar la vida democrática.

Las reformas constitucionales y legales en materia electoral de 2007 y 2008, tuvieron por objeto primordial alcanzar la mayor equidad posible en las contiendas electorales, así como dar una mayor protección jurídica a todos los actores involucrados en ésta.

Sin duda, el establecer el mecanismo de las precampañas como una forma de colocar en igualdad de circunstancias a las personas que pretendan participar en algún cargo de elección popular, representa la voluntad del legislador por hacer de nuestros procesos electorales, procesos más justos y equitativos de manera tal que se fomente la apertura de oportunidades a la ciudadanía.

No obstante, debemos reconocer que aún estamos frente a nuevos retos, siendo uno de ellos la urgencia de que el Estado garantice, a todos por igual, el pleno goce de sus derechos humanos, y el libre y pleno ejercicio de sus garantías individuales, de manera tal que la equidad sea uno de los principios que deba de regir en todos los ordenamientos jurídicos que tengan incidencia directamente en el ámbito personal de cada individuo, de manera tal que se puedan compensar aquellas desventajas en las que se encuentran algunos frente a otros, que dadas sus características particulares, pudieran situarse en una posición de ventaja en la búsqueda de un objetivo común.

Así pues, nuestra Constitución Política, como nuestra máxima norma jurídica, actúa como fiel garante del respeto a los derechos humanos y garantías individuales, entre los que encontramos aquel que da, por el simple hecho de ser ciudadanos mexicanos, el derecho a poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo, cargo o comisión, así como a elegir la profesión que queremos desempeñar, siempre y cuando ésta sea lícita y que se cumpla con las características que exige la ley.

Acorde con lo anterior, los tratados internacionales que han sido suscritos por México reconocen el derecho que tenemos todos los hombres para acceder a algún cargo público como por ejemplo en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, donde se establece que **toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, así como el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas**, mandamiento que se ve establecido de la misma manera en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Hoy en día, podemos observar que este derecho ha sido reconocido, por lo menos, en la teoría, sin embargo, encontramos algunos casos en que este principio se ve transgredido cuando, algunos funcionarios o autoridades se aprovechan de su posición para colocar a sus familiares en puestos o cargos públicos.

Cuantos casos se han conocido, en que los titulares del Poder Ejecutivo de alguno de los órdenes de gobierno, utilizan el cargo que ocupan dentro de su ámbito de competencia para que sus parientes puedan acceder a cargos de elección popular, valiéndose de la influencia y del poder, económico, político, social o de algún otro recurso que su función les otorga, como un medio para ejercer o aplicar coacción o inducción del voto.

Sin lugar a dudas, el no contar con un claro régimen que establezca las prohibiciones y sanciones a las conductas de este tipo de servidores públicos, genera una situación de vulnerabilidad para la sociedad, que en el caso específico que nos ocupa, hace mayor la posibilidad de que los cargos de elección popular sean ocupados por aquellas personas que tengan algún tipo de parentesco con el servidor público en funciones.

Por ello, debemos de establecer nuevos requisitos que deban de cumplir aquellas personas que pretendan postularse por un cargo de elección popular.

En este sentido, la presente propuesta tiene por objeto establecer una condición de inelegibilidad, que otorgue la transparencia y confiabilidad de los resultados electorales, mediante la formulación de distintas prohibiciones temporales, no permanentes, que impidan la participación en la elección de quienes a juicio del legislador, se encuentran en una posición de supremacía jurídica, política, económica o social y que por lo esto pudiera romper el principio de igualdad de oportunidades y la libre emisión del voto.¹

Así pues, es que se propone reformar nuestro máximo ordenamiento jurídico, para establecer que no podrán ser candidatos a cargos de elección popular los parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, de los titulares del Poder Ejecutivo en

el ámbito federal, estatal, del Distrito Federal, de las delegaciones políticas o de los municipios, en el ámbito territorial en que estos ejerzan sus funciones, sino hasta después de seis meses de que hayan dejado el cargo.

El establecimiento de una nueva causal de inelegibilidad de carácter temporal en la Constitución Política no es algo nuevo en nuestro país. Debemos recordar que dicho ordenamiento jurídico ya prevé algunas causas de inelegibilidad en su artículo 55, que establece en las fracciones IV a VI que para ser diputado se requiere:

Artículo 55. ...

I a III. ...

IV. No estar en servicio activo en el Ejército federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser secretario o subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni magistrado, ni secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni consejero presidente o consejero electoral en los Consejos General, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo del propio instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los gobernadores de los estados y el jefe del Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de Gobierno de los estados y del Distrito Federal, los magistrados y jueces federales o del estado o del Distrito Federal, así como los presidentes municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

VII. ...

Estas prohibiciones, como lo señala el maestro Marco Antonio Zavala y el TEPJF, tienen como finalidad preservar la equidad en la contienda y la libertad del sufragio, y tienen como elemento común entre ellas, que el ciudadano ubicado en la limitación puede voluntariamente evadirla, separándose del cargo con la anticipación prevista en cada uno de los supuestos.²

En otros países con régimen político similar al nuestro, se reconoce con el nombre de inhabilidades, a ciertas prohibiciones (también temporales) a aquellos individuos que guardan relaciones de parentesco con ciertos funcionarios para garantizar la regularidad del proceso electoral excluyendo de él a ciertas personas que por su particular posición, situación o influencia, puedan efectiva o potencialmente influir, perturbar o cambiar la libre voluntad de los electores. En este sentido, la Corte Constitucional de Colombia, ha calificado como inhabilidad a las circunstancias creadas por la Constitución Política y la ley, que imposibilitan que una persona sea elegida o designada en un cargo público.

Así pues, por ejemplo, la Constitución Política de Colombia, establece:

Artículo 179. No podrán ser congresistas:

1. a 4. ...

5. Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política.

6. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha.

7. a 8. ...

La ley 617 de 2000 de Colombia en sus artículos 30, 33 y 37 también establece una serie de inhabilidades para ser inscrito como candidato, elegido ni designado como gobernador, diputado y alcalde, quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.

En el caso de Costa Rica, los artículos 109 y 132 de su Constitución establecen que:

Artículo 109. No pueden ser elegidos diputados, ni inscritos como candidatos para esa función:

1) a 7) ...

8) Los parientes de quien ejerza la presidencia de la República, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, inclusive.

Estas incompatibilidades afectarán a quienes desempeñen los cargos indicados dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección.

Artículo 132. No podrá ser elegido presidente ni vicepresidente:

1) a 2) ...

3) El que sea por consanguinidad o afinidad ascendiente, descendiente, o hermano de quien ocupe la presidencia de la República al efectuarse la elección, o del que la hubiera desempeñado en cualquier lapso dentro de los seis meses anteriores a esa fecha;

4) y 5) ...

De esta manera, la presente propuesta no debe ser vista como una limitante a los derechos de un ciudadano en particular a que pueda ser votado o tenga libre acceso a ocupar un cargo público, sino que se trata de un impedimento temporal que privilegia el interés general sobre el interés particular.

No es difícil darnos cuenta, que las personas que tienen familiares ocupando cargos públicos, tienen más posibilidades de resultar ganadoras en alguna contienda electoral, de ahí que se hable mucho de "las familias en el poder", que no es más que el acceso de unos cuantos a los cargos públicos, por lo que es necesario proteger, garantizar y potencializar el derecho de la mayoría, a participar en igualdad de condiciones, frente a unos cuantos que hacen del ejercicio de la función pública una especie de legado para sus familias.

Ya es tiempo de que nuestro país garantice efectivamente la protección de los ciudadanos para que accedan en condiciones de igualdad a los puestos públicos.

Es hora de terminar con la desigualdad que limita el pleno ejercicio de los derechos y libertades de los mexicanos.

Ya es tiempo de comenzar a dejar atrás los intereses personales y fomentar la apertura de oportunidades de la ciudadanía.

Por lo antes expuesto, el suscrito diputado del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional somete a su consideración el siguiente proyecto de

Decreto que reforma el artículo 125, y adiciona un segundo párrafo a este numeral, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el artículo 125 y se adiciona un segundo párrafo a este numeral, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 125. Ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos o más cargos de elección popular, pero el nombrado puede elegir entre cualquiera de ellos el que quiera desempeñar.

No podrán ser candidatos a cargos de elección popular en el ámbito federal, estatal, del Distrito Federal o municipal, el cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado del presidente de la República, de los gobernadores, del jefe del Gobierno del Distrito Federal, de los jefes delegacionales y de los presidentes municipales, en el ámbito territorial en que éstos ejerzan sus funciones, sino hasta después de seis meses de que dichos servidores públicos hayan dejado el cargo.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con la salvedad señalada en el siguiente artículo.

Segundo. Las causas de inelegibilidad instituidas por virtud de esta reforma, no serán retroactivas, y entrarán en vigor en el ámbito federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, cuando no este en desarrollo el período electoral respectivo.

Tercero. El Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuentan con un año contado a partir de la entrada en vigor de esta reforma, para realizar las adecuaciones a las leyes respectivas.

Notas

1. Resolución del TEPJF. Expediente SUP-JDC-528/2005.
2. Marco Antonio Zavala Arredondo en *Derechos del Pueblo Mexicano*. Tomo XVIII. Página 38.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de febrero de 2009

Diputado Óscar Miguel Mohamar Dainitin (rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO DAVID SÁNCHEZ CAMACHO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, David Sánchez Camacho, 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 adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforma el Código Civil Federal, en los artículos 97, 98, 103, 105, 146, 147, 148, 156, 164, 168, 172 y 177, se derogan los artículos 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 158, 159, 160 y 173, relativos al matrimonio, se deroga el 181, del contrato de matrimonio, con relación a los bienes, se reforma el artículo 187, de la sociedad conyugal, se reforman los artículos 209, 216, 217 y 218, de la separación de bienes, se deroga el artículo 229, de las donaciones antenuptiales, se reforman los artículos 259 267, 270, 272 285 y 289, se derogan los artículos 237, 238, 240, 264 y 265, de los matrimonios nulos e ilícitos, se reforma el artículo 294, relativo al parentesco, se deroga el artículo 641, de la emancipación, y se reforman los artículos 1635 y 1373, relacionados con el concubinato, para efectos de inscribirla en las primeras sesiones ordinarias de febrero, del segundo periodo del tercer año de la LX Legislatura, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los derechos humanos son inherentes a toda persona o individuo. Son inalienables e imprescriptibles, es decir, no están sujetos al poder político.

En el país, a través de la democracia incipiente establecida hasta ahora se ha pretendido ejercer de forma plena los derechos humanos de cada mexicana y mexicano, como establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se ha reformado permanentemente con la intención de considerar un abanico más amplio respecto de estos derechos humanos, como sucede con el artículo 1o., que a la letra dice:

Artículo 1o. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Entonces, a partir de este artículo se establecen las garantías de toda persona sobre la igualdad y libertad, así como de decidir, sobre sus bienes y su persona, preceptos que no en

todos los ámbitos de la vida cotidiana se hacen efectivos, aun cuando se incluyen en los ordenamientos que rigen a la sociedad mexicana.

Somos testigos de que los derechos de las personas con orientación distinta de la heterosexual son violentados a través de la discriminación y exclusión jurídica, a quienes aún no se garantizan sus derechos, como señala el artículo citado, por el solo hecho de tener una práctica erótico-afectiva distinta de la heterosexual. Con fuerza creciente, ellas y ellos reclaman la igualdad de derechos ante la ley y la sociedad. Por eso, toda sociedad que se proclame moderna y democrática no puede regatear dichos derechos.

El Estado mexicano debe ser garante de los derechos humanos de todas las personas que habitamos en la República Mexicana, sin distinción o exclusión alguna, reconociendo, respetando, tutelando y promoviendo éstos. Debe aceptarse sin objeción la preferencia sexual que cada persona determine, sin interponer el añejo sistema de valores en el que se fundamenta nuestra sociedad y que, por tanto, sirve de obstáculo para garantizar los derechos de los mexicanos.

Con base en lo anterior, el orden constitucional debe guardar el reconocimiento, sin excepción, de los derechos de las y los mexicanos y excluir cualquier pretexto que se anteponga a romper el justo equilibrio trastocado por valores o tabúes propios de la sociedad que, en algunos casos, violentan los derechos de otras personas, apartándolas y situándolas en los vacíos legales que contribuyen a la inconformidad y a la ilegalidad permanente, rompiendo la armonía social y la justicia jurídica.

El objetivo de esta iniciativa es garantizar un verdadero trato igualitario conforme a los principios constitucionales de libertad, no discriminación, para que las personas puedan ejercer de manera el su personalidad y sexualidad, particularmente la población no heterosexual. Para ello consideramos necesario adherir un párrafo al artículo 4o. constitucional, para incluir el matrimonio como un derecho universal, irrenunciable y *erga homines*.

Incluir el derecho al matrimonio como una garantía individual que hombres y mujeres puedan ejercer mediante su libre consentimiento es un acto que obliga al Estado mexicano a reconocer esta institución conforme a una concepción moderna, plural y democrática que propicie una mejor convivencia social y la inclusión de sectores vulnerables que tradicionalmente han sido discriminados, como la población homosexual.

Incorporar el derecho al matrimonio en la Constitución es también un acto de justicia social que marca la pauta para que los estados adecuen su legislación en materia civil y modifiquen la definición heterosexual del matrimonio.

La manera tradicional de formar la familia, desde el derecho romano antiguo hasta nuestros días, ha sido por medio del matrimonio y del concubinato (unión libre), teniendo como elementos comunes supuestos ser uniones sexuales duraderas y monogámicas entre un hombre y una mujer exclusivamente.

Sin embargo, hoy día se establece una manera diferente de formar **familias**, encontrando entre ellas las que constituyen homosexuales, lesbianas, bisexuales, transgéneros y transexuales, que están formadas pero que se encuentran fuera de toda regulación de la ley.

Por ello, los diputados estamos obligados a legislar a favor de este grupo social, reconociendo las nuevas formas de convivencia y situándonos en el concierto legal de países que reconocen estas prácticas de convivencia y formación de familias no tradicionales, como Bélgica, Canadá, Noruega, Holanda, Sudáfrica, algunos Estados como California, Massachussets, Vermont, New Hampshire y Connecticut de la Unión Americana, Uruguay o España, país en el que la Dirección General de Registros y Notariado del Ministerio de Justicia señaló que, hasta 2007, 3 mil 340 parejas se casaron desde el 30 de junio de 2005, fecha en la que se aprobó la ley que modificó el Código Civil que permitió el matrimonio entre personas del mismo sexo.

Pero dicha ley aún debe perfeccionarse, pues debido a que las uniones entre personas del mismo sexo que viven en familia producen efectos jurídicos a favor de sus integrantes y frente a terceros con relación a sus bienes, sucesiones y obligaciones, aspectos que no son reconocidos por la ley, en consecuencia, se les violentan sus derechos, al establecer un vacío jurídico acerca de la obligación de poder proporcionarse alimentos recíprocamente; con relación a los bienes que hayan adquirido en común, la imposibilidad a heredarse mutuamente, y a no permitir la seguridad social, entre otros.

En el país, de acuerdo con el Código Civil Federal que rige en toda la República Mexicana en asuntos del orden federal, la única manera de constituir legalmente una familia es mediante la celebración del matrimonio, para obtener todas las prerrogativas legales que nacen de esa institución, o a través del concubinato (unión libre), figura a la que dicho código solamente reconoce algunos efectos jurídicos, como recibir alimentos y participar recíprocamente en la sucesión hereditaria, quedando fuera de tales figuras jurídicas las parejas o familias formadas por personas del mismo sexo, estableciéndose con ello la desigualdad legal de la sociedad mexicana y la discriminación contra las minorías sexuales.

Si tomamos en cuenta que las normas jurídicas fueron hechas por y para toda la sociedad con objeto de regular la vida y la conducta de ésta, teniendo como misión señalar a cada cual lo que le pertenece, lo que puede y debe hacer, es claro que la utilidad del derecho es servir para organizar la convivencia social humana en cierto grado de armonía, garantizando la paz, la seguridad y el orden sociales sobre bases de equidad y justicia y, al mismo tiempo, adaptarse a los factores de cambio adecuando la norma jurídica a las transformaciones que determinan el comportamiento social.

Surge una serie de fuerzas y tendencias sociales encaminadas a la exigencia y protección de determinadas situaciones de hecho que deben ser reconocidas y reguladas por el derecho, como sería la defensa de los derechos sexuales de las personas en general y, en especial, el de las minorías sexuales, que exigen el reconocimiento de la situación extralegal en que viven, regulando el matrimonio y concubinato entre personas del mismo sexo, con objeto de colocarlos en un plano de igualdad ante quienes sí pueden contraer justas nupcias y unirse en concubinato, con todos los efectos jurídicos que ello implica.

Dicho lo anterior y considerando que el Código Civil Federal fue promulgado en 1928, mas no entró en vigor hasta 1932, podemos advertir que éste tiene una antigüedad de 79 años, sin que se haya adecuado a la realidad social actual que vive la República Mexicana y el mundo respecto a la defensa de los derechos sexuales y reproductivos de los ciudadanos en general y, en especial, de la población homosexual, lésbica, bisexual, transgénero y transexual que viven en pareja, por lo que se hace necesario regular el **matrimonio y el concubinato entre personas del mismo sexo**.

El jueves 16 de noviembre de 2006 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el **decreto de Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal**, que regula las uniones de personas **del mismo o diferente sexo** que sean mayores de edad con capacidad jurídica plena para establecer un hogar común con voluntad de permanencia y ayuda mutua, y el viernes 12 de enero de 2007 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el decreto de reformas del Código Civil para el Estado de Coahuila mediante el cual se crea el **pacto civil de solidaridad**, como un contrato celebrado por dos personas físicas, mayores de edad, **de igual o distinto sexo**, para organizar su vida en común, representan un gran avance en la protección de los derechos de un grupo vulnerable como el de las minorías sexuales, estableciendo un primer paso encaminado a tutelar los derechos sexuales de esos ciudadanos, exigidos desde varios años atrás.

Sin embargo, tales disposiciones legales presentan limitaciones, inconvenientes, desventajas, restricciones, condiciones y contradicciones que demeritan el fin para el cual fueron creadas, ya que las nuevas leyes sólo son de carácter local y limitadas en su alcance jurídico protector.

Toda vez que la **sociedad de convivencia**, por ejemplo, se equipara con el **concubinato** con todas las limitaciones que ello implica, debiendo constituirse y sólo es válida en el Distrito Federal, al exigir que el hogar común deba establecerse en esta entidad federativa, por lo que no podrán aprovecharse de ella las personas que vivan o tengan su domicilio en otros estados de la República Mexicana.

Mientras que el **pacto civil de solidaridad** se equipara con el **matrimonio**, y aunque es una figura jurídica de mayor alcance protector, dicho pacto no es un matrimonio propiamente, debido a que presenta restricciones en el ejercicio de los derechos civiles de los ciudadanos, como lo relativo al estado civil que se adquiere en forma personal y exclusiva entre los que celebran el pacto, sin que importen vínculos de parentesco de ninguna clase, línea o grado con las familias de ambos, salvo en el caso de descendencia común (lo que no podrá suceder entre personas del mismo sexo) o el hecho de que los compañeros civiles del mismo sexo no puedan realizar adopciones en forma conjunta o individual, entre otras restricciones, de donde deviene la importancia de regular las uniones entre personas del mismo sexo a nivel federal, que aunque no aprovecharían a todas las parejas conformadas por minorías sexuales de todo el país, por ser el matrimonio y el concubinato materias pertenecientes al fuero común, reguladas por los ordenamientos jurídicos ordinarios (locales) de cada entidad federativa, sí sentaría un precedente importante para todas las entidades que decidieran replicar lo establecido en el Código Civil Federal, de esta forma, todas las parejas formadas por minorías sexuales en el orden

nacional tendrán los mismos derechos, facultades y obligaciones que nacen del matrimonio y concubinato.

Una de las ventajas que representaría regular el matrimonio y el concubinato entre personas del mismo sexo a nivel federal, recaería en materia de seguridad social, debido a que el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas se rigen por sus respectivas leyes de observancia general en toda la República Mexicana, lo que significa que al regular el Código Civil Federal las instituciones familiares del matrimonio y el concubinato entre personas del mismo sexo, dichos institutos de seguridad social, tendrían la obligación de proporcionar y garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de pensiones a las parejas del mismo sexo que decidieran contraer matrimonio o estar unidas en concubinato.

De conformidad con la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** y la **Convención de las Naciones Unidas sobre el Consentimiento para el Matrimonio, Edad Mínima para celebrarlo y su Registro**, mujeres y hombres tienen derecho a contraer matrimonio por decisión libre y a fundar una familia, esto independientemente de la orientación sexual que tengan.

Asimismo, el derecho a elegir y aceptar libremente el matrimonio se reconoce en la **Declaración de Derechos Humanos** (1948), que admite que el consentimiento no puede ser "libre y completo" cuando una de las partes involucradas no es lo suficientemente madura como para tomar una decisión con conocimiento de causa sobre su pareja.

Por otra parte, la **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)** establece que el compromiso matrimonial y el casamiento de un niño o niña no tendrán efectos jurídicos y que se deben tomar todas las medidas necesarias, incluidas las legislativas para, especificar una edad mínima de matrimonio. La edad recomendada por el Comité sobre la Eliminación de Discriminación contra la Mujer es de 18 años.

Según datos del Unicef, 36 por ciento de las mujeres de 20 a 24 años de todo el mundo se casaron o vivían en pareja antes de cumplir los 18 años (fuente: EMI 2006. La cifra no incluye China).

También señala que se tiene un cálculo de que 14 millones de adolescentes entre 15 a 19 años dan a luz cada año. Las que se encuentran en esta franja de edad tienen más probabilidades de morir durante el embarazo o el parto que las que ya han cumplido 20 años (fuente: FNUAP, *El estado de la población en el mundo 2005*).

Asimismo, en sus sesiones 1140 y 1141 del Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas celebradas el 23 de mayo de 2006 (**CRC/C/MEX/CO/3**) examinó el tercer informe periódico de México, en donde manifestó

que al mismo le preocupa que la edad mínima para contraer matrimonio sea tan baja y sea distinta para las niñas (14) y los niños (16), por lo que alienta al Estado Parte a que aumente la edad mínima para contraer matrimonio, tanto para las niñas como para los niños, y establezca la misma edad para ambos a un nivel internacionalmente aceptable.

En este sentido, aconseja al Estado Parte para que emprenda campañas de información y adopte otras medidas para impedir los matrimonios precoces. A este respecto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (**E/C.12/CO/MEX/4, párrafo 40**) recomienda al Estado parte que aumente y equipare la edad mínima exigida a las niñas y los niños para contraer matrimonio, así como la edad del consentimiento sexual, a nivel federal y de los Estados.

Por tanto, otra prerrogativa para reformar el Código Civil Federal y considerar el matrimonio y concubinato entre personas del mismo sexo, sería el hecho de que las mujeres y los hombres a partir de los 18 años cumplidos, podrían unirse en matrimonio o en concubinato, no solo con la intención de establecer una edad única sino también para evitar la configuración de delitos sexuales y otras conductas afines, tales como el matrimonio infantil, donde sobre todo a las niñas se obliga a matrimonios forzados e incluso, en algunos casos, se les somete a casarse con su violador; se les condena a la esclavitud y a la violencia y se les expone a graves riesgos para la salud como: enfermedades de transmisión sexual, embarazos prematuros, o se les somete a violación, abuso sexual, hostigamiento sexual, prostitución, trata, estupro y corrupción de menores, entre otros.

Se plantea lo anterior en razón de anteponer fundamentalmente el interés superior de las niñas y los niños, evitando con ello, incluso, que las personas mayores de edad, quienes los tutelan, violenten o agraven las decisiones, el entorno, el desarrollo físico y mental de la población infantil.

La propuesta de reformas del Código Civil Federal tendría aplicación práctica en el fuero federal de conformidad con la **Ley de Navegación y Comercio Marítimos y su Reglamento**, debido a que las personas del mismo sexo que decidieran celebrar matrimonio en embarcaciones mexicanas destinadas a la marina mercante que naveguen sobre o bajo vías navegables, es decir, por vías generales de comunicación por agua, como lo serían el mar, ríos, vasos, lagos, lagunas interiores, esteros y canales navegables, y donde el capitán de la embarcación tiene la facultad de casarlos, de conformidad con el artículo **28**, fracción **IV**, de dicho ordenamiento, ya que la ley de la materia lo autoriza para actuar como Oficial del Registro Civil en los términos del Código Civil Federal, por lo que no sería necesario reformar tal precepto legal, debido a que éste remite al Código Civil Federal, donde se contiene la regulación del matrimonio y concubinato en el fuero federal.

Otra aplicación práctica de la propuesta de reformas del Código Civil Federal sería a través de la **Ley del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento**, la cual establece que corresponde a los jefes de oficinas consulares ejercer, cuando corresponda, las funciones de juez del Registro Civil, en los términos del Código Civil Federal, de acuerdo con los artículos **44**, fracción **III**, de dicho ordenamiento y **79**, fracción **I**, **80**, **81** y **82** del reglamento de dicha ley, motivo por el cual al regular el matrimonio entre personas del

mismo sexo, las personas mexicanas del mismo sexo que laboraran en el servicio exterior mexicano en cualquier parte del mundo podrían celebrar matrimonio, siendo los jefes de oficinas consulares quienes tendrían la facultad de casarlos, en virtud de que dichos ordenamientos los autorizan para ejercer funciones de juez del Registro Civil, por lo que tampoco sería necesario reformar tales preceptos legales.

Finalmente, refiero que esta iniciativa tiene como fundamento la propuesta inicial entregada por el licenciado Miguel Soria Gómez a un servidor, que fue enriquecida tanto en el cuerpo de la exposición de motivos como en el articulado propuesto para reformar y derogar algunos artículos del Código Civil Federal y por la participación de Alberto Rocha (Boys and Toys), maestra en derecho Alicia Amaya G., Cristina Martínez (Prensa Editorial Lesvoz), licenciado Marco Medina (Agenda LGBT, AC), doctor Fidel Aroche (investigador en la UNAM), Lorena Velazco Díaz (Foro de Jóvenes con Liderazgo AC), Raúl Gallegos Mendoza, (Especialista en temas de diversidad sexual y equidad y género, FCPS, UNAM), Diana Laura Guerrero S. (Frente Trans), Mario Sánchez Pérez (Frente Trans), Cristian Iván Sánchez Venancio (Fundación MAS, Movimiento Autónomo Social), Manuel Oropeza (Diversidad Sexual PRD-DF,) Corina Martínez Sánchez (Mexfam, Programa Gente Joven), cuerpo de asesores del Grupo Parlamentario del PRD y al equipo de colaboradores de esta diputación.

En consecuencia, se propone adicionar un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se reforma el Código Civil Federal, en los artículos **97, 98, 103, 105, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 156, 158, 159, 160, 164, 168, 172, 173 y 177**, relativos al **matrimonio**, el artículo 181 del **contrato del matrimonio con relación a los bienes**, el artículo 187 **de la sociedad conyugal**, 209, 216, 217 y 218 **de la separación de bienes**, el artículo 229 **de las donaciones antenupciales**, los artículos 237, 238, 240, 259, 264, 265 267, 270, 272 285 y 289 **de los matrimonios nulos e ilícitos**, el artículo 294, **del parentesco**, el artículo 641 **de la emancipación** y los artículos **1635, 1373**, relativos al **concubinato**, para garantizar los derechos plenos de la población homosexual, lésbica, bisexual, transgénero y transexual.

Por ello, someto a consideración de este honorable Pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se reforma el Código Civil Federal, en los artículos 97, 98, 103, 105, 146, 147, 148, 156, 164, 168, 172 y 177, deroga los artículos 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 158, 159, 160 y 173, relativos al matrimonio, deroga el 181, del contrato de matrimonio, con relación a los bienes, reforma el artículo 187, de la sociedad conyugal, reforma los artículos 209, 216, 217 y 218, de la separación de bienes, deroga el artículo 229, de las donaciones antenupciales, reforma los artículos 259 267, 270, 272 285 y 289, deroga los artículos 237, 238, 240, 264 y 265, de los matrimonios nulos e ilícitos, reforma el artículo 294, relativo al parentesco, deroga el artículo 641, de la emancipación, y reforma los artículos 1635 y 1373, relacionados con el concubinato

Artículo Primero. Se **adiciona un párrafo** al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

Toda persona tiene el derecho a contraer matrimonio.

Artículo Segundo. Se **reforman** los artículos 97, 98, 103, 105, 146, 147, 148, 156, 164, 168, 172 y 177; y se **derogan** los artículos 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 158, 159, 160 y 173 del Código Civil Federal, relativos al matrimonio, para quedar como sigue:

Artículo 97. Las personas que pretendan contraer matrimonio presentarán un escrito al juez del Registro Civil **de su elección, que deberá contener:**

I. Los nombres, apellidos, **sexo**, edad, ocupación y domicilio, tanto de los pretendientes como de sus padres.

II. **Que no tienen impedimento legal para casarse; y**

III. **Que es su voluntad unirse en matrimonio.**

Este escrito deberá ser firmado por los solicitantes, y asimismo contener su huella digital.

Para el caso de matrimonios fuera de las oficinas del Registro Civil deberá observarse lo establecido en el Reglamento del Registro Civil.

Artículo 98. Al escrito a que se refiere el artículo anterior, se acompañará:

I. El acta de nacimiento de los pretendientes y en su defecto un dictamen médico que compruebe su edad, cuando por su aspecto no sea notorio que **las personas son mayores de dieciocho años.**

Artículo 103. Se levantará luego el acta de matrimonio en la cual se hará constar:

I. Los nombres, apellidos, **sexo**, edad, ocupación, domicilio y lugar de nacimiento de los contrayentes;

Artículo 105. El Juez del Registro Civil que tenga conocimiento de que los pretendientes tienen impedimento para contraer matrimonio, levantará un acta, ante dos testigos, en la que hará constar los datos que le hagan suponer que existe el impedimento. Cuando haya denuncia, se expresará en el acta el nombre, **sexo**, edad, ocupación, estado y domicilio del denunciante, insertándose al pie de la letra la denuncia. El acta firmada por los que en ella intervinieren, será remitida al juez de primera instancia que corresponda, para que haga la calificación del impedimento.

Artículo 139. Se deroga.

Artículo 140. Se deroga

Artículo 141. Se deroga.

Artículo 142. Se deroga.

Artículo 143. Se deroga.

Artículo 144. Se deroga.

Artículo 145. Se deroga.

Artículo 146. Matrimonio es la unión libre de dos personas mayores de 18 años, sin importar su género para realizar la comunidad de vida, en donde ambos se procuran respeto, igualdad y ayuda mutua de manera libre, responsable e informada. El matrimonio debe celebrarse ante los funcionarios que establece la ley y con las formalidades que ella exige.

Artículo 147. Cualquiera condición contraria a la **posibilidad de procrear hijos de manera libre, responsable e informada** o a la ayuda mutua que se deben los cónyuges, se tendrá por no puesta.

Artículo 148. Para contraer matrimonio **las personas necesitan haber cumplido los dieciocho años de edad.**

Artículo 149. Se deroga.

Artículo 150. Se deroga.

Artículo 151. Se deroga.

Artículo 152. Se deroga.

Artículo 153. Se deroga.

Artículo 154. Se deroga.

Artículo 156. ...

I. Se deroga.

II. Se deroga.

V. Se deroga.

VI. Se deroga.

Artículo 158. Se deroga.

Artículo 159. Se deroga.

Artículo 160. Se deroga.

Artículo 164. Los cónyuges contribuirán económicamente al sostenimiento del hogar, a su alimentación y a la de sus hijos, **si los hubiere**, así como a la educación de éstos en los términos que la ley establece, sin perjuicio de distribuirse la carga en la forma y proporción que acuerden para este efecto, según sus posibilidades. A lo anterior no está obligado el que se encuentre imposibilitado para trabajar y careciere de bienes propios, en cuyo caso el otro atenderá íntegramente a esos gastos.

...

Artículo 168. Los cónyuges tendrán en el hogar autoridad y consideraciones iguales, por lo tanto, resolverán de común acuerdo todo lo conducente al manejo del hogar, a la formación y educación de los hijos y a la administración de los bienes que a éstos pertenezcan. En caso de desacuerdo, el juez de lo familiar resolverá lo conducente.

Artículo 172. Los cónyuges tienen capacidad para administrar, contratar o disponer de sus bienes propios y ejercitar las acciones u oponer las excepciones que a ellos corresponden, sin que para tal objeto necesite **un cónyuge** del consentimiento del **otro**, ni éste de la autorización de aquél, salvo en lo relativo a los actos de administración y de dominio de los bienes comunes.

Artículo 173. Se deroga.

Artículo 177. Los cónyuges, durante el matrimonio, podrán ejercitar los derechos y acciones que tengan el uno en contra del otro; pero la prescripción entre ellos no corre mientras dure el matrimonio.

Artículo Tercero. Se **deroga** el artículo 181 del Código Civil Federal, relativo al contrato del matrimonio, con relación a los bienes, para quedar como sigue:

Artículo 181. Se deroga.

Artículo Cuarto. Se **reforma** el artículo 187 del Código Civil Federal, relativo a la sociedad conyugal, para quedar como sigue:

Artículo 187. La sociedad conyugal puede terminar antes de que se disuelva el matrimonio si así lo convienen los esposos.

Artículo Quinto. Se **reforman** los artículos 209, 216, 217 y 218 del Código Civil Federal, relativos a la separación de bienes, para quedar como sigue:

Artículo 209. Durante el matrimonio la separación de bienes puede terminar para ser substituida por la sociedad conyugal.

Artículo 216. Ninguno de los cónyuges podrá cobrar a aquél retribución u honorario alguno por los servicios personales que le prestare, o por los consejos y asistencia que le diere.

Artículo 217. Los cónyuges que ejerzan la patria potestad se dividirán entre sí, por partes iguales, la mitad del usufructo que la ley les concede.

Artículo 218. Los cónyuges responderán de los daños y perjuicios que **se ocasionen entre sí** por dolo, culpa o negligencia.

Artículo Sexto. Se **deroga** el artículo 229 del Código Civil Federal, relativo a las donaciones antenuptiales, para quedar como sigue:

Artículo 229. Se deroga.

Artículo Séptimo. Se **reforman** los artículos 259, 267, 270, 272, 285 y 289; y se **derogan** los artículos 237, 238, 240, 264 y 265 del Código Civil Federal, relativos a los matrimonios nulos e ilícitos, para quedar como sigue:

Artículo 237. Se deroga.

Artículo 238. Se deroga.

Artículo 240. Se deroga.

Artículo 259. Luego que la sentencia sobre nulidad cauce ejecutoria, **los padres**, propondrán la forma y términos del cuidado y la custodia de los hijos y el juez resolverá a su criterio de acuerdo con las circunstancias del caso.

Artículo 264. Se deroga.

Artículo 265. Se deroga.

Artículo 267. ...

...

...

...

...

V. Los actos inmorales ejecutados por **los cónyuges** con el fin de corromper a los hijos, así como la tolerancia en su corrupción;

Artículo 270. Son causas de divorcio los actos inmorales ejecutados por **los cónyuges** con el fin de corromper a los hijos, ya lo sean éstos de ambos, ya de uno solo de ellos. La tolerancia en la corrupción que da derecho a pedir el divorcio debe consistir en actos positivos y no en simples omisiones.

Artículo 272. Cuando ambos consortes convengan en divorciarse, **no tengan hijos y de común acuerdo hubieren liquidado la sociedad conyugal, si bajo ese régimen se casaron, se presentarán personalmente ante el juez del Registro Civil del lugar de su domicilio; comprobarán en las copias certificadas respectivas que son casados y mayores de edad y manifestarán de una manera terminante y explícita su voluntad de divorciarse.**

Artículo 285. Los **padres o madres**, aunque pierdan la patria potestad, quedan sujetos a todas las obligaciones que tiene para con sus hijos.

Artículo 289. En virtud del divorcio, **los cónyuges recobrarán su entera capacidad para contraer matrimonio.**

Artículo Octavo.- Se **reforma** el artículo 294 del Código Civil Federal, relativo al parentesco, para quedar como sigue:

Artículo 294. El parentesco de afinidad es el que se contrae **entre los cónyuges y sus parientes.**

Artículo Noveno. Se **deroga** el artículo 641 del Código Civil Federal, relativo a la emancipación, para quedar como sigue:

Artículo 641. Se deroga.

Artículo Décimo. Se **reforman** los artículos 1373 y 1635 del Código Civil Federal, relativos al concubinato, para quedar como sigue:

Artículo 1373. Cuando el caudal hereditario no fuere suficiente para dar alimentos a todas las personas enumeradas en el artículo 1368, se observarán las reglas siguientes:

- I. Se ministrarán a los descendientes y al cónyuge supérstite a prorrata;
- II. Cubiertas las pensiones a que se refiere la fracción anterior, se ministrarán a prorrata a los ascendientes;
- III. Después se ministrarán también a prorrata, a los hermanos y a la concubina y **concubinario, según sea el caso;**

IV. Por último, se ministrarán igualmente a prorrata, a los demás parientes colaterales dentro del cuarto grado.

Artículo 1635. La concubina y el concubinario o **las concubinas o los concubinarios**, tienen derecho a heredarse recíprocamente, aplicándose las disposiciones relativas a la sucesión del cónyuge, siempre que hayan vivido juntos como si fueran cónyuges durante los **dos** años que precedieron inmediatamente a su muerte o cuando hayan tenido hijos en común, siempre que ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato.

Si al morir el autor de la herencia le sobreviven varias concubinas o concubinarios en las condiciones mencionadas al principio de este artículo, ninguno de ellos heredará.

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 4 de febrero de 2009.

Diputado David Sánchez Camacho (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA GUILLERMINA LÓPEZ BALBUENA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La que suscribe, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento de lo dispuesto 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, somete a consideración de la honorable asamblea proyecto de decreto por el que se reforman los párrafos tercero y cuarto de la fracción VI del artículo 74; los párrafos primero, tercero y cuarto de la fracción II del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el primer párrafo del artículo 8, el artículo 18 y el artículo 30 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La rendición de cuentas aparece como un elemento esencial que todo país democrático requiere para afianzar la credibilidad y mantener la gobernabilidad democrática. Actualmente se ha constituido en elemento central, ya que forma parte de uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia sus funciones conferidas por la ciudadanía.

Con la nueva composición de las fuerzas políticas se permitió generar nuevos equilibrios entre los Poderes de la Unión, lo cual trajo como consecuencia establecer la transparencia en la conducción de las instituciones gubernamentales a través de un proceso de rendición de cuentas y un nuevo andamiaje jurídico enfocado a la fiscalización de la Cuenta Pública. Este proceso se concretó con la creación de un órgano que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda; este órgano es la Auditoría Superior de la Federación.

El control, supervisión y revisión son mecanismos que facilitan la verificación de la información y al mismo tiempo da certidumbre y claridad al desempeño del servicio público.

Dentro del régimen jurídico del Estado mexicano, relativo a la función de transparencia, se sitúa la Secretaría de la Función Pública, cuyo objetivo debe enfocarse al de organizar y coordinar el sistema de control y evaluación de la gestión gubernamental, así como al de emitir las normas que regulan los instrumentos y políticas que fijen el funcionamiento del mismo sistema. Sin embargo, en la presente administración estas acciones han sido ineficientes, porque sólo hemos observado cómo nuestro flamante secretario de la Función Pública se quiebra la cabeza por descubrir cuál es el trámite más inútil de esta administración, en lugar de dedicarse a sancionar a los funcionarios corruptos. Con estas

convocatorias para descubrir lo que todo México conoce, sólo evidencia su ineptitud. Además hay que expresarle al actual gobierno lo que coloquialmente dijo un periodista: "el trámite más difícil de este país es poder sobrevivir en él", con tanta ineptitud mostrada por esta administración.

Es de todos sabido que dentro del ámbito legislativo el órgano de control es la Auditoría Superior de la Federación quien desempeña la función de observar que los programas y su ejecución se ajusten a los términos y montos aprobados, así como en el desempeño, eficiencia, eficacia y economía con base en indicadores aprobados en el presupuesto. Es de reconocer que este organismo ha cumplido en presentar en tiempo y forma los resultados de las Cuentas Públicas revisadas.

Este tipo de control es considerado como el control político que ejerce el legislativo sobre el ejecutivo, debido a que con esta fiscalización se da cumplimiento al mandato constitucional de vigilancia en la correcta aplicación de los recursos públicos. Esta fiscalización es un proceso de revisión, inspección y evaluación exhaustiva de los recursos públicos que permiten comprobar que estos se ajusten a los términos y montos aprobados, así como en el desempeño, eficiencia y eficacia con base en indicadores plasmados en el presupuesto.

El propósito de la iniciativa es recorrer la fecha de presentación de la Cuenta Pública y que ésta sea a más tardar el 15 de febrero del año siguiente del ejercicio correspondiente, y que la fecha de aprobación por parte del Pleno de la Cámara de Diputados del informe del resultado de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública sea a más tardar el 30 de septiembre del mismo año de su presentación.

Con ello daremos un paso importante para la consolidación de la democracia en el aspecto de rendición y transparencia, otorgando gobernabilidad para determinar y calificar la gestión pública, coadyuvando al mejoramiento del quehacer gubernamental.

Es oportuno recordarles que en las Cuentas Públicas de 2004 a 2006 se reportaron un aumento en el número de observaciones por irregularidades en el uso de recursos públicos de 500 por ciento. La propia Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados consideró que este aumento en las irregularidades del uso de recursos públicos evidencia "una creciente deshonestidad en el gasto del erario".

Ante estos datos es inaceptable que nosotros como legisladores incurramos en irresponsabilidad por no aprobar la revisión de las Cuentas Públicas en el pasado periodo ordinario de sesiones, a pesar de haber estado programadas en el orden de día por más de un mes. Es por ello que mi propuesta está enfocada en elevar a rango constitucional la obligación del Pleno de la Cámara de aprobar los informes de resultado de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año de su presentación y, con ello, evitar que se siga con la práctica del congelamiento o rezago en los asuntos que son obligatorios ser analizados por este órgano legislativo.

Basta de seguir tolerando los amiguismos, compadrazgos y tráfico de influencias, quienes se aprovechan de lagunas en la ley para poder llevar a cabo sus negocios familiares.

Les recuerdo que la revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Como consecuencia inmediata de los resultados de la revisión de la cuenta se fincarán o determinarán las responsabilidades que deriven si aparecieren discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos obtenidos o en los gastos realizados.

La Cuenta Pública está sustentada en la base técnica del sistema integral de contabilidad gubernamental, basado en normas, procedimientos y metodologías a través de los cuales se registran las operaciones que realizan los organismos de la administración pública, otorgando con ello un alto grado de confiabilidad, permitiendo además generar información que facilita las tareas de evaluación y fiscalización del origen de los ingresos y el destino del gasto.

Es decir, integra los estados contables, financieros, presupuestarios, programáticos y demás información que muestra el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos, y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la hacienda pública estatal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones de los poderes públicos del Estado, además de la situación de la deuda pública.

Por todo lo expresado, es urgente que todos los actores políticos emprendamos una lucha frontal sobre las causas y efectos de la corrupción y la impunidad. Esto a raíz de que la corrupción en nuestro país parece ya estar institucionalizada en todos los niveles jerárquicos de la burocracia, tanto entre quienes realizan procedimientos intermedios, sujetos a revisión o sanción superior, como entre aquéllos que toman decisiones de mayor o menor importancia.

En este frente de lucha el papel del Congreso ya no debe ser meramente el de legislar, sino en función del principio de equilibrio de poderes debe asumir el papel de ser el órgano de vigilar que las acciones de los encargados de la administración pública con respecto al gasto público, éste sea ejercido de manera eficiente y eficaz que cumplan con los objetivos y metas aprobados por el Congreso.

Por todo lo anterior, presentó al Pleno de la Honorable Cámara de Diputados proyecto de

Decreto por el cual se reforman los párrafos tercero y cuarto de la fracción VI del artículo 74; los párrafos primero, tercero y cuarto de la fracción II del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el primer párrafo del artículo 8, el artículo 18 y el artículo 30 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación

Artículo Primero. Se reforman los párrafos tercero y cuarto de la fracción VI del artículo 74, y los párrafos primero, tercero y cuarto de la fracción II del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

I. a VI. ...

....

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de febrero del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 15 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara, al termino de la revisión de la Cuenta Pública, la aprobara a más tardar el 30 de septiembre del año de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la federación seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

.....

VII y VIII. ...

Artículo 79. ...

I. ...

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de junio del año de su presentación, para análisis y estudio, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara a más tardar el 30 de septiembre del año de su presentación para su aprobación y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorias 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 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 éstas.

....

El titular de la entidad de fiscalización superior de la federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados, el informe del resultado, las recomendaciones y las acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 15 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes; en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en la ley. Lo anterior no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la ley.

La entidad de fiscalización superior de la federación deberá pronunciarse en un plazo de 30 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas; en caso de no hacerlo se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

...

III. y IV. ...

Transitorio

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

Artículo Segundo. Se reforman el primer párrafo del artículo 8, el artículo 18 y el artículo 30, todos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 8. La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Ejecutivo federal a la Cámara, y en sus recesos, si es el caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dentro de los 15 primeros días de febrero. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. En ningún caso la prórroga excederá de 45 días naturales.

...

Artículo 18. Las observaciones a que se refiere el artículo anterior deberán notificarse a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales a más tardar el 10 de enero del año siguiente al de la presentación de dicho informe, con el propósito de que sus comentarios se integren al informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente.

Artículo 30. La Auditoría Superior de la Federación tendrá un plazo improrrogable que vence el 15 de junio del año en que la Cámara o, en su caso, la Comisión Permanente reciba la Cuenta Pública para realizar su examen y rendir en dicha fecha a la Cámara, por conducto de la comisión, el informe del resultado correspondiente, que tendrá carácter público y, mientras ello no suceda, la Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones e informaciones.

Transitorio

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

México, DF, a 4 de febrero de 2009.

Diputada Guillermina López Balbuena (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LAS LEYES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, Y ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, A CARGO DE LA DIPUTADA GUILLERMINA LÓPEZ BALBUENA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La que suscribe, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, 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 la consideración de ésta honorable asamblea el siguiente proyecto de decreto por el que se reforman el primer párrafo de la fracción I del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la fracción IV del artículo 16 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social, la fracción I del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y se adicionan un inciso g) a la fracción I del artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, un segundo párrafo a los artículos 72 y 78, respectivamente, de la Ley General de Desarrollo Social, y las fracciones I Bis y II Bis al artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Es necesario evaluar las funciones que actualmente realiza la actual administración, en especial los programas y proyectos sociales para determinar cuáles podrían desarrollarse de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia; así como, facilitando un buen aprendizaje de los ciudadanos interesados en los programas para afianzar los procesos de democratización.

La evaluación de los programas sociales asume características particulares, debido a que requieren de mediano y largo plazos para alcanzar sus objetivos, y durante este proceso es afectado por múltiples variables contextuales.

A pesar de los avances logrados a la fecha, aun subsiste insatisfacción con el déficit del modelo fiscalizador actual, el cual ha propiciado debates sobre la función de los órganos de control, y se llega a la conclusión de recomendar cambios en el marco de la fiscalización de los programas sociales.

Evaluar permite tener resultados para la planificación y la reorientación continua de las políticas, programas, proyectos y acciones. Mi propuesta busca que se midan realmente los avances de acuerdo a los objetivos, para detectar qué pasa durante el proceso; es decir, la evaluación no debe hacerse al final, deben utilizarse indicadores susceptibles de ser revisados en cualquier momento; permitiendo detectar problemas para determinar las

acciones más apropiadas para resolverlos y continuar la consecución de los objetivos planteados.

Nos queda claro que la especificación de metas y objetivos conciernen sólo a la etapa de planificación, por tanto, es necesario especificar los medios para alcanzar los fines y pensar en el proceso de desarrollo del programa para cubrir las fases de estructuración y aplicación, con el objetivo de constatar la congruencia entre resultados y propósitos.

Es sabido que dentro del Plan Nacional de Desarrollo está propósito de evaluar el proceso en forma permanente para corregir desviaciones y precisar las acciones. Pero lastimosamente es sólo eso, un propósito, que en la práctica es nulo.

Conocer los procesos, resultados e impactos de las políticas de desarrollo social constituye un elemento fundamental para mejorar la toma de decisiones y obtener mayor eficacia en las políticas diseñadas, contar con mejor implantación de sus estrategias y eficiencia en la asignación de recursos. Como legisladores debemos alcanzar dicho objetivo, esto implica realizar una evaluación integral, válida y confiable de las políticas aplicadas, y a su vez, disponer recursos financieros suficientes y recursos humanos capacitados.

Si bien la política social sigue planteándose el objetivo de mejorar el nivel de vida de las personas, el énfasis se ha puesto en el combate a la pobreza extrema, lo que provoca que otros grupos sociales vean disminuidos los servicios públicos que satisfacen sus necesidades, principalmente de salud, educación y vivienda, tanto en cantidad como en calidad, a pesar de la insistencia en el discurso gubernamental.

Con nuestra propuesta se asumirán objetivos vinculados a la transferencia de recursos para paliar la situación actual de los pobres, en relación con la satisfacción de sus necesidades elementales más inmediatas; por medio de la inversión en capital humano y social. Ya que al fiscalizar los recursos destinados a los programas, a través de auditorías de desempeño, constituirá una forma particular de hacer investigación, cuyo objetivo puede circunscribirse sólo a conocer y explicar una realidad pero que su principal función será aportar elementos a un proceso de toma de decisiones que permita mejorar los efectos de la actividad evaluada.

Las auditorías de desempeño de la gestión pública a nivel mundial están dejando de ser un ejercicio técnico para transformarse en una herramienta política para resolver problemas de gobernabilidad y legitimidad, ya que contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la rendición de cuentas a la sociedad. Una mejor gestión del gasto público debería contribuir a mejorar la imagen del Estado y aumentar su legitimidad. Sin embargo, aún en nuestro país no se reportan casos en que estos resultados deseables se presenten empíricamente.

Al implementarse las auditorías de desempeño se lograran los siguientes resultados, considerar lo sucedido durante la etapa de implementación en relación con los factores organizacionales, sociales y técnicos que afectan al programa, así como a los aparatos organizacionales vinculados, sus normas, reglas y actores participantes, identificar el grupo-objetivo, funcionarios encargados y los omisiones presentadas.

De 1993 a la fecha el gasto destinado al desarrollo social ha representado más de la mitad de los recursos programables; entre 2004 y 2006 este ha crecido un 59 por ciento, que es ejecutado por 14 dependencias a través de 179 programas. Esta diversidad de programas es resultado de la multiplicidad de problemas socioeconómicos que se observan en el país, lo que ha ocasionado un problema estructural en la política de desarrollo social. Se observan esfuerzo dispersos, duplicidad de tareas burocráticas, atomización del gasto, falta de efectividad y eficiencia.

Un ejemplo claro está en la estrategia que ha impulsado el actual gobierno, denominada Vivir mejor. Esta ha resultado ser poco clara en cuanto a coordinación de acciones, y carece de interconexión que de sinergia a los programas que impulsa.

Además, las facultades y alcances del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, son erráticos, debido a que los alcances de derechos y servicios públicos que pretende evaluar son imprecisos. Hasta antes de 2007, las evaluaciones llevadas a cabo a los programas sociales ayudaban a generar una cultura de la rendición de cuentas, pero la falta de homogeneidad y de calidad propició que éstas no fueran utilizadas en la toma de decisiones.

Actualmente la cultura de la transparencia, rendición de cuentas y evaluación de los recursos públicos ha tenido un auge importante, la política de desarrollo social no debe escapar a esta dinámica; sin embargo aun persisten programas desvinculados y falta de definición en el marco legal que ha limitado la creación de una verdadera política de desarrollo social.

Por todo lo anterior, presentó al pleno de ésta Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo primero. Se reforma el primer párrafo de la fracción I del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 79. ...

...

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. Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad y de anualidad, realizar auditorías de desempeño de manera trimestral durante el ejercicio fiscal en curso de los programas con carácter social establecidos en la ley, para evaluar el cumplimiento final de los

objetivos y metas fijadas, conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos; informando de los resultados, observaciones y recomendaciones a la Cámara de Diputados a más tardar a los treinta días posteriores de iniciada la auditoría.

...

II. a la IV.

Transitorio

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

Artículo segundo. Se reforma la fracción IV del artículo 16 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 16. Para la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

I. a la III. ...

IV. Realizar auditorías de desempeño de manera trimestral durante el ejercicio fiscal en curso, con el objetivo de evaluar el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas en los programas federales conforme a los indicadores estratégicos aprobados en el presupuesto, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos;

V. a la XXI. ...

Transitorio

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

Artículo tercero. Se adiciona un inciso g) a la fracción I del artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, para quedar de la siguiente manera:

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

I. Informes trimestrales a los 30 días naturales después de terminado el trimestre de que se trate, conforme a lo previsto en esta ley.

a) a la f). ...

g) La evolución de los objetivos y metas fijadas en los programas de carácter social que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos.

II. ...

Transitorio

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

Artículo cuarto. Se reforma el artículo 28 y se adicionan un segundo párrafo a los artículos 72 y 78, respectivamente, todos de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 28. La publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley correspondiente, e incluir la leyenda "**Este programa fue aprobado por la Cámara de Diputados**, es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".

Artículo 72. ...

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social tendrá la obligación de proporcionar la información que requiera la Auditoría Superior de la Federación, con el propósito de que este órgano efectúe las auditorías de desempeño que establece la constitución, a fin de evaluar los objetivos y metas fijadas en los programas de carácter social que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación, a efecto de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos.

Artículo 78. ...

Sin perjuicio del principio de anualidad, se realizarán evaluaciones trimestrales a los programas federales, haciendo del conocimiento de sus resultados a la Cámara de Diputados.

Transitorio

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

Artículo quinto. Se reforma la fracción I del artículo 37, y se adicionan las fracciones I Bis y II Bis al artículo 32, todos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 32. A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. ...

I Bis. Promover la evaluación trimestral de los programas sociales contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación;

II. ...

II bis. Proporcionar la información que requiera la Auditoría Superior de la Federación para el cumplimiento de la obligación de efectuar auditorías de desempeño de manera trimestral a los programas sociales establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con la finalidad de verificar el desempeño de los mismos y la legalidad en el uso de los recursos públicos.

III. a la XXVII. ...

Artículo 37. A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables; Asimismo, vigilar el cumplimiento de la norma en la evolución de desempeño que se realiza de manera trimestral a los programas sociales contenidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

II. a la XXVII. ...

Transitorio

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

México, DF, a 4 de febrero de 2009.

Diputada Guillermina López Balbuena (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY DE PLANEACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA GUILLERMINA LÓPEZ BALBUENA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La que suscribe, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto 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, somete a la consideración de la honorable asamblea el siguiente proyecto de decreto por el que se reforman los párrafos segundo y cuarto del apartado A del artículo 26, y la fracción XXIX-D del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 5, los párrafos segundo y tercero del artículo 6, el artículo 18 y el artículo 21 de la Ley de Planeación, y se adiciona una fracción IX al artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La rendición de cuentas se debe basar principalmente en el cumplimiento de los objetivos, metas y fines contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo consagrado en el artículo 26 de la Carta Magna.

Todos sabemos que en el Plan Nacional se sujetan obligatoriamente todos los programas que diseñe, formule, instrumente e implante la administración pública federal, determinando los órganos responsables y las bases para que el Ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas su realización, así como las acciones que utilizará para inducir la participación de los particulares en el proceso de su elaboración y ejecución.

Es preciso reconocer la necesidad de contar con un Plan Nacional de Desarrollo, con el aval de todas las fuerzas políticas que conforman al Estado mexicano, con la finalidad de participar directamente en el crecimiento de la economía y la equitativa distribución de los recursos y servicios. No tengo duda de eso, por tal motivo creo que es imperioso fortalecer y actualizar el marco jurídico.

Es de nuestro conocimiento que Plan Nacional lo elabora el Ejecutivo federal durante los primeros seis meses de cada gobierno, a fin de enviarlo posteriormente al Congreso sólo para su conocimiento, por lo que sería de suma importancia para el desarrollo del país que la Cámara asuma un papel más activo y participativo, es decir, que se convierta en el órgano que apruebe los lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como sus modificaciones que durante su vigencia sean propuestas por el Ejecutivo federal. No olvidemos que es el documento en el que se fijan los objetivos, las estrategias y las prioridades para el desarrollo integral y sustentable del país.

En un mundo globalizado, los Parlamentos están asumiendo nuevas tareas además de su principal que es la de legislar, sean convertidos en los ojos vigilantes de las acciones de gobierno. El conocimiento de los programas de gobierno es cada vez más valioso; sin embargo, en nuestro país, sus efectos aun no inciden en su aplicación generando impactos sociales negativos, tanto en el empleo y la distribución de la riqueza como en el incremento de la brecha en la calidad de vida entre los grupos sociales que conforman el país.

Es fundamental implementar en nuestro país la cultura de la supervisión, así como de asumir cada quien su responsabilidad con el objetivo de crear una sociedad basada en el conocimiento, en donde los recursos impacten de manera equitativa a los diferentes grupos sociales y mejore el bienestar de la población.

En este sentido, uno de los retos de nosotros como legisladores es contribuir a tener conocimiento más directo y participativo tanto de lo contenido en el Plan Nacional de Desarrollo como de los programas derivados del mismo, con el objetivo de coadyuvar a la construcción de una sociedad más justa, equitativa y responsable.

Ante los acontecimientos que se han dado a nivel mundial, relativos a la crisis financiera y sus efectos en las políticas públicas, resulta obvia la necesidad de reorientar las políticas y programas sociales, rescatando los efectos positivos, complementándolos con nuevas formas de gestión pública y social. Es por ello que el Plan Nacional de Desarrollo debe asumirse como una premisa en la búsqueda del desarrollo sustentable.

En la actualidad los programas implantados por la actual administración están en una encrucijada que condiciona o amenaza su permanencia, debido al impacto de las medidas financieras que se aplican en todo el mundo, ocasionando reducción en los presupuestos. Con el control por parte del Congreso hacia el gobierno, se producirá una administración pública accesible, moderna y eficiente atenta al reclamo de la población, convirtiéndose en un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia en el avance democrático.

El desarrollo de nuestro país requiere de una administración pública que promueva el uso eficiente de los recursos públicos, cumpliendo puntualmente con los programas con base en el principio de rendición de cuentas.

Por todo lo anterior, presentó al pleno de la honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto por el cual se reforman los párrafos segundo y cuarto del apartado A del artículo 26, y la fracción XXIX-D del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 5, los párrafos segundo y tercero del artículo 6, el artículo 18 y el artículo 21 de la Ley de Planeación, y se adiciona una fracción IX al artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando de la siguiente manera:

Artículo primero: Se reforman los párrafos segundo y cuarto del apartado A del artículo 26, y la fracción XXIX-D del artículo 73, y se adiciona una fracción IX al artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 26.

A. ...

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal, **el cual, tendrá que ser aprobado por el Congreso de la Unión, o en sus recesos por la Comisión Permanente, así como sus modificaciones, en cuyo caso, la sesión para la aprobación deberá realizarse a más tardar 15 posteriores a la presentación por parte del Ejecutivo federal al Congreso de la Unión.**

...

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley, **sin perjuicio del proceso de aprobación, señalado en este artículo.**

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a la XXIX-C. ...

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional, **así como, aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, presentado por el Ejecutivo federal;**

XXIX-E. a XXX. ...

Artículo 78. ...

...

I. a la VIII.

IX. Aprobar, en su caso, el Plan Nacional de Desarrollo y las modificaciones que realice el Ejecutivo federal.

Artículo Transitorio

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

Artículo Segundo: Se reforman el artículo 5, los párrafos segundo y tercero del artículo 6, el artículo 18 y el artículo 21 de la Ley de Planeación, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 5. El presidente de la república remitirá el Plan al Congreso de la Unión o **en sus recesos a la Comisión Permanente** para su examen, opinión y **aprobación; asimismo, las modificaciones debidamente justificadas y fundamentadas. La sesión de aprobación del Plan o en su caso, de las modificaciones remitidas, se efectuara a más tardar 15 días posteriores al envío del plan. Sin perjuicio de lo anterior,** en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio plan.

Artículo 6. ...

En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá al **Congreso de la Unión o en sus recesos a la Comisión Permanente** el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior, incluyendo un apartado específico con todo lo concerniente al cumplimiento de las disposiciones del artículo 2 Constitucional en materia de derechos y cultura indígena.

El contenido de las cuentas anuales de la hacienda pública federal y del **Gobierno** del Distrito Federal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que aluden los dos párrafos que anteceden, a fin de permitir a la Cámara de Diputados el análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional referentes a las materias objeto de dichos documentos.

Artículo 18. La Secretaría de la **Función Pública** de la federación deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Artículo 21. El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse **por el Ejecutivo federal, y aprobarse por el Congreso de la Unión, o en sus recesos por la Comisión Permanente. El cual deberá publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el presidente de la república, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.**

Artículo Transitorio

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

México, DF, a 4 de febrero de 2009.

Diputada Guillermina López Balbuena (rúbrica)

QUE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ALLIET MARIANA BAUTISTA BRAVO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Alliet Bautista Bravo y Sonia Noelia Ibarra Franquez, diputadas federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LX Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad que le otorgan los artículos 71, fracción II; 72, inciso h); y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y con fundamento en los artículos 55, fracción II; 62, 63 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración del Congreso de la Unión iniciativa de decreto por la que se adiciona un párrafo segundo al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los estados tienen la responsabilidad primordial de promover y proteger los derechos humanos consagrados en la legislación internacional y nacional, asegurar que se cumplan, respetarlos y hacerlos respetar; incluso velando por que las empresas transnacionales y otras empresas comerciales los respeten.

De acuerdo con la Declaración de Derechos Humanos de 1946 todos los órganos de la sociedad, incluidas las empresas, son responsables de la promoción y protección de los derechos humanos.

Por su parte, la comunidad internacional también ha impulsado, por medio de diversos convenios y acuerdos, que la promoción y protección de los derechos humanos son intrínsecos, por lo que rebasan las fronteras nacionales y culturales, eso ha promovido que las empresas ya no logren sostener que no pueden tomar medidas en materia de derechos humanos, pues hacerlo sería entrometerse en la política nacional u ofender los valores de otras culturas.

Cada vez más crece el interés y el debate alrededor del rol de las empresas, pues su incidencia es cada vez más grande, así como el efecto de sus actividades en todo el mundo. Mientras que las violaciones de los derechos humanos cometidas por empresas siguen afectando a comunidades y a los trabajadores de todo el planeta. Se han denunciado casos de comunidades indígenas devastadas por minas, trabajadores agrícolas mutilados por pesticidas o salarios insuficientes, bebés perjudicados por publicidades falsas de alimentos, o trabajadoras de la industria textil que sufren acoso sexual y condiciones de trabajo insalubres.

Por lo anterior, diversas organizaciones no gubernamentales, en coordinación con diversos mecanismos internacionales de protección de derechos humanos, exigen una mayor

responsabilidad de las empresas hacia los derechos humanos; mientras que muchas empresas están empezando a hablar de la responsabilidad social corporativa.

Amnistía Internacional ha denunciado que el daño que causan las empresas procede unas veces de los abusos directos contra los derechos humanos, y otras de su connivencia con personas que violan los derechos humanos. Pese a la existencia de este potencial para causar un daño importante, apenas hay mecanismos efectivos nacionales o internacionales para impedir los abusos contra los derechos humanos cometidos por las empresas, o para hacer que dichas empresas rindan cuentas de sus actos.¹

A consecuencia de ello, las personas afectadas por las operaciones empresariales, en muchos casos ya marginadas y en situación de vulnerabilidad, se ven desvalidas, sin la protección a la que tienen derecho, o sin acceso a la justicia.²

El Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos, presentado 15 de febrero de 2005, señala que al examinar las responsabilidades de las empresas es importante reafirmar que los Estados son los primeros responsables de proteger los derechos individuales.

Sin embargo, señala, si bien pueden afectar considerablemente al disfrute de los derechos humanos, las empresas no cumplen la misma función en la sociedad, no tienen los mismos objetivos ni ejercen el mismo influjo en los derechos humanos que los Estados. Por lo que las responsabilidades de éstos, por consiguiente, no pueden transferirse simplemente a las empresas; las responsabilidades de éstas deben definirse separadamente, en función de su naturaleza y de sus actividades.

Por su parte, el Pacto Mundial promovido por la Organización de las Naciones Unidas,³ ha definido las responsabilidades de las empresas en función de dos principios:

1. Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos reconocidos internacionalmente.
2. Las empresas deben asegurarse de que no son cómplices de violaciones de los derechos humanos.

El Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos también constituye un punto de partida útil para comprender las responsabilidades de las empresas, que son de tres tipos en la esfera de los derechos humanos. Las dos primeras responsabilidades son respetar, y apoyar los derechos humanos; se refieren a actos y omisiones de la propia empresa. La tercera es asegurarse de que no son cómplices de violaciones de los derechos humanos, esto es la relación entre la empresa y los terceros.

Asimismo, la responsabilidad de las empresas de asegurarse de que no sean cómplices de violaciones de los derechos humanos plantea también problemas complejos. Las sociedades se asocian a menudo con otras para operaciones conjuntas o con las autoridades nacionales o locales, lo que puede dar lugar a denuncias de complicidad si uno de los asociados vulnera los derechos humanos.⁴

A diferencia de lo que ocurre con los límites de las obligaciones que incumben a los Estados en materia de derechos humanos, los límites de la responsabilidad de las empresas en esta esfera no son fáciles de definir por referencia a los límites territoriales. En efecto, mientras que una pequeña empresa puede influir de modo relativamente limitado en el ejercicio de los derechos humanos en un país concreto, una gran empresa puede influir en ese ejercicio más allá de las fronteras. Por lo tanto, los límites de la responsabilidad empresarial en materia de derechos humanos deben definirse teniendo en cuenta otros factores, entre ellos la dimensión de la empresa, su relación con sus asociados, la naturaleza de sus actividades y la proximidad entre éstas y la población.

Velar por que las empresas respeten los derechos humanos es ante todo de la incumbencia del Estado en el plano interno. Los Estados han contraído a nivel internacional la obligación de respetar los derechos de los individuos y de los grupos de individuos y de proteger esos derechos contra la acción de terceros, que pueden ser también entidades empresariales.⁵

El representante especial del secretario general sobre Derechos Humanos y Corporaciones Transnacionales y otras Empresas destacó en su tercer informe tres principios: la obligación del Estado de proteger, la responsabilidad empresarial de respetar y el acceso de las víctimas a reparaciones del daño.

Las líneas directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico para empresas multinacionales⁶ exponen que todos los Estados tienen derecho a establecer condiciones de actuación para las empresas multinacionales bajo su jurisdicción nacional, dentro de lo que marcan el derecho internacional y los tratados internacionales que hayan firmado.

En enero del 2003 la secretaria general de Amnistía Internacional, Irene Khan, manifestó que "el poder conlleva responsabilidad, y a medida que las empresas van desempeñando papeles cada vez más importantes deben reforzarse los mecanismos jurídicos vinculantes, a fin de garantizar que se pedirá cuentas a las empresas por su participación directa o indirecta en abusos contra los derechos humanos. En lo que respecta a la responsabilidad empresarial por los derechos humanos, ya es hora de ir más allá de los códigos de conducta voluntarios. De la misma manera que los Estados tienen la obligación jurídica de respetar estos derechos, esa responsabilidad también debe recaer sobre las empresas".

Distintas organizaciones están trabajando positivamente para que las empresas comprendan y empiecen a asumir sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Algunos abusos típicos de los derechos humanos que pueden ser resultado de la actividad empresarial son:

Vulneración de los derechos laborales, incluyendo trabajo forzado, trabajo infantil, ambientes de trabajo inadecuados que amenazan la salud y la seguridad, discriminación, denegación de libertad de asociación y el derecho a negociaciones colectivas.

Acuerdos de seguridad impropios; por ejemplo, en el caso de las empresas que hacen negocios en países inestables o violentos y pagan a las fuerzas armadas o de seguridad del estado, mientras éstas llevan a cabo abusos con o sin el conocimiento de la empresa.

Desplazamientos de poblaciones locales, especialmente colectivos indígenas, en beneficio de proyectos de explotación de recursos naturales, a menudo sin consultas previas ni compensaciones económicas a los afectados.

Procesos productivos que causan serios daños medioambientales, amenazas contra la salud, e incluso, la vida.

Denegación de un nivel de vida adecuado, y otros impactos sobre derechos económicos, sociales o culturales.

En México aún está pendiente identificar aquéllos obstáculos legales que impiden que una persona que ha sufrido una violación de derechos humanos por el accionar de una empresa, pueda obtener reparación por el daño ocasionado.

Es por ello que este primer reconocimiento del Estado respecto de las responsabilidades de las empresas en colaborar es sumamente significativo. Sin duda, queda mucho trabajo por realizar y este es un importante paso para ello.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación también se ha pronunciado al respecto, mediante una resolución que su pleno tomó como criterio, que si un particular omite alguna restricción que establezca la Constitución, como es el caso de la inviolabilidad de las comunicaciones, se estará en presencia de un ilícito constitucional cometido por ese particular que ignoró un derecho fundamental.⁷

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

Decreto

Único. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 1. ...

El Estado mexicano reconoce que en sus obligaciones también se encuentra proteger que las personas físicas o jurídicas privadas, nacionales e internacionales, no cometan violaciones de derechos humanos en contra de las personas que se encuentran en el territorio.

Notas

1. <http://www.amnesty.org/es/business-and-human-rights>
2. Idem.
3. <http://www.unglobalcompact.org/Languages/spanish/index.html>
4. <http://www.unglobalcompact.org/Portal/Default.asp>
5. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/110/30/PDF/G0511030.pdf?OpenElement>
6. <http://www.oecd.org/dataoecd/21/20/16975360.pdf>
7. Novena época; segunda sala; Suprema Corte de Justicia y su Gaceta; XII. Diciembre de 2000; página 428.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de febrero de 2009.

Diputadas: Alliet Mariana Bautista Bravo, Sonia Noelia Ibarra Fránquez (rúbricas).

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 46, 76 Y 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EDUARDO ELÍAS ESPINOSA ABUXAPQUI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Con fundamento de lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento

Exposición de Motivos

I. El 8 de diciembre 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que por el que se reforma el único párrafo y se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 46; se deroga la fracción IV del artículo 73; se adicionan las fracciones X y XI, pasando la actual fracción X a ser fracción XII del artículo 76; y se reforma la fracción I del artículo 105, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. El objeto de las modificaciones constitucionales en comento consistió en otorgarle al Senado las siguientes competencias:

- a) Para aprobar los convenios amistosos que los estados le presenten para arreglar sus respectivos límites territoriales; y
- b) Para resolver en definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. Las resoluciones que el Senado en la materia serán definitivas e inatacables.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer a través de controversia constitucional a instancia de parte interesada de los conflictos derivados de la ejecución del correspondiente decreto de la Cámara de Senadores.

III. Como se puede advertir, la primera competencia que se asignó como exclusiva de la Cámara de Senadores, y que antes de la reforma le pertenecía al Congreso de la Unión, consiste en una intervención del mencionado órgano camaral en donde no existe controversia o conflicto entre los estados, pues de hecho éstos llegan ante dicha instancia con un convenio elaborado por ambas partes que presupone la aceptación de éste, y sólo se solicita la aprobación por parte del Senado para que dicho acuerdo político quede firme y sea vinculatorio.

La otra competencia exclusiva que por virtud de la reforma se le asignó a la Cámara de Senadores, y que antes le correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en vía de controversia constitucional, es la facultad de resolver conflictos limítrofes entre las entidades federativas, hipótesis normativa que tal y como se desprende de la propia

redacción del texto constitucional, presupone una controversia o conflicto, y que éste debe resolverse previa valoración de las disposiciones constitucionales y legales que correspondan, a fin de estar en aptitud de otorgar la razón al que la posea.

IV. En el decreto referido con antelación se previó en el artículo tercero transitorio que las controversias sobre conflictos limítrofes entre entidades federativas que a la entrada en vigor de éste se encuentren en trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberían ser remitidas de inmediato a la Cámara de Senadores, a fin de que ésta proceda a determinar lo conducente.

V. Finalmente, el Senado debía constituir en su estructura la comisión de límites de las entidades federativas, la cual se integraría y funcionaría en los términos de la ley reglamentaria que al efecto se expida.

VI. Lo anterior es una descripción sintética de la reforma constitucional mencionada previamente, y que a casi tres años de su entrada en vigor conviene revisar si debe permanecer intocada o, bien, como es mi propuesta, introducir modificaciones ante los nulos resultados tangibles que por virtud de ésta se han producido.

VII. La iniciativa tiene el ánimo de trasladar la competencia que tiene actualmente el Senado para conocer de conflicto limítrofes entre entidades federativas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las siguientes razones:

- a) A casi tres años de la reforma en comento, no se ha producido un avance sustancial en la resolución de los conflictos limítrofes;
- b) No se cuenta con una ley reglamentaria de los artículos 46 y 76, fracciones X y XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Si bien el Senado ya cuenta con una Comisión de Límites de Entidades Federativas, ésta no ha desahogado ninguna de las controversias que la Suprema Corte de Justicia de la Nación le remitió;
- d) El Senado, en estos momentos, no se encuentra en posibilidad real de atender otras controversias limítrofes que eventualmente pudieran presentarse; y
- e) No existe ningún indicio de que todo lo anterior pudieran variar de manera positiva, ni en el corto ni en el mediano plazo.

VIII. En lo específico, se propone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda resolver los conflictos limítrofes vía la controversia constitucional, en tanto que el Senado mantenga la facultad de aprobar los convenios amistosos que, para arreglar los límites territoriales, le presentan las entidades federativas.

En otras palabras, cuando exista controversias que no puedan superar los estados vía convenio amistoso, la autoridad competente será la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

cuando las entidades federativas puedan llegar a construir arreglos, que éstos sean sancionados por el Senado para que cobren fuerza vinculante.

Lo anterior tiene sentido, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su función jurisdiccional por naturaleza cuenta con vasta y probada experiencia para hacerse cargo de controversias entre partes; en tanto, el Senado posee de igual forma, capacidad plena e inobjetable en intervención de asunto políticos.

IX. No pasa desapercibido que el texto constitucional de todas manera considera la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los conflictos limítrofes, pues si bien es cierto, indica que las resoluciones que emita el Senado de la República son definitivas e inatacables; también es cierto que cuando exista diferencias por la ejecución del decreto senatorial que se expida, los estados pueden acudir ante el máximo tribunal del país para resolverlos.

Lo anterior se traduce que las partes de los Estados Unidos Mexicanos para resolver conflictos limítrofes tienen que acudir a dos instancias: en primer lugar al Senado y, en su caso, a la Suprema Corte.

Situación que a todas luces no es deseable, pues los estados tendrían que resolver sus diferencias ante dos autoridades distintas con procedimientos distintos. Este modelo en nada contribuye a la celeridad en la resolución de los conflictos, por el contrario, lo posterga y alarga de manera innecesaria.

X. No hay que perder de vista que este tipo de controversias no aqueja únicamente a los espacios de gobierno, en realidad, los grupos de población que se encuentran en los territorios en disputa son los que en realidad resienten esta falta de definición, ya sea en la integridad física, en propiedad o en su propia forma de organización comunitaria. Los gobiernos, en cambio, conocen de las repercusiones sociales y políticas de esa falta de definición.

Precisamente, esta iniciativa tiene la intención de no postergar innecesariamente la solución de conflictos de esta índole, pues los asuntos que están en poder del Senado son conflictos que se iniciaron desde hace mucho tiempo, y que si bien aún esperan solución, las consecuencias de esta indefinición son padecidas por las comunidades que habitan en los territorios que enfrentan tales imprecisiones.

No deben existir dobles instancias ni dobles procedimientos para solucionar conflictos de carácter territorial.

Reflexionemos: los estados que antes de la reforma de 2005 acudieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver sus controversias limítrofes tuvieron que llevar todo un proceso jurisdiccional que no culminó con sentencia, pues la reforma en comento en disposición transitoria ordenó que éstos se remitieron inmediatamente al Senado. Esos estados permanecen a la espera de que existan las condiciones legales para que el Senado pueda asumir su competencia constitucional y resuelva tales asuntos, y cuando esto ocurra

—que no hay señales de que sea ni el corto ni en el mediano plazos- de existir diferencias en la ejecución del decreto correspondiente, todavía tendrían que acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta determine lo propio.

Como se puede advertir, el modelo vigente no es el más adecuado, ni para los estados que ya tienen conflictos limítrofes, ni para los que en un futuro pudieran verse involucrados.

XI. Finalmente, se propone en disposición transitoria que los conflictos territoriales que se encontraban en trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación antes de la reforma de 2005, se devuelvan a dicho poder en la misma etapa procesal en la que se encontraban, a fin de no propiciar que tengan que iniciar de nueva cuenta todo el sendero jurídico.

Lo anterior tiene el ánimo de evitar atrasos que, a todas luces, se considera innecesario y, por el contrario, tiene el ánimo de generar las condiciones para que dichas controversias puedan arribar a una conclusión lo más pronto que sea posible.

Por las consideraciones expresadas, me permito presentar a la soberanía la presente iniciativa de

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

Artículo Único. Se reforman los artículos 46 y 105, fracción I; y se deroga la fracción XI del artículo 76, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

Artículo 46. Las entidades federativas pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites, pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer a través de controversia constitucional, a instancia de parte interesada, los conflictos derivados de la ejecución de los convenios que se mencionan en el párrafo que antecede.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado

I a X. ...

XI. Derogado.

XII. ...

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre

a) a k) ...

...

...

Transitorios

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

Artículo Segundo. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, dentro de los tres días hábiles siguientes a la entrada en vigor del decreto, deberá remitir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación las controversias limítrofes que se encuentren en trámite, ajustando a lo siguiente:

a) Las controversias limítrofes que antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional del 8 de diciembre de 2005 se encontraban en trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que por virtud de disposición transitoria se turnaron al Senado deberán regresarse a ésta en la misma etapa procesal donde se encontraban, a fin de que se continúe con el proceso en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

b) Las controversias limítrofes que no se sitúen en la hipótesis anterior, sus promoventes deberán comparecer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con arreglo a la ley respectiva, para iniciar el procedimiento respectivo. Para efecto del cómputo del plazo de presentación de acuerdo con la ley correspondiente, se computará a partir del día siguiente de la entrada en vigor del decreto. El Senado está obligado a devolver a las partes toda documentación que éstas le hayan entregado sin dilación alguna.

Artículo Tercero. La adecuación de las disposiciones legales que con motivo de la entrada en vigor del decreto deban realizarse se efectuará dentro de los noventa días hábiles siguientes.

Dado en Palacio Legislativo, a 5 de febrero de 2009.

Diputado Eduardo Elías Espinosa Abuxapqui (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, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS ALEJANDRO LANDERO GUTIÉRREZ, OBDULIO ÁVILA MAYO Y ALBERTO VÁZQUEZ MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los suscritos, diputados federales Alejandro Landero Gutiérrez, Obdulio Ávila Mayo y Alberto Vázquez Martínez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en el 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, someten a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el párrafo segundo, del artículo 4 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Cuando comenzó esta LX Legislatura muchos eran los que apostaban al fracaso y a la cerrazón, a la paralización legislativa y a que fuese una Cámara de Diputados inoperante.

Por fortuna, gracias a la disposición y al amor que tienen por México la mayoría de diputadas y diputados, se han logrado acuerdos que han permitido llevar a cabo las principales reformas estructurales que permitan al país trazar el camino para su desarrollo.

A pesar de lograr estos importantes acuerdos, la percepción que tienen los ciudadanos sobre los diputados sigue siendo negativa, alcanzando la calificación reprobatoria de 5.4 según datos del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Esta calificación se debe, entre otras causas, a que los ciudadanos desconocen el trabajo que se realiza en periodos de receso, por lo que constantemente somos criticados porque los periodos de sesiones son demasiado cortos.

Organizaciones académicas, políticas y civiles como Mejores Gobernantes, entre otras, han reclamado justamente reformas a la Constitución con el fin de tener un parlamento más eficiente y transparente.

En México el Congreso sesiona –únicamente– alrededor de siete meses, por cinco meses de periodo de receso, tiempo destinado al trabajo de las comisiones y el desahogo de los asuntos turnados.

Sin embargo este periodo de receso es visto por muchos ciudadanos como un periodo improductivo, resultado de la baja intensidad en el trabajo que se da en comisiones. Si bien hay comisiones que sesionaron varias veces durante el último periodo de receso, por

ejemplo las de Presupuesto y Cuenta Pública, Salud o Grupos Vulnerables, también hubo 28 comisiones que no se reunieron durante los meses de mayo a agosto, esto según datos de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la honorable Cámara de Diputados, dicha inproductividad no contribuye al buen funcionamiento del Poder Legislativo.

Actualmente los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contemplan como inicio y termino del segundo periodo de sesiones al 1 de febrero y al 30 de abril del mismo año:

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1 de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

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 por 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.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el presidente de la República.

Por otro lado, el número de iniciativas y puntos de acuerdo que se inscriben en la Gaceta Parlamentaria para ser leídos en tribuna llega a ser excesivo para el tiempo que duran los periodos ordinarios.

En otros países como España o Argentina los parlamentos sesionan en promedio 9 meses, tiempo razonable para sesionar y tratar la mayoría de los asuntos programados, y al mismo tiempo deja periodos de uno y dos meses para que las comisiones dictaminen.

Esta iniciativa se suma a las propuestas que han presentado distintos diputados de ésta y anteriores legislaturas. Sin embargo a diferencia de otras, esta iniciativa no pretende crear un tercer periodo de sesiones o unificarlos en uno solo, tampoco pretende ampliar el periodo de la Comisión Permanente o de receso.

Lo que se busca es extender el calendario de sesiones legislativas del segundo periodo de sesiones cuidando de conservar el tiempo necesario para que las comisiones puedan reunirse y tratar los asuntos turnados por el Pleno.

Con ello se pretende aumentar de 7 a 9 meses el tiempo que el Congreso sesiona al año. Se espera que esta medida contribuya al desempeño de los legisladores así como a una mejor imagen del Congreso frente a los ciudadanos mexicanos.

Del mismo modo, para lograr una concordancia jurídica se reforma el artículo 4o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en el mismo tenor.

Por ello, ponemos a consideración la presente iniciativa:

Decreto que reforma el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 4 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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 por 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 junio del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el presidente de la República.

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 4 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

...

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 quince de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 constitucional, caso en el cual las sesiones podrán extenderse hasta el treinta y uno de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del treinta de junio del mismo año.

Transitorio

Único. La presente reforma entrará en vigor un día después al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de febrero de 2009.

Diputados: Alejandro Landero Gutiérrez (rúbrica), Obdulio Ávila Mayo, Alberto Vázquez Martínez.

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73 Y 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JOSÉ JESÚS REYNA GARCÍA Y MAURICIO ORTIZ PROAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

José Jesús Reyna García y Mauricio Ortiz Proal, diputados de la LX Legislatura del honorable 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, 56, 62, 63 y 64 del Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permiten someter a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 73 y 89 de la Constitución Política de los Unidos Mexicanos, que se fundamenta en la siguiente

Exposición de Motivos

Con motivo del proceso de negociación para la reforma del Estado, la LX Legislatura ha realizado importantes aportaciones al régimen jurídico a fin de dar una mayor certeza y respeto a las instituciones jurídicas y políticas fundamentales.

Para ello, la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos, realizó una labor de análisis de las propuestas presentadas en materias tales como régimen político y de gobierno, electoral, entre otras, las cuáles fueron objeto de un concienzudo estudio que llevó a la presentación de varias iniciativas con las cuáles adecuar el marco normativo a las necesidades actuales del Estado mexicano.

Sin embargo, este proceso se ha visto influido de sobremanera, como es natural, por la coyuntura política imperante, en la que se cuestionaba la legitimidad del Poder Ejecutivo y los partidos políticos no muestran, como resulta obvio, una postura homogénea en algunos aspectos fundamentales.

Ello ha complicado de manera importante la negociación de acuerdos políticos. Por esta causa, ha sido argumento recurrente la urgencia de atender a las necesidades inmediatas que presenta el escenario político, así como la imposibilidad de llegar a acuerdos de grandes magnitudes, lo que nos ha orillado en diversas ocasiones a optar por la reforma posible y no por la deseable.

A nuestro juicio, este fue el caso de la recientemente aprobada reforma al informe presidencial, que en aras de evitar incidentes como los ocurridos en los dos últimos años, simplemente eliminó la obligación del presidente de la República de acudir al inicio del primer periodo ordinario de sesiones a presentar su informe, dejando abierta la posibilidad de hacerlo de manera personal o simplemente presentarlo por escrito por conducto de un intermediario, como sucedió con el informe inmediato anterior recibido.

Sin entrar en la discusión sobre la pertinencia de la presencia del presidente en este acto en particular, consideramos que se trataba del único momento en que ambos poderes interactuaban o mejor dicho se encontraban de manera directa, si bien no existía un verdadero diálogo que le diera un carácter auténticamente republicano a dicho acto.

Se ha querido solventar la necesidad de comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo mediante la implantación de la pregunta parlamentaria, procedimiento que estamos experimentando por primera ocasión en este periodo, pero que a nuestro juicio, si bien se trata de un medio valioso para canalizar las inquietudes de los legisladores respecto del contenido del informe o cualquier otra temática relacionada con la administración pública federal, no atiende a la dinámica que debe caracterizar la relación entre poderes, de tal manera que resulta insuficiente.

La presencia del Ejecutivo ante el parlamento para responder de las inquietudes que sus decisiones al frente de la administración puedan despertar en los integrantes de este cuerpo colegiado, responde a la naturaleza esencial de los parlamentos como medio de control del ejercicio del poder público. Debe pues, tratarse de una práctica recurrente y no de excepción.

Recientemente se ha comentado en diversos foros y se han presentado algunas iniciativas sugiriendo diversos mecanismos para dar una solución a la falta de interlocución entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, incluso proponiendo la posibilidad de pasar de un régimen presidencial, a un régimen semipresidencial, o francamente parlamentario, dotando al Congreso de mayores facultades para ejercer su función de control mediante su intervención en la designación y remoción ya sea del jefe de gobierno o jefe de gabinete, o incluso de todos los integrantes del gabinete.

Consideramos que se trata de un sistema ajeno a nuestra tradición histórica y que a la larga pudiera ocasionar mayores problemas de los que se pretenden resolver. La implantación de un sistema de esa naturaleza en un sistema democrático que aún no se encuentra plenamente consolidado, pudiera generar mayores inestabilidades políticas que la falta de comunicación que se pretende solucionar.

Por ello es nuestra opinión que lo que se requiere en lo inmediato, independientemente de fortalecer a uno u otro poder, es en realidad establecer los mecanismos de comunicación entre los poderes, dotando a la relación entre poderes de las herramientas para una adecuada comunicación que a su vez permita la interrelación y coordinación que se requiere para afrontar la problemática que aqueja a la nación, asumiendo la corresponsabilidad de gobernar.

Así pues, estimamos necesario que exista un procedimiento para que el Congreso pueda solicitar al titular del Ejecutivo federal que acuda ante él, para presentar ante situaciones de importancia, urgencia o trascendencia para el país su postura y propuesta ante ello, para exponer las motivaciones de toma de decisiones relevantes, o bien para que exponga los fundamentos que lo motivan a presentar una iniciativa de ley.

De esta manera, el Poder Legislativo podrá allegarse de las informaciones necesarias para su propia toma de decisiones, y a la vez presentar directamente al conocimiento del titular del Ejecutivo federal sus apreciaciones, y por su responsabilidad de representación social, poder transmitir a sus representados información suficiente y objetiva sobre la problemática del país.

En contraparte, consideramos que debe dotarse al titular del Poder Ejecutivo de la facultad de solicitar al Congreso que le reciba, cuando a su juicio lo estime necesario a fin de exponer sus argumentos respecto de situaciones, como las ya señaladas o bien con el fin de buscar el consenso de las fuerzas políticas respecto de la dirección de la administración pública federal.

Asimismo, el titular del Ejecutivo podría presentar personalmente aquellas iniciativas que considere fundamentales, a fin de exponer las razones políticas, económicas y sociales que lo motivan a ello, y conocer directamente los cuestionamientos que pudieran tener al respecto los legisladores.

No debe verse esta propuesta como una amenaza para la integridad jurídica, política o moral de la figura presidencial. Como garantía de ello, para citar al titular del Ejecutivo sería necesario un acuerdo entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso, que garantice el voto favorable de la mayoría de sus integrantes al punto de acuerdo respectivo, para lo que se requeriría de mayoría calificada.

Si la comunicación entre ambos poderes se ha vuelto ríspida, es en gran medida por la escasez de vías para ésta, lo que motiva a que los legisladores que pretenden exponer alguna inconformidad al titular del Ejecutivo aprovechen las pocas ocasiones que se tiene de hacerlo de manera directa, generando actos bochornosos como los que se han vivido en años recientes; o bien con declaraciones en los medios de comunicación, ante la falta de posibilidades y recursos con los que si cuenta el Ejecutivo.

En la medida en que la presencia del Ejecutivo ante los legisladores se vuelva una práctica cotidiana, la presión que las inconformidades sociales y políticas ejercen sobre el sistema representativo se verían bien y oportunamente canalizadas, generándose una verdadera relación republicana entre poderes.

En los regímenes democráticamente consolidados la presencia de los integrantes del gabinete e incluso del jefe o presidente del gobierno ante los órganos legislativos es una práctica recurrente, lo que genera un esquema de transparencia y control de gobierno, así como una adecuada comunicación e interrelación para la atención conjunta de los asuntos trascendentales que así lo requieren.

Consideramos que el presidente de la República, en su carácter de jefe del gobierno, no sólo no se encuentra impedido, sino que debe ser impelido para participar de este diálogo, tan constante y dinámico como lo marque la circunstancia, con los integrantes del Poder Legislativo para asegurar el buen funcionamiento del gobierno.

La nueva correlación entre poderes que se construye en el país, requiere que le dotemos de las herramientas necesarias para generar el diálogo necesario para la adecuada atención de la problemática nacional, sustentada ante todo en la idea de que por encima de diferencias políticas, se encuentra el interés superior de nuestros conciudadanos, de procurar al país el gobierno eficaz y eficiente que se merece.

Por lo anteriormente expuesto, nos permitimos someter a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 73 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Primero. Se modifica el inciso IV, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

IV. Para convocar o autorizar al presidente de la República a que comparezca ante dicha representación, cuando haya un asunto que así lo amerite, y se apruebe por mayoría de dos terceras partes de los presentes, en ambas Cámaras.

Segundo. Se modifica el inciso XVII, del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

...

XVII. Solicitar al Congreso de la Unión, cuando a su juicio haya un asunto que así lo amerite, se autorice su comparecencia ante dicha representación y hacerlo cuando aquél le convoque.

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, salón de sesiones, a 17 de febrero de 2009.

Diputados: José Jesús Reyna García, Mauricio Ortiz Proal (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 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 LX Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad que le 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, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el numeral 5, inciso g), de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

En concordancia con una serie de medidas que he propuesto para reducir el consumo del alcohol, a efecto de proteger la salud pública y el bienestar social. Recordando el preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, que establece que uno de los derechos fundamentales de todo ser humano es disfrutar de los niveles de salud más elevados, sin distinción de raza, religión, creencia política o condición social o económica; así como el artículo 12 del Código Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 que establece el derecho de todos a disfrutar de los niveles de salud física y mental más elevados; y la declaración de Estocolmo del 2001 sobre jóvenes y alcohol de la Organización Mundial de la Salud, que establece que las políticas de salud pública sobre el alcohol deben ser formuladas sobre la base de intereses de salud pública, sin interferencias de intereses comerciales; es que me di a la tarea de realizar un análisis sobre la eficacia y certeza legal de los instrumentos jurídicos que existen en nuestro país, para regular la facultad del Congreso de la Unión, para gravar e imponer impuestos especiales a las bebidas alcohólicas, del cual se desprendieron los siguientes aspectos relevantes, que me impulsan a someter a esta honorable asamblea la propuesta de reforma constitucional que en su oportunidad se refiere.

El 30 de diciembre de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, con el objetivo de desincentivar la demanda de algunos productos nocivos para la salud de los mexicanos.

Dicha ley se expidió conforme al artículo 117 de la Constitución Política federal, respecto a la capacidad del Estado para emitir y dictar leyes encaminadas a combatir el alcoholismo; así como lineamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos para corregir las fallas de mercado conocidas como externalidades negativas que generan el consumo de determinados bienes y servicios.

No obstante, nuestra carta magna no se refiere expresamente la facultad del Congreso de la Unión para imponer dicho impuesto especial, lo que sin duda genera incertidumbre legal respecto al acto impositivo.

En tal virtud, se propone reformar el inciso g) del numeral 5 de la fracción XXIX del artículo 73 del la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de adicionar dicha facultad.

Actualmente, de acuerdo con el texto del referido artículo 73, el Congreso de la Unión sólo puede imponer impuestos especiales a la energía eléctrica, el tabaco, la gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, el aguamiel y productos de su fermentación, a la explotación forestal y a la producción y consumo de cerveza. Excluyendo las bebidas alcohólicas no fermentadas como el vino y la sidra, o bebidas alcohólicas derivadas de un proceso de destilación, como el tequila, el vodka o el cognac.

Por lo expresado, someto a consideración del Pleno de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma el inciso g) del numeral 5 de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I.-XXVIII. ...

1-4. ...

5. a)-) ...

g) Producción y consumo de cerveza y bebidas alcohólicas.

...

XXIX-B-XXX. ...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de febrero de 2009

Diputado José Gildardo Guerrero Torres (rúbrica)