QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y EXPIDE LA LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD, A CARGO DE LA DIPUTADA VALENTINA VALIA BATRES GUADARRAMA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La que suscribe, Valentina Valia Batres Guadarrama, diputada a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, 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 de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-Ñ al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se expide la Ley Federal de Austeridad, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

El fuerte impacto que está teniendo la crisis en el país obliga a insistir en la reducción del costo del aparato burocrático del Estado.

Es indispensable disminuir los altos salarios de los funcionarios públicos y establecer normas de austeridad republicana para moderar la opulencia en medio de la indigencia.

Los últimos gobiernos basaron su "estabilidad económica" aprovechando el crecimiento imperante en la economía mundial hasta el año pasado. Sin embargo, despilfarraron los recursos nacionales, sobreexplotando los yacimientos petroleros, destruyendo la planta productiva y expulsando a millones de mexicanos de la patria.

Este irracional manejo de la economía ha puesto en riesgo que en 2010 disminuyan los ingresos petroleros –además de que ya no se dispondrá de la cobertura para los precios del petróleo– y, en consecuencia, se reduzcan los ingresos fiscales.

Ha traído también como consecuencia que, de enero de 2000 a septiembre de 2008 –antes de entrar de lleno en la crisis–, se perdieran 650 mil plazas formales en la industria manufacturera; ya en plena recesión, en sólo tres meses, de octubre a diciembre de 2008, desaparecieron otras 215 mil.

Actualmente, de los más de 45.5 millones de mexicanos que forman parte de la población económicamente activa, es decir, de los que están en edad y dispuestos a trabajar, dos millones se encuentran francamente desempleados. De los que tienen trabajo, 27.5 millones se encuentran sin acceso a las instituciones de salud, es decir, no cotizan en la seguridad social, no cuentan con un empleo formal. De los 36.8 millones que no son empleados rurales, 16.1 millones tienen micronegocios, 9.5 millones de los cuales no poseen ni

siquiera establecimiento propio. Y de los que trabajan, 9 millones de mexicanos no reciben ingresos o ganan menos de un salario mínimo.

Sesenta millones de mexicanos viven en condiciones de pobreza y 15 millones de ellos se encuentren en pobreza extrema.

Frente a esta lacerante situación, en los últimos años, en vez de utilizar los ingresos de divisas para superar rezagos, para fortalecer la planta productiva nacional, se despilfarraron los recursos, entre otras cosas, en la propia burocracia.

El empleo en el sector público sigue siendo fuente de fortunas. En el colmo, presidentes municipales y gobernadores panistas –recuérdese a los de Ecatepec, Cuautitlán Izcalli y Atizapán de Zaragoza, en el estado de México, así como al titular del gobierno de Querétaro– se han autoasignado sueldos mensuales de ¡cientos de miles de pesos!

En tal razón, resulta impostergable aplicar medidas correctivas. Una de ellas, quizá la más fácil, consiste en establecer una política de austeridad republicana, que corrija las prácticas que producen una burocracia indignantemente rica. No se deben seguir permitiendo los sueldos excesivos y escandalosos de los servidores públicos federales, estatales y municipales, tampoco, las pensiones vitalicias de los ex presidentes de la República.

Urge aprobar una norma que ponga límites a los injustificados y desproporcionados ingresos de los altos funcionarios gubernamentales y los gastos que generan a la hacienda pública por distintos conceptos que nada tienen que ver con la vocación de servicio. Se deben establecer normas de austeridad que permitan liberar recursos para impulsar la inversión pública, bajar costos y mejorar la calidad de vida de los mexicanos y el entorno en que se desenvuelve el pueblo de México.

La iniciativa de ley que se presenta es una propuesta totalmente viable. Fue practicada por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador en la Ciudad de México y ha sido mantenida por el actual jefe del gobierno. En el Distrito Federal se aprobó una Ley de Austeridad que permite destinar recursos crecientes para obra pública y programas sociales. Puede ponerse en marcha también en el gobierno federal. Tan sólo implica un esfuerzo de disciplina y compromiso con el servicio público.

Contiene procedimientos de transparencia que permiten que todos podamos saber el monto de las remuneraciones reales, incluyendo las prestaciones de ley, que se pagan a los servidores públicos de los distintos niveles de responsabilidad.

Entre 2006 y 2008 el gasto corriente del sector público creció discrecionalmente con los recursos excedentes del petróleo. Por ejemplo, de acuerdo con la Cuenta Pública de 2006, correspondiente al último año del gobierno de Fox, mientras el gasto corriente aprobado por los diputados fue de 1.19 billones de pesos, el Ejecutivo ejerció 1.34 billones, esto es, 151 mil millones de pesos por encima de lo presupuestado.

A su vez, la Cuenta Pública de 2007, correspondiente al primer año de gobierno de Calderón, indica que mientras el presupuesto para gasto corriente fue de 1.37 billones, la administración panista gastó 1.5 billones de pesos, 129 mil millones de pesos arriba de lo aprobado.

Sólo en dos años, los gobiernos panistas gastaron 280 mil millones de pesos por encima de lo aprobado por la Cámara de Diputados, sólo en gasto corriente, es decir, en salarios de más de 500 mil pesos mensuales, vehículos, celulares, servicios médicos privados, fondos de ahorro especial y bonos discrecionales, entre otras prebendas.

Mientras tanto, este año el salario mínimo corresponde a 1 mil 620 pesos mensuales.

De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, una disminución de los ingresos presupuestarios que no sea posible compensar con los recursos disponibles en los fondos de estabilización, se debe subsanar con los gastos de comunicación social, administración no vinculada directamente a la atención de la población y los servicios personales, prioritariamente las erogaciones por concepto de percepciones extraordinarias.

Aunque no estemos en esa circunstancia, dicha legislación ya ha sentado un precedente respecto de qué conceptos son los que deben sacrificarse cuando el país requiere liberar recursos para las prioridades nacionales en una imprevisión presupuestal. La crisis que estamos viviendo es otro tipo de imprevisión que precisa priorizar los recursos públicos para apoyar a la economía nacional.

Los riesgos que está viviendo el país indican que debemos comenzar a adoptar estrategias para reducir el gasto superfluo y destinarlo a las inversiones que permitan reposicionar a México en el plano internacional. Tiene que ser una decisión de Estado.

Sin embargo, aun cuando la crisis hace indispensable y urgente la aplicación de la política de austeridad que estamos proponiendo, creemos que debe ser obligatoria y permanente. Su última justificación es la supremacía del interés público, bajo el principio de eficiencia en el gasto y la depuración de funcionarios sin vocación de servicio.

En la presente iniciativa planteamos restringir la facultad constitucional para aprobar el presupuesto a nivel federal, estatal y municipal, con el fin de que los órganos competentes lo circunscriban forzosamente a criterios de austeridad del gasto corriente de manera permanente. Es decir, eliminar la libertad presupuestal que ha permitido los excesos en que han incurrido los altos funcionarios de la administración pública, de los órganos parlamentarios, de los órganos judiciales, de los municipios, de las empresas paraestatales y de los organismos autónomos a la hora de determinarse salarios y prestaciones.

Proponemos fijar topes máximos a las percepciones de los funcionarios y empleados públicos mexicanos, para que reciban una remuneración adecuada a la tarea que desarrollan.

Nos inspira don Benito Juárez para presentar esta iniciativa:

Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes: no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo resignándose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley haya señalado.

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

Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-Ñ al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se expide la Ley Federal de Austeridad

Artículo Primero. 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:

I. a XXIX-N. …

XXIX-Ñ. Para expedir una ley que establezca los criterios de austeridad que deben regir el gasto presupuestal de los poderes, órganos autónomos y cualquier otro ente público o privado que haga uso de recursos públicos. Dicha norma determinará el monto máximo salarial de los servidores públicos, las prestaciones a que tiene derecho y las prohibiciones de gasto corriente necesarias para evitar el dispendio de recursos públicos. Queda eliminado cualquier privilegio por medio de prestaciones, pensiones o ingresos extraordinarios no determinados en la ley para todos los servidores públicos.

Artículo Segundo. Se expide la Ley Federal de Austeridad, para quedar como sigue:

Ley Federal de Austeridad

Artículo 1. Esta ley establece los criterios de austeridad que deben cumplir los Poderes de la Unión, los estados y el Distrito Federal, los municipios y órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal federales, estatales o municipales, y los órganos autónomos federales y estatales.

La Auditoria Superior de la Federación y demás órganos de control interno y externo de los entes arriba mencionados, se encuentran obligados a vigilar la debida observancia de las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 2. Para los efectos de la presente ley, se considera servidor público a los funcionarios o empleados elegidos o designados, al servicio de cualquiera de los entes señalados en el artículo anterior.

Artículo 3. El sueldo neto que recibirá el presidente de la República no podrá ser mayor a setenta y cuatro veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal. Los secretarios de Estado, los subsecretarios, los directores generales o puestos homólogos percibirán, en el desempeño de su encargo, remuneraciones no mayores a 49, 47 y 45 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, respectivamente.

Ningún servidor público podrá percibir remuneraciones mayores a las aquí establecidas.

Artículo 3. No se autorizarán bonos o percepciones extraordinarias, gastos de representación, ni la contratación de seguros de gastos médicos privados para ningún servidor público.

Queda prohibido el establecimiento de pensiones para servidores públicos distintas de las señaladas en la Ley de Seguridad Social correspondiente.

Artículo 4. Solamente contarán con secretario particular el presidente de la República, los secretarios y los subsecretarios o puestos homólogos.

Queda prohibida la creación de plazas de secretario privado o equivalente. Sólo habrá, como máximo, cinco asesores por secretaría, en los gobiernos federal o estatales, y bajo el mando del presidente municipal.

Únicamente podrán disponer de escolta, en caso de ser necesario, los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública federal y de la Procuraduría General la República.

Los cuerpos legislativos autorizarán los asesores estrictamente necesarios para el funcionamiento de las comisiones y grupos parlamentarios.

Artículo 5. El gasto de publicidad en televisión, radio y prensa, que lleve a cabo el gobierno federal o los gobiernos de los estados, no podrá rebasar el 0.30 por ciento del total del Presupuesto de Egresos autorizado por la Cámara de Diputados respectiva o Asamblea Legislativa, en el decreto correspondiente.

Artículo 6. Los vehículos oficiales al servicio de servidores públicos, sólo podrán sustituirse si tienen, al menos, seis años de uso y las unidades que se adquieran no podrán costar más de 110 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.

Artículo 7. Los poderes y organismos autónomos federales estarán obligados a emitir normas que rijan la realización de viajes nacionales o internacionales, en las cuales se indicarán claramente los motivos por los cuales se pueden autorizar; los motivos de necesidad del servicio público para salir al extranjero; qué servidores públicos pueden viajar; el monto de viáticos máximo a utilizarse y su comprobación, así como la prohibición

expresa de utilización de servicios más caros que los precios destinados al público en general.

Sólo se podrá autorizar un viaje oficial anual al extranjero por secretaría de la administración pública de los estados.

Artículo 8. En tanto no se autoricen nuevos programas o se amplíen las metas de los existentes, los gastos por servicios de telefonía, fotocopiado y energía eléctrica; combustibles, arrendamientos, viáticos, honorarios, alimentación, mobiliario, remodelación de oficinas, equipo de telecomunicaciones, bienes informáticos, pasajes, congresos, convenciones, exposiciones, seminarios, estudios e investigaciones, no podrán exceder a los montos erogados en el ejercicio inmediato anterior, una vez considerados los incrementos en precios y tarifas oficiales o la inflación.

Artículo 9. La adquisición de bienes y servicios .de uso generalizado se llevará a cabo de manera consolidada en cada uno de los poderes o entes públicos, con el objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad y oportunidad, excepto en el caso de los medicamentos y material de curación de los que no sea posible planear la compra y las necesidades del servicio obliguen a ejercer la compra directamente.

Artículo 10. Los servidores públicos que no cumplan con las disposiciones previstas en esta ley incurrirán en falta grave.

La responsabilidad administrativa será independiente de las de orden civil o penal que pudieran derivar de la violación al presente ordenamiento.

Transitorios

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

Segundo. Se deroga cualquier norma federal, estatal y municipal que se contraponga a la presente ley.

Tercero. El ahorro que derive de las normas establecidas en la presente ley se destinará a los programas de desarrollo social existentes en los tres niveles de gobierno.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de febrero de 2009.

Diputada Valentina Valia Batres Guadarrama (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73, 76 Y 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ROBERTO BADILLO MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado Roberto Badillo Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del PRI en la LX Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, con fundamento en lo que se dispone en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 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 por el que se reforman los artículos 73, 76 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de las siguientes

Consideraciones

La situación de inseguridad pública que prevalece en México desde hace varios años, pero particularmente en el año 2008, es de extrema seriedad.

Hay razones históricas, de globalización del mundo, de falta de aplicación y aprovechamiento de la ciencia geopolítica por nuestro país, de adicción a las drogas por parte de un sector de la sociedad estadounidense y nacional, de estallamiento de principios y valores familiares en las sociedades actuales, económicas, delincuenciales en general, particularmente las que están internamente ligada a los enervantes, y desde luego, una de las principales, la desigualdad social que existe en nuestro país, que provoca que millones de mexicanos por falta de oportunidades de desarrollo, emigren hacia Estados Unidos a buscar mejores condiciones de vida, que en su gran mayoría son mínimas, sólo de supervivencia, a fin de ganar el sustento diario para ellos y para sus familias, la forma en que se salen a la aventura del llamado sueño americano, ocurre en las condiciones mas desventajosas, pues la gran mayoría apenas si concluyó el nivel primario básico y los menos, secundario.

No recalcaremos la deficiente educación en esos dos niveles de las escuelas oficiales (claro, hay excepciones) a donde la mayoría de los migrantes acudió.

Esa desigualdad social, lo sabemos, es provocada por un injusto reparto de la riqueza nacional, que en nuestro país, es de las más desiguales del mundo y que es provocado por un sistema económico, político y social, que solo le dio crecimiento y desarrollo a México en el siglo XX, a partir de la Revolución Mexicana durante 42 años, de 1940 a 1982. De esa época, hasta el año 2008, la detención de la economía mexicana ha sido la clave del empobrecimiento de las clases populares y del aumento de millones de pobres (se habla de 50 millones) hasta la actualidad.

El país retrocede, de ser la novena economía del mundo en el año 2000, ha pasado a ser la decimocuarta en el año 2007, con 50 millones de pobres; México no puede seguir estancado, con crecimientos anuales de 2 o 3 por ciento, que solo sirven para mantener el "estado actual"de los otros 50 millones de personas que se mantienen del régimen y a su vez mantienen al régimen actual.

Ese deterioro que comenzó en 1982, se empezó a proyectar desde los años 70, **con la división una vez más de la sociedad mexicana,** que no sólo tuvo causas internas (como el surgimiento de movimientos violentos y la pobreza del pueblo) sino externas, como la Revolución Cubana, que encendió las ilusiones de millones de jóvenes latinoamericanos, lanzándolos a la lucha armada, creyendo que sólo era cuestión de decidirse para que se derrumbaran los gobiernos del área, y también la presencia de la Guerra Fría, en su máxima intensidad con Rusia y sus satélites por un lado, y Estados Unidos y sus satélites por el otro, que se escenificó en todo el mundo, y cuyo propósito de ambos protagonistas era debilitar a los gobiernos nacionales para la toma del poder a favor de su causa.

Es evidente que la juventud latinoamericana (y de otras áreas) creyó en esta visión y se lanzó a la aventura. (En aquel tiempo ni se pensaba que Estados Unidos y sus servicios de información hayan estado en la caída de Fulgencio Batista en Cuba).

Cito este antecedente, porque no podemos soslayar la realidad, el grave problema de inseguridad que hoy padecemos, tiene su raíz histórica en los factores anteriormente señalados, estando en primerísimo lugar la pobreza de 50 millones de mexicanos.

Ahora bien, debemos orientar nuestro esfuerzo, en la búsqueda de soluciones.

Debemos primeramente reconocer que nuestro actual sistema policial no solo es deficiente, sino como sabemos, ha sido vulnerado en su estructura por el crimen organizado, no de ahora, sino de hace decenas de años, en sus diferentes niveles. Las tareas relacionadas a la lucha en contra de la delincuencia, se deben realizar con **cuerpos competentes, debidamente estructurados, con alta capacitación y adiestramiento, con equipo adecuado, pero sobretodo, con labores de inteligencia.** En México, esto no ocurre.

Recientemente, el honorable Congreso de la Unión llevó a cabo la aprobación de un conjunto de iniciativas en materia de seguridad pública y de justicia; sin duda, esto permitirá fortalecer la legislación vigente en la materia y dotará al Estado Mexicano de mejores herramientas legales para hacer frente al crimen organizado, sin embargo, en forma paralela, **se deben crear cuerpos capacitados y confiables, con un proceso de acciones a mediano y largo plazo,** actuando el gobierno con visión de Estado en la lucha que actualmente se libra en contra del narcotráfico y de la delincuencia organizada; los cuerpos civiles, no solo presentan altos grados de corrupción e infiltración, sino es evidente que sus estrategias cortoplacistas no han arrojado los resultados que la sociedad espera de ellos, por lo que en este contexto, es oportuno resaltar la labor de las Fuerzas Armadas Mexicanas, que por instrucciones del presidente Felipe Calderón Hinojosa, en su carácter de

Comandante Supremo, se encuentran realizando en esta lucha, **que no les corresponde,** llevando en su espalda el mayor peso en esta labor y ofreciendo resultados, como lo demuestra el hecho de que entre el 85 por ciento y el 90 por ciento del esfuerzo nacional contra las drogas y el crimen organizado, lo han realizado las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Por ello, y sustentado en la experiencia actual de nuestras Fuerzas Armadas, pero también por numerosos ejemplos de países exitosos en todo el mundo, que han confiado en fuerzas organizadas, adiestradas y manejadas por las Fuerzas Armadas, labores de Seguridad Pública, Protección Civil y Resguardo de Fronteras y Aduanas entre otras, propongo la activación de la Guardia Nacional, contemplada ya en la Constitución y que relevaría paulatinamente a las fuerzas policiacas, inoperantes por falta de adiestramiento y corrupción en sus miembros, en todo el territorio nacional.

Cabe señalar que la modificación constitucional, propone a la Secretaría de la Defensa Nacional como la instancia responsable de activar, organizar, armar y operar a la Guardia Nacional, quedando bajo su control y mando, así como que sea la encargada de expedir el nuevo reglamento que regule las actividades de la Guardia Nacional.

En este contexto, me permito mencionar que no se pretende asignar más actividades a la extenuante carga de la Secretaría de la Defensa Nacional, sino capitalizar su capacidad de organización, adiestramiento, disciplina y lealtad a la patria para que organice las actividades de la Guardia Nacional, que contaría con la confianza y aceptación del pueblo mexicano, porque se regiría bajo procedimientos y reglamentos militares. Sus labores se coordinarían con la Procuraduría General de la República y con las instancias que participan, en sus diferentes niveles, en la lucha en contra de la inseguridad pública.

La activación de la Guardia Nacional se realizaría con personal militar, egresado de las escuelas militares del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, tanto oficiales como personal de tropa.

La Guardia Nacional iría tomando paulatinamente las responsabilidades de la Seguridad Pública Nacional, así como de las labores de protección civil y de resguardo de fronteras y aduanas, a paso y medida que se vaya aumentando la creación de unidades.

En conclusión, en la lucha contra el narcotráfico y crimen organizado, el presidente Felipe Calderón Hinojosa, tiene varios méritos.

El primero es identificar la lucha contra ese flagelo como prioritaria para México, por el daño que las bandas de narcotraficantes causan a toda la sociedad.

El segundo, es estar prácticamente al frente de esa lucha **con las Fuerzas Armadas, que desempeñan por necesidades operativas, que no pueden cumplir cabalmente policías federales y estatales, un papel esencial de coadyuvancia** con la PGR, que es la encargada de "dar legalidad" al combate al narcotráfico.

Y tercero, buscar el consenso con el Congreso Mexicano, independientemente de diferencias partidarias e ideológicas, a fin de propiciar nuevos instrumentos legales que apoyen esa lucha.

Todo lo anterior, que es muy valioso, no es suficiente, debe **promoverse por todos los órganos del gobierno,** acciones que definitivamente representen en el mediano y largo plazo, una solución integral e institucional, y ello lo sería la activación de **la Guardia Nacional,** la cuál como se ha señalado ya, se encuentra contemplada en la Constitución Política, precisando la competencia del presidente de la República, del Congreso de la Unión e incluso, de los ciudadanos mexicanos.

En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hace referencia a la Guardia Nacional en sus artículos:

> 10. Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y **Guardia Nacional.** La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.
>
> 31. Son obligaciones de los mexicanos:
>
> …
>
> 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
>
> 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;
>
> 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:
>
> …
>
> II. Alistarse en la **Guardia Nacional**…
>
> 73. El Congreso tiene facultad:

…

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.

76. Son facultades exclusivas del Senado:

…

IV. Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la **Guardia Nacional** fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.

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 periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombraran, 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. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;

…

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

VII. Disponer de la **Guardia Nacional** para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

Por todo lo anterior, se confirma que la propuesta no es una ocurrencia personal o de grupo, o un deseo partidista, sino que puede ser consensuada y asumida por todas las fuerzas políticas representadas en el honorable Congreso de la Unión y por los órganos del gobierno de la República, **pues se trata de activar esta fortaleza con la que cuenta el Estado mexicano,** a fin de que en un corto periodo de 4 a 10 años, se pueda contar paulatinamente con una fuerza institucional, sólida, imbuida de fuertes valores nacionales y patrióticos y reclutada, administrada y adiestrada, **con organización y disciplina militar.**

Para el presidente de la República y para el Congreso de la Unión, la activación de la Guardia Nacional, sería un importante e histórico legado institucional, que sin duda, por la gravedad de la situación actual, es el único curso de acción, que con seguridad daría resultados concretos a la seguridad pública y permitiría definitivamente, que el Estado retome la iniciativa y dé certeza y certidumbre a la población en todo el territorio nacional.

Tampoco es inédita. Otros países exitosos en el mundo, tienen organizadas fuerzas similares, para proporcionar la seguridad pública y combatir el crimen internacional, que organizado en bandas operativas y de administración, traspasa fronteras y continentes.

Su personal, al ser procedente de escuelas militares, tendrá todos los derechos y obligaciones de las otras tres fuerzas militares de la nación y su administración responderá a las leyes y reglamentos de la Secretaría de la Defensa Nacional.

La activación de la Guardia Nacional no implica la desaparición de policías nacionales o estatales eficientes y comprometidas con su misión. Precisamente, su activación permitirá sustituir a todos los policías e individuos corrompidos e ineficientes de los cuerpos actuales, quedando aquellos que han dado resultados.

El actual proyecto policiaco nacional, con todas las leyes y reglamentos con que se pueda apoyar, **será una vez más, como lo ha sido en los últimos 30 años, inoperante y derrotado por los violadores de la ley,** ya que los que la aplican en la actualidad (y la han aplicado en el pasado) son corrompidos (según un estudio, el 50 por ciento) o son ineficientes, (según otras opiniones, en más de 50 por ciento). Ello ayuda y está del lado de los maleantes.

La activación de la Guardia Nacional, sería una acción histórica del Congreso Mexicano y su formación, decisión trascendental del presidente de la República.

La activación de la Guardia Nacional, como una determinación del Estado mexicano, sería un verdadero "golpe de timón", exitoso, para enfrentar el grave problema de la inseguridad.

Finalmente, deseo terminar este apartado de consideraciones con la siguiente frase:

> "La Guardia Nacional es una institución que el gobierno cuidará, porque comprende que ella, es también, el sostén de las libertades públicas".
>
> Benito Juárez García.
> Veracruz, 7 de julio de 1857.

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

Decreto

Único. Por el que se reforman las fracciones XIV y XV del artículo 73, se reforma la fracción II y se deroga la fracción IV del artículo 76 y se deroga la fracción I del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 1o. ...

Artículo 72. ...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XIII. ...

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber, Ejército, Marina de Guerra, Fuerza Aérea Nacionales **y Guardia Nacional,** y para reglamentar su organización y servicio.

XV. Para asignar al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de la Defensa Nacional, la responsabilidad de organizar, armar y operar a la Guardia Nacional, quedando para estos efectos, bajo su control y mando, expidiendo la dependencia, el respectivo reglamento para sus actividades.

Artículo 74. ...

Artículo 75. ...

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. ...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada, Fuerza Aérea **y Guardia Nacional,** en los términos que la ley disponga;

III. ...

IV. (Se deroga).

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 periodos 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. (Se deroga).

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 febrero de 2009.

Diputado Roberto Badillo Martínez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 93 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 federales integrantes de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 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 la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se deroga el párrafo primero y se reforma el párrafo segundo del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se sustenta en la siguiente

Exposición de Motivos

El sistema jurídico mexicano contempla una serie de atribuciones del Poder Legislativo que son entendidas como facultades de control o vigilancia, respecto del ejercicio del Poder Ejecutivo.

Esta relación entre ambos poderes públicos, de tinte parlamentarista, tiene como finalidad que exista control o vigilancia de la actuación del Ejecutivo, para que su ejercicio se conduzca por cauces de responsabilidad y legalidad que conlleven a un sano y equilibrado ejercicio del poder público, en beneficio del colectivo social.

Bajo esta tesitura, en los numerales 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece la obligación de presentar al Poder Legislativo dos informes, el primero corresponde al presidente de la República y el segundo a los secretarios de Estado.

Estos informes son instrumentos que deben permitir una vigilancia eficaz y eficiente de parte del Poder Legislativo, lo cual constituye su corresponsabilidad en la actuación de la administración pública.

El ejercicio de la tarea de vigilancia o control es lo que da sentido al contrapeso que legalmente les corresponde ejercer a nuestras Cámaras, por lo que es importante que todo medio informativo sea objeto de un análisis puntual, que permita evaluar las acciones y políticas de gobierno, y consecuentemente, de forma fundada, observar o recomendar cualquier situación que se estime necesario reorientar; con ello es con lo que de manera real y efectiva se cumple con la tarea encomendada al Poder Legislativo.

Lo anterior hace evidente que la existencia de los informes no puede considerarse como una simple necesidad para el ejercicio del poder público, ni como una consecuencia inevitable de la división de poderes, sino que debe entenderse y atenderse en razón de su utilidad, y al

efecto, baste precisar que la realidad no permite afirmar que se esté cumpliendo a cabalidad con la obligación que corresponde al Legislativo.

Diversos factores contribuyen a que se cuestione la utilidad de ambos informes. En primer término, debe considerarse que por disposición legal la presentación de los informes es prácticamente simultánea, por lo que es de considerarse una duplicidad.

Tratándose del informe presidencial debe rendirse por el titular del Poder Ejecutivo al abrir el periodo ordinario de sesiones de cada año legislativo, esto es el 1 de septiembre; mientras que los secretarios del despacho están obligados a rendir el informe "luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias"; es decir, con posterioridad pero con inmediatez al 1 de septiembre; de modo que si el primero, es decir, el que rinde el presidente de la República, se integra con la información de las secretarías, la actividad de éstas ahí queda documentada, y por tanto el contenido de los informes que rinden los secretarios de Estado se encuentra inserto en el primero.

Un segundo elemento, es que actualmente al informe que rinde el presidente de la República no recae elemento valorativo alguno por parte del informado, es decir, del Congreso, y tratándose del informe de los secretarios, si bien es cierto que se han desarrollado las comparecencias, que son un ejercicio que no debe dejarse de lado, no menos cierto es que esto se realiza sin que medie el tiempo necesario para estudiar tanto el informe presidencial, como el del ramo que corresponda, incluso se da el caso de que el informe del ramo no haya sido presentado, a lo cual no se da ninguna importancia, previamente a la comparecencia del titular del mismo, y siempre se ha analizado únicamente el informe presidencial, y se deja de lado el que rinden los secretarios.

Por otra parte, al analizar ambos informes y la actuación del Legislativo en consecuencia, resulta que, tratándose de los secretarios del despacho, hay mayores disposiciones y obligación por parte de los legisladores, lo cual no tiene argumento que lo sustente, y puede estimarse que es un resabio de ese respeto que durante décadas se tuvo al presidente de la República, pero que ha sido superado en una sociedad que vive ahora una realidad democrática y de pluralidad.

Con esa respetuosa visión, las comisiones legislativas, conforme lo establece la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, tienen facultad expresa de control evaluatorio, lo cual implica una obligación y la consecuente responsabilidad de arribar a un resultado, sin embargo, éste se encuentra establecido en el mismo ordenamiento legal como un documento de conclusiones y que sólo rige en el caso del informe de secretarios.

Por tal motivo, si bien en esta iniciativa se propone suprimir este informe, se considera que la facultad de las comisiones debe permanecer y ahora si ejercerse respecto del informe presidencial, igual que debe continuar el ejercicio de comparecencias de los secretarios, y la obligación de que se documente el resultado de la evaluación realizada, con el reconocimiento, las observaciones o recomendaciones que se estimen conducentes, para el mejor y eficiente desempeño de la administración pública.

Cabe señalar que actualmente nuestro texto constitucional únicamente precisa que el análisis del informe del presidente de la República se realizará en rubros, lo cual, al tenor de esta iniciativa, debe replantearse, al igual que las consecuencias de la evaluación que, como ya se dijo, deben ser conclusiones, y, en su caso, observaciones y recomendaciones, por lo que la aprobación de la iniciativa que se propone conlleva la adecuación de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, a efecto de que puedan subsistir las facultades y procedimientos que se atribuyen actualmente a las comisiones respecto del informe de secretarios.

Por lo anterior, la presente iniciativa propone fundamentalmente, por una parte, derogar el párrafo primero del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de que se suprima la obligación que actualmente tienen los secretarios del despacho de dar cuenta a este honorable Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias; y por otra, reformar el párrafo segundo del mismo precepto constitucional, a fin de que las Cámaras puedan convocar a los funcionarios cuando se realicen los trabajos relativos al análisis del informe que presenta el titular del Poder Ejecutivo federal ante esta representación popular.

Con la reforma que propone esta iniciativa, se considera que el Poder Legislativo contará con los medios adecuados para el ejercicio de la función de control y vigilancia que le ha sido conferida, viéndose implicado en una dinámica de interacción y coadyuvancia en el ejercicio del poder público, y cumpliendo responsablemente con sus obligaciones frente la sociedad.

Por último, resulta conveniente precisar que la disposición constitucional que obliga a los secretarios a informar al Congreso, no proviene del constituyente originario, se estableció en 1974 y desde entonces ha sido intrascendente, y el Congreso comete falta permanente al no cumplir con las obligaciones que se señalan en su ley orgánica.

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se presenta a la consideración de esta representación el siguiente proyecto de:

Decreto por el que se deroga el párrafo primero y se reforma el párrafo segundo del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se deroga el párrafo primero y se reforma el párrafo segundo del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 93. (Se deroga)

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los secretarios de estado, al procurador general de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen, bajo protesta de decir verdad,

cuando se discuta una ley, se analice el informe establecido en el artículo 69 constitucional o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

...

...

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 24 de febrero de 2009.

Diputados: José Jesús Reyna García, Mauricio Ortiz Proal (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE EMILIO GONZÁLEZ MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Jorge Emilio González Martínez, diputado de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante el Pleno de la honorable asamblea iniciativa que contiene proyecto de decreto, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Con la composición pluripartidista del Congreso de la Unión que se dio desde 1997, donde por primera vez ningún partido político obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, se inició una nueva etapa en las relaciones entre los Poderes de la Unión.

Esta composición pluripartidista trajo consigo una mayor presencia del Poder Legislativo en la vida política del país, la cual se acentúo con la alternación en el poder desde 2000.

La mayor presencia del Poder Legislativo ha tenido influencia en la política fiscal del país,[1] particularmente con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, debido a que su participación ya no se limita a la sola aprobación del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo federal, como sucedía en su mayor parte durante el gobierno de un partido hegemónico.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos si nuestro marco jurídico responde a la nueva realidad política del país. La respuesta a esta interrogante resulta fundamental si consideramos que la importancia de la política fiscal radica en el impacto que presenta en el desarrollo económico y social del país.

Recientemente se ha generado controversia sobre los alcances del proceso presupuestario; entre ellos, la facultad del Poder Ejecutivo federal para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, tal y como sucedió en 2005, cuando el presidente Vicente Fox presentó observaciones al Presupuesto.

Ante la duda de que nuestro régimen constitucional regule de forma clara el proceso presupuestario, surge la necesidad de realizar reformas en la materia. Se ha considerado que el Presupuesto de Egresos es un acto administrativo de la competencia propia del Poder Ejecutivo y sólo la Ley de Ingresos es una ley en sentido material y formal.

Sin embargo, se ha sostenido que esa concepción sólo tiene un propósito político que consiste en limitar la acción del legislativo para modificar y enmendar el presupuesto y obligarlo por un deber jurídico constitucional a su aprobación pero no a su rechazo; es

decir, considerar la intervención del Legislativo como una simple formalidad vacía de contenidos jurídicos.[2]

La importancia de la naturaleza jurídica que se le atribuye al Presupuesto de Egresos de la Federación radica en el tratamiento que los juristas le dan a la participación de la Cámara de Diputados y del Ejecutivo en el proceso presupuestario.

Es así que para algunos estudiosos del derecho la Cámara de Diputados puede enmendar o rechazar el Presupuesto, de lo contrario carecería de sentido la facultad de aprobar si no fuera consustancial a la de rechazar, igualmente no tendría sentido la facultad de examinar si del análisis no pudieran realizarse observaciones o enmiendas. Si se sostiene que sólo puede aprobar, examinar y discutir y no rechazar o enmendar, se cae en el absurdo de conferir a la Cámara de Diputados una facultad mecánica que nada tiene que ver con el control al Ejecutivo.[3]

Por su parte, el doctor González Oropeza señala que "el Presupuesto de Egresos de la Federación no es un mero acto administrativo del Poder Ejecutivo; por su organización constitucional debe formarse de conformidad con el principio de división de poderes, donde la elaboración del proyecto de Presupuesto es de la competencia del presidente, pero la aprobación es función exclusiva de la Cámara de Diputados.[4]

A través de las diversas Constituciones que han regido en nuestro país, se ha establecido que en el proceso presupuestario participen los Poderes Ejecutivo y Legislativo a través de ambas Cámaras, y a partir de 1857 sólo por conducto de la Cámara de Diputados.[5]

Bajo la vigencia de esta Constitución, se estableció el sistema unicamaral, al disponer el artículo 51 que el ejercicio del supremo Poder Legislativo se deposita en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión.[6]

Mediante la reforma constitucional de 13 de noviembre de 1874 se restablece el sistema bicamaral y se reserva como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél (artículo 72, Apartado A, fracción VI).

El tratamiento constitucional que le han dado los constituyentes al proceso presupuestario ha originado diversas interrogantes, como el alcance de la facultad de la Cámara de Diputados de modificar total o parcialmente el Presupuesto de Egresos, de la facultad del Poder Ejecutivo para formular observaciones al Presupuesto de Egresos y la posibilidad de que éste último no se haya aprobado en la fecha señalada por el artículo 74, fracción IV, constitucional o, en su caso, antes de que concluya el ejercicio fiscal correspondiente.

El epígrafe del artículo 72 constitucional dispone "todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones".

De acuerdo con el párrafo transcrito, el procedimiento legislativo que prevé el artículo 72 se refiere a la creación de leyes o decretos en que participan ambas Cámaras; una, actuando como cámara de origen y la otra, como revisora, de acuerdo con las facultades que señala el artículo 73 constitucional.

En consecuencia, el procedimiento que prevé dicho precepto no resultaría aplicable a las facultades que cada Cámara lleva a cabo en ejercicio de sus facultades exclusivas.

En virtud de lo anterior, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores se regirían por lo dispuesto, respectivamente, en los artículos 74 y 76 constitucionales.

Tratándose del Presupuesto de Egresos de la Federación, del artículo 74, fracción IV, se desprende lo siguiente:

> Que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.
>
> La aprobación del Presupuesto implica un previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal.
>
> Que el Presupuesto de Egresos de la Federación se aprobará una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.
>
> El Ejecutivo federal hará llegar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 8 de septiembre.
>
> La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el 15 de noviembre.

La facultad del Ejecutivo federal de hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que le envíe el Congreso de la Unión, o como se conoce en la doctrina la facultad de veto que tiene el Ejecutivo federal, ha generado dudas con respecto a la facultad del Ejecutivo federal para vetar total o parcialmente una ley, así como para formular observaciones respecto de las reformas constitucionales y el Presupuesto de Egresos de la Federación.[7]

Con relación a la facultad del Ejecutivo federal para formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, se han sostenido fundamentalmente dos interpretaciones:

> a) De la interpretación armónica de los artículos 70, 71, 72, 74, fracción IV, y 75, se advierte, en principio, la facultad del Ejecutivo federal para formular observaciones a todo proyecto de ley o decreto, emanado tanto del Congreso de la Unión como de alguna de sus Cámaras, en ejercicio de sus facultades exclusivas.

Lo anterior, porque del primer párrafo del artículo 72 se advierte que el procedimiento legislativo como tal es uno solo, pues la circunstancia de que en dicho párrafo se contenga la expresión "cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras", únicamente

puntualiza que tratándose de proyectos de leyes o decretos, competencia del Congreso de la Unión, la discusión tendrá lugar de manera sucesiva en ambas Cámaras. Esto es, que no podrá realizarse de manera simultánea por la Cámara de Diputados y la de Senadores.

El ejercicio de facultades exclusivas no restringe el derecho de veto del Ejecutivo federal al Presupuesto de Egresos de la Federación y no se prevé en las restricciones que consigna el inciso j) del artículo 72 y último párrafo del artículo 70 constitucional.[8]

Asimismo, "si el decreto que contiene el presupuesto no se encuentra entre los casos que de forma limitativa, señala la fracción (sic) j del artículo 72, ni existe una norma expresa que señale que el decreto que contiene el Presupuesto no puede ser vetado por el Ejecutivo, éste puede acogerse a la facultad que le otorga a contrario sensu la fracción B del artículo 72; esto es, la de hacer observaciones a pesar de que dicha fracción hable del Congreso.[9]

b) En el artículo 74, fracción IV, constitucional se establece un procedimiento específico para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, y del artículo 72 constitucional se desprende que el procedimiento de veto en todo momento señala la necesidad de contar con ambas Cámaras.

Por tanto, considerar que el veto puede ejercerse en un proceso legislativo en el que sólo participa una de las Cámaras sería desvirtuar la naturaleza de su procedimiento. Aunado a lo anterior, en el presente caso se trata de una ley singular que se rige principalmente por el principio de temporalidad, por tanto, considerar que es susceptible de ser suspendida para los efectos del veto, simplemente sería poner en riesgo el sano y eficaz ejercicio del gasto público del país.[10]

Entonces, si en la aprobación del Presupuesto de Egresos sólo participa la Cámara de Diputados, no sería susceptible de observarse por parte del Ejecutivo federal. Fundamentalmente, en un régimen de facultades expresas como el nuestro, ya que en términos de los artículos 89 constitucional y 74, fracción IV, no se otorga esa facultad al Ejecutivo federal.

Aun cuando se ha sostenido, siguiendo al doctor Carpizo,[11] que "todo aquello que no menciona el inciso j) sí es susceptible de ser vetado". No resulta sostenible del todo 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", es decir, cualquier otro acto del Congreso no es susceptible de ser vetado.

Cabe observar que tanto Herrera y Lasso como Carpizo han señalado que el inciso j) del artículo 72 es inútil. Debido a que todas estas hipótesis quedan de entrada descartadas de la posibilidad del veto, al no encuadrar en el supuesto inicial señalado por el primer párrafo del mismo artículo: sólo son susceptibles de ser vetados los proyectos de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras.[12]

En concordancia con este razonamiento y para efectos de claridad y evitar una invasión de facultades, resultaría necesario establecer expresamente en el inciso j) del artículo 72, los actos que no se relacionan con el procedimiento legislativo ya que dicho inciso establece expresamente las prohibiciones al veto.

Lo anterior, porque si se interpretara que el presupuesto de egresos de la federación es vetable por no estar contenido en el inciso j) del artículo 72 constitucional, se llegaría al extremo de que cualquier otro acto de las Cámaras del Congreso podría ser vetado por no estar incluido.

En consecuencia, el presidente de la República también podría hacer observaciones respecto de

> Los resultados de la revisión de la cuenta pública (artículo 74, fracción IV, constitucional).
>
> Los nombramientos de los consejeros del Instituto Federal Electoral (artículo 41, fracción III, constitucional).
>
> Ratificación de tratados internacionales por parte del senado (artículo 76, fracción I, constitucional).
>
> Declaratoria de desaparición de poderes de un Estado (artículo 76, fracción V, constitucional).

De acuerdo con lo anterior, no sería sostenible que un acto no vetable lo es por no estar incluido en el inciso j) del artículo 72 constitucional.

De conformidad con lo expuesto, la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la controversia constitucional 109/2004, conforme a la cual el Ejecutivo federal si tenía la facultad de emitir observaciones respecto del Presupuesto de Egresos correspondiente a 2005, genera múltiples preguntas.

> – ¿Cómo se justifica que el artículo 89 constitucional no otorgue en ninguna de sus fracciones facultad al presidente de la República para vetar el Presupuesto de Egresos?
>
> – O que el artículo 74, fracción IV, de la Constitución señale que es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el análisis, discusión y aprobación del Presupuesto.
>
> – ¿Qué pasa si el presidente, en vez de interponer un veto parcial como lo hizo con el Presupuesto de 2005, decide interponer un veto a la totalidad del presupuesto?

Sería preciso considerar que el Poder Ejecutivo, ante las modificaciones que realice la Cámara de Diputados al Presupuesto de Egresos de la Federación, no queda en estado de indefensión, en virtud de que puede recurrir a la controversia constitucional.

En conclusión, para efectos de claridad y evitar invasión de facultades, se propone reformar el artículo 72, inciso j) constitucional para establecer que el presidente de la República no tendrá facultad de veto respecto a

a) Las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras, entre ellas, el Presupuesto de Egresos de la Federación.

b) Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias 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) La Ley Orgánica del Congreso General, de conformidad con el artículo 70 constitucional.

Por lo expuesto, el que suscribe, diputado Jorge Emilio González Martínez, de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, somete a consideración de la asamblea iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el inciso j) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 72. …

a) a i) …

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación, cuando se trate de facultades exclusivas de alguna de las Cámaras o de facultades del Congreso reunido en asamblea única.

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

Transitorios

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

Notas

1. "La política fiscal coadyuva a crear las condiciones adecuadas para el incremento del empleo y la producción; o bien, si fuera necesario actúa para contrarrestar las distorsiones en los mercados, lo que se refiere a lograr la estabilidad de precios y controlar la inflación". Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Manual de Presupuestos de Egresos de la Federación. Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2007. Palacio Legislativo de San Lázaro, octubre de 2007. Página 17.
2. V. Mijangos Borja, María de la Luz. *La naturaleza jurídica del Presupuesto en quórum*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, segunda época, año VI, número 57, septiembre-octubre de 1997. Página 72.
3. Mijangos Borja, María de la Luz. ob. cit. Página 74.
4. González Oropeza, Manuel. ob.cit. Páginas 2 y 3.
5. V. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones.* Tomo XVIII. México, Porrúa, 2006. Páginas 686-726. Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México.* México, Porrúa, 2002. Páginas 174, 218, 614, 618 y 702.
6. Este precepto fue reformado el 13 de noviembre de 1874.
7. Lo anterior porque "desde 1970 hasta marzo de 2001 ningún presidente había hecho uso de sus poderes de veto. El que no se haya recurrido a él es porque no había sido necesario, dado tanto la identidad política entre el partido mayoritario en el Congreso y el presidente de la República, como el liderazgo de éste sobre aquél. "Esto significa que hubo un vacío de más de 30 años en materia de cultura, conocimiento y práctica legislativa de cómo proceder y procesar un veto presidencial a un decreto enviado por el Legislativo al Ejecutivo para su promulgación."
8. Sentencia de la controversia constitucional 109/2004.
9. Mijangos Borja, María de la Luz. ob. cit. Páginas 5-32
10. Góngora Pimentel, Genaro David. *El veto al Presupuesto de Egresos de la Federación.* México, Porrúa, SA, 2005. Páginas 443 y 444.
11. Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano. México,* Siglo XXI Editores, 1996.
12. Serna de la Garza, José María.

Sede del honorable Congreso de la Unión, a 26 de febrero 2009.

Diputado Jorge Emilio González Martínez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE EMILIO GONZÁLEZ MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Jorge Emilio González Martínez, diputado de la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante el pleno de esta honorable asamblea, la presente iniciativa que contiene proyecto de decreto, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

Con la composición pluripartidista del Congreso de la Unión que se dio desde 1997, donde por primera vez ningún partido político obtiene la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, se inicia una nueva etapa en las relaciones entre los Poderes de la Unión.

Esta composición pluripartidista trajo consigo una mayor presencia del Poder Legislativo en la vida política del país, la cual se acentúo con la alternación en el poder desde el año 2000.

La mayor presencia del Poder legislativo ha tenido influencia en la política fiscal del país,[1] particularmente con la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, debido a que su participación ya no se limita a la sola aprobación del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo Federal, como sucedía en su mayor parte durante el gobierno de un partido hegemónico.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos si nuestro marco jurídico responde a la nueva realidad política del país. La respuesta a esta interrogante resulta fundamental si consideramos que la importancia de la política fiscal radica en el impacto que presenta en el desarrollo económico y social del país.

Recientemente se ha generado controversia sobre los alcances del proceso presupuestario; entre ellos, la facultad del Poder Ejecutivo Federal para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, tal y como sucedió en el año 2005, cuando el Presidente de la República presentó observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ante la duda de que nuestro régimen constitucional regule de forma clara el proceso presupuestario surge la necesidad de realizar reformas en la materia.

Se ha considerado que el Presupuesto de Egresos es un acto administrativo de la competencia propia del Poder Ejecutivo y sólo la ley de ingresos es una ley en sentido material y formal.

Sin embargo, se ha sostenido que esa concepción sólo tiene un propósito político que consiste en limitar la acción del legislativo para modificar y enmendar el presupuesto, y obligarlo por un deber jurídico constitucional a su aprobación pero no a su rechazo; es decir, considerar la intervención del legislativo como una simple formalidad, vacía de contenidos jurídicos.[2]

La importancia de la naturaleza jurídica que se le atribuya al Presupuesto de Egresos de la Federación radica en el tratamiento que los juristas le dan a la participación de la Cámara de Diputados y del titular del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario.

Es así, que para algunos estudiosos del derecho la Cámara de Diputados puede enmendar o rechazar el presupuesto, de lo contrario carecería de sentido la facultad de aprobar si no fuera consustancial a la de rechazar, igualmente no tendría sentido la facultad de examinar si del análisis no pudieran realizarse observaciones o enmiendas. Si se sostiene que sólo puede aprobar, examinar y discutir y no rechazar o enmendar, se cae en el absurdo de conferir a la Cámara de Diputados una facultad mecánica que nada tiene que ver con el control al ejecutivo.[3]

A través de las diversas constituciones que han regido en nuestro país, se ha establecido que en el proceso presupuestario participe el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, a través de ambas Cámaras y a partir de 1857 sólo por conducto de la Cámara de Diputados.[4]

Bajo la vigencia de esta Constitución se estableció el sistema unicamaral, al disponer el artículo 51 que el ejercicio del Supremo poder legislativo se deposita en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión.[5]

Mediante la reforma constitucional de 13 de noviembre de 1874 se restablece el sistema bicamaral y se reserva como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél. (artículo 72, apartado A, fracción VI)

El tratamiento constitucional que le han dado los constituyentes al proceso presupuestario ha originado diversas interrogantes como el alcance de la facultad de la Cámara de Diputados de modificar total o parcialmente el Presupuesto de Egresos, de la facultad del titular del Poder Ejecutivo para formular observaciones al Presupuesto de Egresos y la posibilidad de que éste último no se haya aprobado en la fecha señalada por el artículo 74, fracción IV constitucional o, en su caso, antes de que concluya el ejercicio fiscal correspondiente.

El párrafo primero del artículo 72 constitucional dispone:

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

De acuerdo con el párrafo transcrito, el procedimiento legislativo que prevé el artículo 72 se refiere a la creación de leyes o decretos en que participan ambas cámaras, una actuando como cámara de origen y la otra como revisora, de acuerdo con las facultades que señala el artículo 73 constitucional.

En consecuencia, el procedimiento que prevé dicho precepto no resultaría aplicable a las facultades que cada Cámara lleva a cabo en ejercicio de sus facultades exclusivas.

En virtud de lo anterior, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores se regirían por lo dispuesto, respectivamente, en los artículos 74 y 76 constitucionales.

En tratándose del Presupuesto de Egresos de la Federación del artículo 74, fracción IV, se desprende:

- Que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La aprobación del Presupuesto implica un previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal.

- Que el Presupuesto de Egresos de la Federación se aprobará una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.

- El Ejecutivo federal hará llegar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre.

- La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

La facultad del Ejecutivo Federal de hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que le envíe el Congreso de la Unión o como se conoce en la doctrina la facultad de veto que tiene el Ejecutivo federal, ha generado dudas con respecto a la facultad del Ejecutivo federal para vetar total o parcialmente una ley, así como para formular observaciones respecto de las reformas constitucionales y el Presupuesto de Egresos de la Federación.[6]

Con relación a la facultad del Ejecutivo federal para formular observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, se han sostenido fundamentalmente dos interpretaciones:

a) De la interpretación armónica de los artículos 70, 71, 72, 74, fracción IV y 75 se advierte, en principio la facultad del Ejecutivo federal para formular observaciones a todo proyecto de ley o decreto, emanado tanto del Congreso de la Unión como de alguna de sus Cámaras en ejercicio de sus facultades exclusivas.

Lo anterior, porque del primer párrafo del artículo 72 se advierte que el procedimiento legislativo como tal es uno solo, pues la circunstancia de que en dicho párrafo se contenga la expresión "cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras", únicamente puntualiza que tratándose de proyectos de leyes o decretos competencia del Congreso de la

Unión, la discusión tendrá lugar de manera sucesiva en ambas Cámaras, esto es, que la misma no podrá realizarse de manera simultánea por la Cámara de Diputados y la de Senadores".

El ejercicio de facultades exclusivas no restringe el derecho de veto del ejecutivo federal al Presupuesto de Egresos de la Federación y, no se prevé en las restricciones que consigna el inciso j del artículo 72 y último párrafo del artículo 70 constitucional.[7]

Asimismo, "si el decreto que contiene el presupuesto no se encuentra entre los casos que de forma limitativa señala la fracción [sic] J del artículo 72, ni existe una norma expresa que señale que el decreto que contiene el presupuesto no puede ser vetado por el Ejecutivo, éste puede acogerse a la facultad que le otorga a *contrario sensu* la fracción B del artículo 72, esto es, la de hacer observaciones, a pesar de que dicha fracción hable del Congreso.[8]

b) El artículo 74, fracción IV, constitucional establece un procedimiento específico para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y del artículo 72 constitucional se desprende que el procedimiento de veto en todo momento señala la necesidad de contar con ambas Cámaras, la de Diputados y la de Senadores.

Por tanto, considerar que el veto puede ejercerse en un proceso legislativo en el que sólo participa una de las Cámaras sería desvirtuar la naturaleza de su procedimiento, aunado a lo anterior, en el presente caso se trata de una ley singular que se rige principalmente por el principio de temporalidad, por tanto, considerar que la misma es susceptible de ser suspendida para los efectos del veto, simplemente sería poner en riesgo el sano y eficaz ejercicio del gasto público del país.[9]

En consideración a lo anterior, proponemos reformar los artículos 72 y 89 de nuestra Carta Magna para terminar con las dudas interpretativas respecto al derecho de veto del Ejecutivo respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, particularmente la relativa a que si en la aprobación del Presupuesto de Egresos sólo participa la Cámara de Diputados; no sería susceptible de observarse por parte del titular del Poder Ejecutivo Federal. Fundamentalmente en un régimen de facultades expresas como el nuestro, ya que en términos de los artículos 89 constitucional y 74, fracción IV, no se otorga esa facultad al Poder Ejecutivo Federal.

Aún cuando se ha sostenido, siguiendo al Dr. Carpizo,[10] que "todo aquello que no menciona el inciso J sí es susceptible de ser vetado", consideramos que es necesario establecer expresamente en el ordenamiento constitucional federal que el titular del Ejecutivo federal tiene la facultad de formular observaciones al proyecto de Presupuesto de Egresos que le remita la Cámara de Diputados después de haber cumplido con lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV constitucional. Lo anterior, con el propósito de otorgar certeza jurídica en el caso de que nuevamente el Ejecutivo federal decidiera formular observaciones al Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara Baja y así evitar dudas con respecto a qué puede vetar el Presidente de la República, ya que se puede incurrir en el extremo de sostener que las leyes o decretos "cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras", es decir cualquier otro acto del congreso no es susceptible de ser vetado.

Lo anterior, en concordancia con la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la controversia constitucional 109/2004 conforme a la cual sostuvo que el Titular del Ejecutivo Federal si tenía la facultad de emitir observaciones respecto del Presupuesto de Egresos 2005.

En virtud de que nuestro sistema jurídico los órganos de gobierno actúan conforme al principio de facultades expresas proponemos reformar el artículo 89 constitucional para otorgar la facultad al Presidente de la República para vetar el Presupuesto de Egresos, considerando que en todo caso que el veto sólo podrá ser parcial.

En conclusión, para efectos de claridad y evitar invasión de facultades, proponemos adicionar un inciso K al artículo 72, inciso J constitucional, para establecer que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación podrá ser observado por Presidente de la República en un plazo de veinte días útiles contados a partir de la fecha en que se le remitió por la Cámara de Diputados.

Por lo expuesto, el que suscribe, diputado Jorge Emilio González Martínez de la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Verde, somete a la consideración de esta Asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforman los artículos 72 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adicionan un inciso K al artículo 72 y una fracción XVII al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 72. ...

A. J. ...

K. Lo dispuesto en el inciso J no será aplicable al Proyecto de Presupuesto de Egresos que apruebe la Cámara de Diputados en términos del artículo 74, fracción IV. El Poder Ejecutivo podrá formular observaciones en un plazo de veinte días útiles posteriores al en que la Cámara de Diputados le remita el Proyecto de Presupuesto de Egresos, quien si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo el Proyecto de Presupuesto de Egresos no devuelto con observaciones en el plazo establecido en el párrafo anterior.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos devuelto con observaciones en todo en parte por el Ejecutivo, deberá ser discutido de nuevo por la Cámara de Diputados, y si fuere confirmado por las dos terceras partes del número total de votos el proyecto será decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Si el Proyecto de Presupuesto de Egresos fuese modificado o adicionado en parte, se publicará el proyecto en lo que no hubiese sido modificado o adicionado y la nueva discusión versará únicamente sobre las reformas o adiciones, si éstas fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes pasará todo el proyecto al Ejecutivo para su publicación.

Artículo 89. ...

I. a XVI. ...

XVII. Formular observaciones al Proyecto de Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados en un plazo de veinte días útiles siguientes a la fecha en que se le remita.

XVIII. a XX. ...

Transitorios

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

Notas

1. "La política fiscal coadyuva a crear las condiciones adecuadas para el incremento del empleo y la producción; o bien, si fuera necesario actúa para contrarrestar las distorsiones en los mercados, lo que se refiere a lograr la estabilidad de precios y controlar la inflación." Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Manual de Presupuestos de Egresos de la Federación. Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2007" Palacio Legislativo de San Lázaro, octubre de 2007. p. 17
2. V. Mijangos Borja, María de la Luz. La Naturaleza Jurídica del Presupuesto, en Quórum, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2ª época, año VI, núm. 57, septiembre-octubre de 1997, p. 72.
3. Mijangos Borja, María de la Luz. ob. cit., p. 74
4. V. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo XVIII. México, Porrúa, 2006. pp. 686-726. Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. México, Porrúa, 2002. pp. 174, 218, 614, 618, 702
5. Este precepto fue reformado el 13 de noviembre de 1874.
6. Lo anterior, porque "... desde 1970 hasta marzo del año 2001 ningún presidente había hecho uso de sus poderes de veto. El que no se haya recurrido a él es porque no había sido necesario dado tanto la identidad política entre el partido mayoritario en el Congreso y el presidente de la república, como el liderazgo de éste sobre aquél..."
"Esto significa que hubo un vacío de más de 30 años en materia de cultura, conocimiento y práctica legislativa de cómo proceder y procesar un veto presidencial a un decreto enviado por el Legislativo al Ejecutivo para su promulgación."
7. Sentencia de la Controversia Constitucional 109/2004.
8. Mijangos Borja, María de la Luz. ob. cit. pp. 5-32
9. Góngora Pimentel, Genaro David. El veto al presupuesto de Egresos de la Federación. México, Porrúa, S.A., 2005. pp. 443 y 444.
10. Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. México, Siglo XXI Editores, 1996.

Dado en la sede del honorable Congreso de la Unión a los 3 días del mes de marzo de 2009.

Diputado Jorge Emilio González Martínez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 76 Y 89 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 a 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, someto a consideración de éste Poder de la Unión, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones III del artículo 76 y VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se adiciona la fracción VI Bis a este último numeral, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad y obligación del presidente de la república preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas Mexicanas para la seguridad interior y la defensa exterior de la federación; sin embargo, esa facultad para disponer de las Fuerzas Armadas, si es para que salgan del territorio nacional, está condicionada o sujeta a la autorización del Senado de la República.

En efecto, en términos de lo dispuesto por la fracción III del artículo 76 de la Constitución federal, es facultad exclusiva del Senado de la República autorizar al presidente de la república para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.

El espíritu de la disposición a que se refiere el párrafo que antecede atiende a los principios fundamentales de la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la lucha por la paz y la seguridad internacionales, en los cuales se encuentra sustentada la política exterior del Estado mexicano.

En relación con la limitación que tiene el titular del Poder Ejecutivo federal para disponer de la salida del territorio nacional de tropas pertenecientes a las Fuerzas Armadas Mexicanas, encontramos que el primer antecedente constitucional de esa disposición se estableció en el numeral 22 del artículo 50 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, donde se establecía que era facultad exclusiva del Congreso General permitir o no la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la república.

El siguiente antecedente se encuentra contenido en las Leyes Constitucionales del 25 de febrero de 1836, concretamente en el numeral 12 del artículo 44 de la tercera de esas leyes, que establecía que correspondía exclusivamente al Congreso General conceder la salida fuera del país de tropas nacionales.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana del 12 de junio de 1843, en su artículo 66, fracción XIV, estableció que era facultad del Congreso conceder o negar la salida de tropas nacionales fuera del país.

El siguiente antecedente constitucional es el de la reforma al artículo 72, fracción XVII, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, donde otorgaba como facultad del Congreso permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la república.

Otro antecedente histórico en ese sentido, es el que documenta el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza del 1 de diciembre de 1916.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, en su artículo 76, fracción III, estableció ya como facultad exclusiva del Senado de la República autorizar al presidente de la república para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas nacionales, artículo que hasta la fecha no ha sido reformado.

La realidad que se observa en el contexto internacional, nos obliga a interactuar con los demás países del orbe, en lo económico, lo político, lo social y en lo relativo a la seguridad hemisférica y mundial.

Por lo anterior, se estima necesario actualizar la disposición constitucional en comento en lo relativo a la salida de unidades militares fuera del territorio nacional para diferentes propósitos, a efecto de que se contribuya en un mejor desempeño de las tareas encomendadas

Lo anterior ha sido considerado así por el mismo Senado de la República cuando en la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión aprobó un dictamen a dos diversas iniciativas que reforman la fracción III del artículo 76 de la Carta Magna, a fin de que sólo para casos de que se vayan a realizar acciones bélicas se requiera la autorización de esa soberanía, y en los casos que las acciones que vayan a llevar a cabo no sean de esa naturaleza el Ejecutivo federal informará al Senado acerca de esas operaciones.

El argumento principal que esgrimió el Senado de la República para aprobar la reforma a la fracción III del artículo 76 constitucional se basaba en que desde los orígenes de esa disposición, la situación política y social ha cambiado, así como los grandes avances tecnológicos.

Asimismo consideró que por razones de estrategia se requiere la salida de contingentes de las fuerzas armadas del territorio nacional y la necesaria participación de estos en operaciones de búsqueda y rescate; patrullaje aéreo y marítimo en contra del terrorismo, del crimen organizado y del narcotráfico; en ejercicios de entrenamiento y especialmente su participación en acciones de ayuda humanitaria en casos de desastres naturales en apoyo de otras naciones; la salida de embarcaciones y aeronaves con propósitos de mantenimiento, salidas de personal en misiones de buena voluntad, visita, capacitación o estudio en establecimientos militares en otras naciones.

Resulta de suma importancia mencionar que aprobada que fue esa iniciativa, se remitió a esta Cámara de Diputados para los efectos a que se refiere el inciso a) del artículo 72 constitucional, sin embargo, hasta la fecha dicha minuta no se ha dictaminado en comisiones.

Aunado a lo anterior, se estima que en dicha minuta se aprecian las siguientes inconsistencias:

> - La fracción III del artículo 76 de la Constitución Federal en su texto vigente establece:
>
> III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y **la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes en aguas mexicanas.**
>
> **…**

El texto de la minuta materia que reforma la fracción en comento establece:

> III. Autorizarlo también para que pueda permitir el paso o la estancia de unidades militares pertenecientes a otros países por el territorio nacional, excepto en los casos contemplado en los tratados y normas del derecho internacional ratificados por el Estado Mexicano.

Tratándose de la salida de unidades pertenecientes al Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicanos de los límites del territorio nacional para realizar acciones bélicas, requerirá la autorización por parte del Senado. En los demás casos, el Ejecutivo federal informará al Senado de las actividades realizadas.

Del estudio y análisis de dicha reforma, se advierte que la cámara de origen ha excluido la temporalidad de un mes, durante la cual podrán estar estacionadas potencias de otras naciones en aguas nacionales, ello, como se encuentra mencionado en el acuerdo referido en el apartado de consideraciones, sin haberse tomado en consideración que dicha disposición resulta necesaria para estar en aptitud de cumplir con los compromisos contraídos por la suscripción que hizo nuestro país de diversos instrumentos internacionales y de normas de derecho internacional.

La presente reforma a la fracción III del artículo 76 constitucional pretende adecuar la realidad y la práctica a los contextos nacional e internacional a fin de permitir que las

Fuerzas Armadas nacionales lleven a cabo las tareas que se les han encomendado en condiciones más favorables que les permitan desarrollarse de una manera más eficaz y eficiente.

Por su parte y derivado de esa modificación propuesta se estima conveniente la adición de una fracción VI Bis al artículo 89 de la Carta Magna a fin de dar claridad y precisión a la facultad del Ejecutivo federal de permitir la salida de territorio nacional de tropas pertenecientes a las Fuerzas Armadas Mexicanas, cuando ello no tiene un fin bélico.

Por cuanto hace a la reforma a la fracción VI del artículo 89 constitucional que se propone, la misma tiene por objeto corregir la redacción de ese artículo y eliminar la redundancia que presenta.

Con base en las consideraciones de hecho y de derecho expuestas en el presente apartado, se determina la imperiosa necesidad de reformar las fracciones III del artículo 76 y VI del artículo 89, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de adecuar dichas disposiciones a la realidad económica, política, social y de seguridad de nuestro país y del mundo.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de éste Poder de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman las fracciones III del artículo 76 y VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se adiciona la fracción VI Bis a este último numeral, para quedar como sigue:

Artículo 76. …

…

III. **Autorizarlo para que pueda disponer la salida del territorio nacional de unidades pertenecientes a las Fuerzas Armadas Mexicanas para realizar acciones bélicas, para permitir el paso de unidades militares extranjeras por el territorio nacional y la estancia de buques de guerra pertenecientes a otros países en aguas nacionales por más de un mes.**

Artículo 89…

…

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de **las Fuerzas Armadas permanentes** para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

VI Bis. Autorizar la salida del territorio nacional de unidades pertenecientes a las Fuerzas Armadas Mexicanas, para realizar operaciones de instrucción,

entrenamiento, misiones humanitarias y visitas oficiales, informando al Senado al regreso de las mismas acerca de las actividades realizadas.

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 3 de marzo de 2009.

Diputado Marco Antonio Peyrot Solís (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, SUSCRITA POR DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Gloria Lavara Mejía, Diego Cobo Terrazas, Javier Estrada González, Verónica Velasco Rodríguez, José Antonio Arévalo González, Jesús Sesma Suárez, Manuel Salgado Amador, Francisco Elizondo Garrido, Alan Notholt Guerrero, Carlos Alberto Puente Salas, Ana María Ramírez Cerda, Manuel Portilla Diéguez, Antonio Xavier López Adame, Beatriz Manrique Guevara, Pascual Bellizia Rosique y Luis Alejandro Rodríguez, diputados de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos ante el Pleno de esta honorable asamblea, la presente iniciativa que contiene proyecto de decreto, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La inseguridad que actualmente se vive en el país ha dado lugar a que la ciudadanía perciba que las medidas adoptadas para hacer frente a la delincuencia han sido ineficaces. De acuerdo con la *Encuesta de percepción ciudadana sobre la seguridad en México,*[1] ocho de cada 10 mexicanos rechazan avances en el combate al secuestro y más del 60 por ciento de la población es escéptica en torno a la depuración policíaca.

De hecho, tan sólo en los diez primeros meses de 2008 hubo un incremento cercano al diez por ciento en la comisión de delitos del fuero común. La impunidad y el aumento alarmante de víctimas han propiciado que amplios sectores de la sociedad se pronuncien a favor de la aplicación de la pena de muerte.

Diversas encuestas ciudadanas demuestran que los mexicanos están a favor de incrementar las penas como medida para inhibir la comisión de delitos, inclusive, algunas de ellas, evidencian el alto índice de aprobación que la pena de muerte tiene en nuestro país. Por ejemplo, de acuerdo con el Reporte de Resultados de Campaña de Seguridad Pública y Combate a la delincuencia,[2] el 79.4 por ciento de los encuestados consideró muy urgente aumentar los castigos contra el crimen y el 53.6 por ciento se pronunció por imponer la pena de muerte en delitos graves.

Ante esta problemática seria y creciente, resulta necesaria la adopción de medidas firmes por parte del Estado, quien tiene como función mantener la tranquilidad social y el orden público para proteger la integridad física y los bienes de las personas.

Por lo anterior, el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México propone realizar reformas en materia penal, a fin de contribuir al combate de la incidencia delictiva mediante las funciones de prevención general y especial de la punibilidad. Sin que el esfuerzo para combatir al crimen se agote en reformas legislativas, debido a que es necesario que los órganos encargados de la prevención del delito, de la procuración y administración de justicia y ejecución de sanciones, realicen sus funciones de manera eficaz y eficiente.

Por ello, proponemos las siguientes reformas para hacer frente a la problemática expuesta:

Reformar los artículos 14, 18 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer nuevamente las bases constitucionales que permitan al legislador ordinario federal y local, regular los supuestos en los que será aplicada la pena de muerte, estableciendo expresamente que no se aplicará cuando se trate de persecución política y en los demás casos que prevea la legislación penal.

Reformar el Código Penal Federal para establecer los supuestos específicos en los que será aplicada la pena de muerte tratándose de los delitos de competencia federal y para establecer que en caso de falta de reconocimiento legítimo el juez no podrá condenar a la pena de muerte.

Reformar el Código Federal de Procedimientos Penales para establecer que cuando se condene a pena de muerte, las resoluciones de los tribunales deberán, en todo caso, contener una descripción pormenorizada de las pruebas desahogadas, del valor que se les dio y de los razonamientos que lo sustentan, de los hechos y circunstancias que se dieren por probados, sean favorables o desfavorables y del enlace de inferencias que permita tener por probada la comisión del delito y la responsabilidad del procesado.

Reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para prever que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación la instancia que conozca de los juicios de amparo directo que se promuevan en contra de las sentencias penales que confirmen la pena de muerte.

I. Reforma de los artículos 14, 18 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La pena de muerte estuvo prevista en la Constitución desde su promulgación el 5 de febrero de 1917 hasta el pasado 9 de diciembre de 2005, fecha en la que se publicó el decreto por el que se reformó dicho precepto a efecto de abolirla.

La presente iniciativa propone reformar los artículos 14, 18 y 22 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos para establecer nuevamente los fundamentos constitucionales necesarios, para permitir que se establezca en la legislación penal secundaria los supuestos específicos en los que procederá la aplicación de la pena de muerte.

Es importante aclarar que la propuesta que se formula en esta iniciativa no pretende retomar completamente el esquema que se tenía antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional publicada el 9 de diciembre de 2005, ya que si bien se propone reinstaurar la posibilidad de aplicar la pena de muerte, su aplicación se limita exclusivamente a los delitos que más laceran a la sociedad mexicana contemporánea como son: la privación ilegal de la libertad, en su modalidad de secuestro. Con la adopción de este esquema se deja a criterio del legislador ordinario, tanto federal como local, la determinación de los supuestos normativos específicos y la forma en la que deberá aplicarse dicha pena.

Quienes se han ocupado del estudio de la pena de muerte, sostienen que los argumentos filosóficos, jurídicos y criminológicos esgrimidos durante más de dos siglos, tanto por los retencionistas (sostienen la utilidad de la pena de muerte) como por los abolicionistas, son los mismos. Si bien se han agregado al discurso datos estadísticos que fortalecen sus razonamientos, el discurso teórico se mantiene intacto.[3]

Los argumentos que históricamente se han vertido en contra de la pena de muerte, se centran principalmente en los siguientes aspectos:

a) La pena de muerte no tiene un verdadero efecto disuasivo, toda vez que las tasas de criminalidad no han registrado cambios significativos en los países que la aplican

El efecto intimidatorio que provoca la pena capital se comprueba en casos individuales que han sido documentados, donde los criminales han admitido que la pena capital fue la amenaza específica que les detuvo de cometer un homicidio bajo ciertas circunstancias, por su temor a ser ejecutados. De hecho, un estudio mostró que en una proporción de 5:1 los homicidas creen que la pena de muerte es un castigo lo suficientemente persuasivo para evitar que ellos o otros asesinaran a sus víctimas. (People vs Love, 56 Cal. 2d. 720 (1961), (1961), McComb J.[4]

Otros datos muestran, que el mayor índice de homicidios se registró en 1981 en el condado Harris en Houston, Texas con 701 asesinatos. Texas retomó las ejecuciones en 1982 y desde entonces se han ejecutado más homicidas en ese Estado y esa ciudad que en cualquier otra de los Estado Unidos de América: los homicidios se han reducido en un 63 por ciento pues de los 701 homicidios registrados en 1981 se pasó a 261 homicidios en 1996, lo que representa una gran diferencia.[5]

Asimismo, El estado de Delaware[6] ejecuta mayor cantidad de personas (1/87 mil 500 per cápita) que cualquier otro estado de los Estados Unidos de América, y mantiene una tasa de asesinatos 16 veces menor que la de Washington DC. (5/100 mil contra 78.5/100 mil).[7]

El efecto del temor, es un elemento que salva vidas inocentes. Si La pena de muerte no tuviera un verdadero efecto disuasivo, justificaría también la eliminación del resto de las penas previstas en el Código Penal, porque a pesar de su aplicación se siguen cometiendo delitos en el país. Del mismo modo, hacemos notar que si esta medida en realidad no causara ningún efecto disuasivo entre los delincuentes, no se explicaría por qué los que han

sido sentenciados a esa pena, aun los confesos, hacen valer todos sus recursos legales a su alcance o imploran el indulto con el fin de evitar la ejecución.

b) La pena de muerte es irreversible, situación que combinada con el error judicial, deja abierta la posibilidad de que personas inocentes sean ejecutadas sin que puedan enmendarse ese tipo de errores

Ante esto debemos decir que la ejecución de la pena no debe verse de forma aislada, pues ésta no es sino la consecuencia última de la comisión de un delito. Esto presupone que el condenado fue previamente oído y vencido en un juicio imparcial en el que gozó de todas las garantías que la Constitución otorga, durante el cual tuvo la oportunidad de desacreditar las acusaciones que el Ministerio Público formuló en su contra, sin olvidar que tuvo el derecho de que su caso fuera revisado por los Tribunales Superiores, una vez que fue sentenciado en la primera instancia.

En los Estados Unidos, el estudio más significativo que se haya conducido para evaluar la evidencia de la "inocencia del ejecutado" es el Bedau-Radelet Study (*Miscarriages of Justice in Potentially Capital Cases* 40 1 Stanford Law Review, 11/87). Este estudio, concluye que 23 personas inocentes fueron ejecutadas desde el año 1900. La metodología del estudio tenía tantos errores que por lo menos 12 de esos casos no tenían evidencia de inocencia, pero si tenían una evidencia sustancial de culpa; de los once restantes no se obtuvo evidencia de que no fueran culpables; todo esto hizo que los resultados del estudio fueran de una precisión muy pobre, lo que sirvió para que más tarde Bedau escribiera "es un sentimentalismo falso alegar que la pena de muerte debe ser abolida por la abstracta posibilidad de que una persona inocente pueda ser ejecutada cuando su expediente falla en demostrar que tal caso existe ... el estudio Bedau-Radelet habla elocuentemente sobre la extraordinaria rareza de error en la pena capital" (Inocents on Death Row? National Review September 12 1994).[8]

Asimismo, debe considerarse que la pena que se propone sería aplicada de forma excepcional, en un número reducido de casos, pues se busca sancionar con ella sólo las expresiones más graves de la delincuencia, con esto se evitaría que el exceso de trabajo de los tribunales pudiera representar un factor que indujera al error judicial, que en todo caso debe ser visto como la excepción y no como la regla general en los procedimientos judiciales.

Finalmente, es importante señalar que como parte de las medidas que se incluyen en esta Iniciativa se propone una reforma al Código Penal Federal para establecer los supuestos específicos en los que será aplicada la pena de muerte tratándose de los delitos de competencia federal y para establecer que en caso de "duda" el juez no podrá condenar a la pena de muerte.

Además, se propone reformar el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca del juicio de amparo directo que se promueva en contra de las sentencias penales que confirmen la

imposición de la pena de muerte, como medida para garantizar a los sentenciados que sus casos serán estudiados por el máximo tribunal del país.

c) Es una medida que no cumple con las finalidades de la pena (readaptación social del individuo) y que ubica al Estado en el mismo plano que el delincuente al responder con violencia

En efecto, esta pena por su propia naturaleza no tiene ese carácter; se trata de una medida extrema aplicada sólo en los casos límite cuyo único fin es privar definitivamente al delincuente de la posibilidad de volver a ofender a la sociedad. La prisión ordinaria y la pena de muerte son acciones con fines completamente distintos que no deben analizarse bajo los mismos criterios.

Precisamente por este motivo, la presente iniciativa plantea reformar el artículo 18 de la Constitución, para prever una excepción a los principios conforme a los cuales la federación y la entidades federativas deben organizar, por disposición constitucional, sus sistema penal (trabajo, educación y capacitación para el trabajo), toda vez que en los casos en los que esta pena se aplique, no será factible observarlos.

No debemos olvidar que la pena de muerte salva vidas: la ejecución de homicidas previene que éstos cometan otros asesinatos y con ello se salvan vidas inocentes. La evidencia de esto es conclusiva e incontrovertible. Evidentemente, aquéllos ejecutados no pueden volver a delinquir.

En 1978, el 6 por ciento de los adultos jóvenes culpables por asesinato que salieron libres bajo caución en los Estados Unidos, fueron nuevamente arrestados por reincidir.(Recidivism of Young Parolees, 4, 1987 Bis).[9]

Ahora bien, no consideramos que la actuación del Estado en estos casos pueda equipararse a la acción de un delincuente, porque a diferencia de éste último el Estado ejerce la fuerza de forma legítima, sus acciones, en todo caso están sustentadas en una Ley que no es sino producto de la voluntad popular. Sobre esta base, cuando el Estado ejerce la fuerza sobre un miembro de la sociedad, lo hace porque ella misma lo facultó para hacerlo, en aquellos casos en los que fuera necesario salvaguardar el interés general aún a costa del interés individual.

Un razonamiento similar encontramos en el Diario de los Debates del Constituyente de 1917, respecto del artículo 22 constitucional, sobre el cual la comisión dictaminadora sostuvo: "la vida de una sociedad implica el respeto de todos los asociados hacia el mantenimiento permanente de las condiciones necesarias para la coexistencia de los derechos del hombre. Mientras el individuo se limite a procurar la satisfacción de todos sus deseos sin menoscabar el derecho que los demás tienen de hacer lo mismo, nadie puede intervenir en su conducta; pero desde el momento que, por una agresión al derecho de otro, perturba esas condiciones de coexistencia, el interés del agraviado y de la sociedad se unen para justificar que se limite la actividad del culpable en cuanto sea necesario para prevenir nuevas agresiones, la extensión de este derecho de castigo está determinada por el carácter

y la naturaleza de los asociados, y puede llegar hasta la aplicación de la pena de muerte si sólo con esta medida puede quedar garantizada la seguridad social".

Es importante resaltar, que hay quienes plantean de discusión del controvertido tema de la pena de muerte como si sólo existieran dos posturas antagónicas: los abolicionistas contra retencionistas, olvidándose que en la actualidad existe un tercer grupo de países (15 según un informe del año 2002 de la organización no gubernamental Amnistía Internacional) que han reservado la aplicación de la pena capital en casos excepcionales.

La existencia de este tercer grupo de países ha motivado que en algunos instrumentos internacionales, como lo son la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención de los Derechos de los Niños, se prevean disposiciones relacionadas con la pena de muerte que están obligados a adoptar los países que, habiendo firmado y ratificado estos instrumentos, continúan aplicando la pena de muerte en caso excepcionales. Estas obligaciones, en términos generales, los obligan a no aplicar la pena de muerte mujeres embarazadas, enfermos mentales, menores de edad, así como a utilizar para su aplicación medios que no produzcan sufrimiento innecesario en el condenado. Así entonces, al discusión de este tema presenta diferentes matices que algunos no han querido plantear.

II. Reformas al Código Penal Federal

El aumento de la comisión delitos de privación ilegal de la libertad en sus diversas modalidades ha superado la capacidad de las autoridades competentes para hacerle frente. Lo anterior se ve reflejado en el repunte del secuestro en todo el país, a partir de 2007, año en que la cifra ascendió a 789 secuestros. Tan sólo el año pasado en el Distrito Federal fueron secuestradas 134 personas y hasta el primer semestre del presente año van 103 personas.

Lo anterior, es sólo un ejemplo de que las medidas de seguridad adoptadas para combatir el aumento del índice delictivo en el país no han dado los resultados esperados.

Resulta, entonces, necesario adoptar medidas legislativas, a fin de atender en parte los reclamos de la sociedad. Por una parte, porque la ciudadanía no sólo exige mayor severidad en la imposición de penas para quienes hacen de la violencia su modus vivendi, sino que también exige una mayor eficiencia y eficacia en la aplicación de la ley por parte de los órganos encargados de la investigación, persecución y sanción de los delitos.

Para lograr lo anterior, proponemos las reformas siguientes:

Delito de secuestro

Se propone reformar los artículos 366 y 366 Bis del Código Penal Federal para aplicar pena de muerte a los responsables de la comisión del delito de secuestro en los siguientes supuestos:

Cuando se cometa por servidores o ex servidores públicos de las corporaciones de seguridad pública, Ejército, Marina y Ministerios Públicos federales.

Cuando se mutile a la víctima durante el cautiverio.

Cuando se prive de la vida a la víctima durante el cautiverio.

La pena de muerte sólo se aplicaría a delincuentes que por su violencia y causas que los motivaron, reflejan el grado de inadaptación y desprecio a la ley y a la vida de otros y, que algunos miembros de la sociedad ya han alcanzado.

El condenado a pena de muerte, sería sentenciado después de un proceso imparcial, durante el cual contara con todas las oportunidades para defenderse y con todas las garantías que la Constitución le otorgue. Tendría la posibilidad de agotar todos los recursos legales para demostrar su inocencia y la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvería el juicio de amparo directo que se promueva en contra de sentencias penales que confirmen la pena de muerte mediante reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Sobre este punto, resulta importante enfatizar que de acuerdo con las reformas propuestas en la presente iniciativa, en caso de falta de reconocimiento pleno de la responsabilidad del procesado y de la comisión del delito, el juzgador no podrá condenar al procesado a la pena de muerte.

Delito de terrorismo

Partiendo de la base de que el delito de terrorismo es de competencia federal, el Grupo Parlamentario del Partido Verde propone modificar la sanción prevista para dicho delito, considerando los graves daños que su comisión produce, pero sobre todo el estado de incertidumbre, temor, zozobra, miedo, etcétera que este tipo de actos causan entre la población civil.

Cabe señalar, que derivado de las iniciativas presentadas por el titular del Ejecutivo federal y por la entonces senadora Gloria Lavara Mejía, el 11 de septiembre de 2003 y el 16 de marzo de 2004, respectivamente, se aprobaron reformas a diversos ordenamientos legales en materia de terrorismo, las cuales fueron publicadas el 28 de junio de 2007 en el Diario Oficial de la Federación.

Estas reformas consistieron en modificar el tipo básico de terrorismo, tipificar el financiamiento al terrorismo, la amenaza de cometer actos terroristas, el encubrimiento del terrorismo y adicionar un capítulo especial para el terrorismo internacional. Como lo mencionaron en ese entonces las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados las reformas aprobadas eran necesarias para que el Estado mexicano se uniera a los esfuerzos internacionales "para erradicar el terrorismo al mostrar su cooperación en contra de uno de los ilícitos más reprobables que pueden cometerse y que son causa de una profunda preocupación para la comunidad internacional, pues representan una clara amenaza contra los valores democráticos, la paz y la seguridad internacionales".

No obstante esto, debemos reconocer que dichas reformas no lograron inhibir la comisión de los actos terroristas que se perpetraron en Morelia, Michoacán, y a que a pesar de que se aumentó la pena mínima aplicable al tipo básico del delito de terrorismo, ésta no cumplió con su función de prevención general, toda vez que no fue suficiente para inhibir la conducta de los responsables de estos hechos.

Por lo anterior, la presente iniciativa plantea la aplicación de la pena de muerte para quienes mediante la comisión de actos terroristas atenten contra la seguridad de la nación y contra la población civil inocente. Para tal efecto proponemos reformar los artículos 123, 139, 142 y 145, del Código Penal Federal y los artículos 36, 43 y 44 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Delito de homicidio calificado

En el mismo tenor, planteamos la reforma al artículo 320 del Código Penal Federal, a efecto de sancionar con pena de muerte a los homicidas calificados, esto es, aquéllos que privan de la vida a otro ser humano valiéndose de la premeditación, la alevosía, la ventaja o la traición. Estos conceptos tienen un largo arraigo en nuestro sistema penal y además de que sus alcances están delimitados en el propio Código Penal Federal (artículos 315 al 319) han sido objeto de análisis tanto por la jurisprudencia como por la dogmática penal nacional.

En términos generales, el homicida calificado además de actuar con dolo, se asegura de obtener el resultado deseado (privar de la vida a otro) a) utilizando medios de comisión contundentes: venenos, asfixia, incendios, explosivos, inusual brutalidad o ferocidad (premeditación); b) atentando contra una persona a la que supera en fuerza, destreza en el manejo de armas o debilitada en sus posibilidades de defensa (ventaja); c) asechando a su víctima para privarla de toda posibilidad de defensa (alevosía); o bien cuando aprovechándose de la relación de parentesco, amistad, gratitud, etc. que sostenía con su víctima (traición).

En los términos en los que se plantea la iniciativa, se excluye de la posibilidad de sancionar con pena de muerte a los responsables de los homicidios culposos e intencionales simples, esto es, a aquéllos que privan de la vida a otro sin la intención de hacerlo (accidentalmente) y a los que aun teniendo esta intención no se valen de la premeditación, alevosía, ventaja o la traición para ello.

Por otra parte, la tasa de homicidios dolosos en 2007 fue de 9.7 lo cual coloca a México entre los países que registran cifras sumamente desfavorables. Lo anterior, se agrava si consideramos que recientemente se ha incrementado el número de homicidios en contra de servidores públicos que tienen a su cargo funciones de prevención, persecución o sanción del delito o ejecución de penas o, incluso de militares. Por tal razón, el homicidio de estos servidores públicos o de militares en funciones y durante el cumplimiento de su deber también será sancionado con pena de muerte, por quedar encuadrado en el tipo penal de homicidio calificado.

Lo anterior, atiende fundamentalmente a que el problema de la delincuencia, ha generado un ambiente de inseguridad pública y condiciones sociales que han dado origen a conductas proclives a la comisión de delitos, lo cual se ha visto reflejado en el aumento de la violencia, impunidad y corrupción, y que ha propiciado que los delincuentes atenten, incluso contra la vida de quienes tienen la obligación de proporcionarnos seguridad pública.

Al respecto, es importante destacar que el Ejecutivo federal ha informado que las organizaciones criminales utilizan armamento de alto poder como equipo de tipo militar granadas de fragmentación, lanzacohetes (RPG 7), fusiles de alta tecnología para francotiradores tipo P90 y ametralladoras calibre 50, y cuyo decomiso se ha incrementado los últimos años. Lo anterior, permite inferir que el gobierno federal no ha podido contener el tráfico ilícito de armamento a nuestro país, lo que ha propiciado un aumento en la comisión de delitos a mano armada, ya que la tasa de delitos perpetrados utilizando un arma es de 3 mil 400 por cada 100 mil habitantes.

De acuerdo con la Quinta Encuesta Nacional sobre Inseguridad ENSI-2008, durante 2007 hubo un incremento de la violencia, debido a que uno de cada tres delitos se cometió a mano armada y, de los delitos cometidos a mano armada, en 34 por ciento de los casos el delincuente agredió a la víctima con el arma. De esos delitos, 64 por ciento fueron perpetrados con armas de fuego.

Finalmente, como parte de las reformas al Código Penal Federal, proponemos adicionar un Capítulo II Bis, al Título II del Libro Primero de dicho Código en el que se han establecido disposiciones básicas respecto de la forma en la que deberá aplicarse la pena de muerte a nivel federal. Este capítulo está basado en diversos instrumentos internacionales (Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto Internacional de los Derechos Políticos y Civiles y la Convención de los Derechos de los Niños) en las que se prevén disposiciones que deben observar los países firmantes en los que no ha sido abolida la pena capital. Incluir estas previsiones se consideró indispensable, porque si bien estamos convencidos que a través de esta pena se enviará un mensaje disuasivo contundente a los potenciales delincuentes, no pretendemos que se haga de ella un "espectáculo" público innecesario.

De nueva cuenta, el Partido Verde reafirma su postura a favor de la vida. En diversas ocasiones nos hemos manifestado en contra de temas tan controvertidos como el aborto, sin embargo, consideramos que con la propuesta que hoy formulamos no renunciamos a nuestras convicciones, toda vez que en el aborto a diferencia del secuestro y, el homicidio salvaguardamos la vida de quien todavía no ha tenido la opción de decidir entre ajustar su conducta a las reglas establecidas por la sociedad o bien quebrantarlas. Adicionalmente, nos pronunciamos por la conveniencia de aplicar esta pena, sólo en las modalidades más radicales de las que son de por si las expresiones más infames de la delincuencia.

Nuestro objetivo es concreto: enviarle el claro mensaje a la delincuencia de que el Estado mexicano está dispuesto a responder con la misma contundencia y determinación con la que ellos nos agraden.

III. En caso de falta de "reconocimiento pleno" no se aplicará la pena de muerte

Considerando que las pruebas tienen por objeto producir certidumbre en la mente del juzgador sobre la existencia o inexistencia de un hecho y que lo trascendente para el proceso penal es conocer la verdad histórica y no la verdad formal, estimamos que es necesario establecer ciertas garantías para el procesado por la comisión de delitos que estén sancionados con pena de muerte.

Como sabemos, en el régimen jurídico funciona el sistema mixto de valoración de las pruebas, que consiste en tasar algunas pruebas y dejar que el órgano jurisdiccional dé valor a otras.

Así el Código Federal adjetivo señala limitativamente los medios de prueba que "hacen prueba plena", y aquellos que constituyen "meros indicios", los cuales, se apreciarán en conciencia, y según la naturaleza de los hechos y el enlace lógico natural que exista entre la verdad conocida y la que se busca. De tal forma que el tribunal puede llegar a considerarlos como prueba plena, siempre y cuando sus resoluciones expresen los motivos de su valoración jurídica.

En virtud de que la certeza, en el ánimo del juzgador, no se establece por la apreciación de las pruebas en forma aislada, sino que es el resultado de todos los elementos probatorios que se le ofrecen para determinar la verdad y que en este proceso de apreciación pudiere mediar un error de valoración probatorio, resulta indispensable garantizar que ninguna persona inocente será condenada a pena de muerte, particularmente porque salvo las pruebas de inspección y cateo, todos los demás medios de prueba constituyen meros indicios.

Debido a que el indicio se ha definido como un hecho probado que sirve de medio de prueba, para presumir la existencia de otro hecho, estimamos que cuando los hechos básicos carecen de la calidad de certeza necesaria, de ellos no es conveniente derivar consecuencia alguna y mucho menos con base en ellos condenar a pena de muerte.

Por ello proponemos que cuando no exista "reconocimiento pleno" de la responsabilidad del acusado ninguna persona podrá ser ejecutada. Lo anterior, con el propósito de no dejar al ejercicio discrecional del juez la imposición de la pena de muerte. Para evitarlo, establecemos en el Código Federal de Procedimientos Penales que cuando se trate de delitos que estén sancionados con pena de muerte, las resoluciones deberán, en todo caso, contener una descripción pormenorizada de las pruebas desahogadas, del valor que se les dio y de los razonamientos que lo sustentan, de los hechos y circunstancias que se dieren por probados, sean favorables o desfavorables y del enlace de inferencias objetivas que permita tener por probada la comisión del delito y la responsabilidad del procesado.

Lo anterior, con la finalidad de garantizar que sólo se aplicará la pena de muerte cuando la responsabilidad penal haya quedado demostrada plenamente, a través de los medios de prueba que se hayan obtenido de manera lícita, conforme a las reglas procesales aplicables.

Debido a que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 286 del Código Federal de Procedimientos Penales, se podría dar el caso de la existencia de ciertos indicios que pudieran presumir la comisión de un delito, en contrapartida, a la existencia de otros que pudieran determinar que el delito no se cometió, lo que en todo caso daría lugar a no se configure el "reconocimiento pleno" sobre la realización del hecho delictivo, ante esta situación proponemos establecer expresamente **que no se aplicará la pena de muerte,** pero se aplicará la prisión vitalicia cuando el juzgador así lo estime de conformidad con las pruebas desahogadas.

Esta falta de "reconocimiento pleno" deberá generar en el juzgador un estado de indeterminación entre dos decisiones, en cuyo caso sólo podrá optar por la decisión más adecuada, es decir, la no imposición de la pena de muerte; lo que no impedirá la determinación de otras penas que resulten aplicables por otros delitos que se hayan cometido y probado.

Esta propuesta tiene por objeto establecer límites a la apreciación en conciencia del juez en el momento de valorar las pruebas de acuerdo con las reglas procesales aplicables.

Estimamos que la reforma propuesta constituye una protección para el acusado de que sus garantías procesales serán respetadas, ya que si bien el Estado ejerce su potestad punitiva en el proceso penal y la cual puede culminar con una sentencia condenatoria, este ejercicio debe ser limitado a fin de garantizar al procesado el respeto a sus derechos fundamentales.

En conclusión, en virtud de que se considera que la pena de muerte es irreversible y que se ha llegado a estimar que combinada con el error judicial, se deja abierta la posibilidad de que personas inocentes sean ejecutadas sin que puedan enmendarse ese tipo de errores, proponemos garantizar a los procesados por los delitos sancionados con pena de muerte, que dicha pena no será aplicada por el órgano jurisdiccional cuando no exista un "reconocimiento pleno" de su responsabilidad penal y de que se cometió el delito.

La reforma consistirá en establecer que en caso falta de "reconocimiento pleno", nadie podrá ser condenado a muerte, sin que ello obste para que el juzgador aplique las penas que pudieren corresponder al procesado por la comisión de otros delitos debidamente probados.

Para efectos de la reforma propuesta no existirá "reconocimiento pleno" cuando del proceso penal que se sigue se desprenda la existencia de ciertos indicios que pudieran presumir la comisión del delito, en contrapartida, a la existencia de otros con el mismo valor probatorio que pudieran determinar que el delito no se cometió.

Estimamos que la reforma propuesta resulta acorde con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el DOF el 18 de junio de 2008, conforme a las cuales se establece la presunción de inocencia. Si no exigiéramos que exista "reconocimiento pleno" de la responsabilidad del procesado y de la comisión del delito, el juez podría llegar a condenar a una persona sin tener certeza de su participación en el delito de que se trate.

Prisión vitalicia

Dejar en libertad a delincuentes que, –por los hechos criminales que cometieron reflejan el grado que han alcanzado de inadaptación y desprecio a la ley y a la vida de otros– con seguridad van a continuar delinquiendo, atenta contra la protección de la sociedad y vulnera el fin de la reinserción social.

En tal virtud proponemos establecer como pena mínima para los delitos objeto de la presente reforma la prisión vitalicia. En este caso, la determinación de la pena quedará a cargo del juzgador quien atenderá a la gravedad del ilícito y al grado de culpabilidad del agente, así como a su peligrosidad. Esta reforma atiende al reconocimiento que la pena de muerte es una sanción excepcional.

Finalmente, el país vive un momento de crisis en materia de seguridad, la población reclama acciones firmes y decididas para enfrentarla y no podemos ignorar que un sector de ella se ha pronunciado a favor de la instauración de la pena que hoy proponemos. Nuestra obligación como representantes populares, es canalizar esos reclamos a las instituciones encargadas de su análisis y discusión. Quizá al término del debate que se dé al seno del Congreso sus reclamos no alcancen los consensos necesarios, pero lo que no podemos, como legisladores, es negarnos a debatir este controvertido tema.

Por lo expuesto, los que suscriben, diputados Gloria Lavara Mejía, Diego Cobo Terrazas, Javier Estrada González, Verónica Velasco Rodríguez, José Antonio Arévalo González, Jesús Sesma Suárez, Manuel Salgado Amador, Francisco Elizondo Garrido, Alan Notholt Guerrero, Carlos Alberto Puente Salas, Ana María Ramírez Cerda, Manuel Portilla Dieguez, Antonio Xavier López Adame, Beatriz Manrique Guevara, Pascual Bellizia Rosique y, Luis Alejandro Rodríguez de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Verde, sometemos a la consideración de esta asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por le que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Penal Federal

Artículo Primero. Se reforma los artículos 14, 18 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 14. ...

Nadie podrá ser privado **de la vida,** libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

...

...

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad o pena de muerte habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

…

Los gobiernos de la federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación del delincuente, **salvo en los casos previstos en esta Constitución.** Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

...

...

...

...

...

Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de mutilación, infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

...

...

La pena de muerte sólo podrá imponerse a los responsable de cometer los delitos de terrorismo, privación ilegal de la libertad y homicidio calificado, en los términos previstos por ley penal aplicable.

La pena de muerte no será aplicable cuando se trate de persecución política y en los demás casos que determine la ley penal.

Artículo Segundo. Se adiciona un párrafo al inciso b) de la fracción III del artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas:

I y II. ...

III. ...

a) ...

b) ...

Esta facultad será ejercida de oficio en todo caso, cuando el juicio de amparo directo se promueva en contra de sentencias penales que confirmen la pena de muerte.

IV a XI ...

Artículo Tercero. Se adicionan numerales 2 y 3 al artículo 24, recorriéndose los demás en su orden, un Capítulo II Bis que se denomina Pena de Muerte al Título II del Libro Primero, los artículos 57 y 58, se reforman los artículos 25, 51, 63 64, 85, fracción I, inciso e), 139, 142, 145, 148 Bis, 315 Bis, 320, 366 y 366 Bis del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 24. …

1. Prisión.
2. Prisión vitalicia.
3. Pena de muerte.
4. Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo en favor de la comunidad.
5. Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos.
6. Confinamiento.
7. Prohibición de ir a lugar determinado.
8. Sanción pecuniaria.
9. (Se deroga).
10. Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito
11. Amonestación.
12. Apercibimiento.
13. Caución de no ofender.
14. Suspensión o privación de derechos.
15. Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos.
16. Publicación especial de sentencia.
17. Vigilancia de la autoridad.
18. Suspensión o disolución de sociedades.
19. Medidas tutelares para menores.
20. Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito.

…

Artículo 25. La prisión consiste en la privación de la libertad corporal. Su duración será de tres días a prisión vitalicia, y sólo podrá imponerse una pena adicional al límite máximo cuando se cometa un nuevo delito en reclusión. Se extinguirá en las colonias penitenciarias,

establecimientos o lugares que al efecto señalen las leyes o la autoridad ejecutora de las penas, ajustándose a la resolución judicial respectiva.

Capítulo II Bis
Pena de Muerte

Artículo 26 Bis. Para la ejecución de la pena de muerte serán utilizados medios que no produzcan sufrimiento innecesario al sentenciado, empleando en todo momento la mejor tecnología disponible para tales fines.

Artículo 26 Bis 1. La pena de muerte no podrá ser aplicada a quienes hayan cometido el delito por la que se les haya impuesto siendo menores de edad, a las mujeres embarazadas o a las personas que sufran alguna enfermedad psicológica al momento en que la pena deba ser ejecutada.

Artículo 26 Bis 2. La aplicación de la pena no podrá ser pública ni se trasmitirá por ningún medio de comunicación; tampoco podrá video grabarse, grabarse, fotografiarse, ni registrase por algún otro medio bajo ninguna circunstancia.

Artículo 26 Bis 3. La ejecución de la pena sólo podrá ser presenciada por:

I. La víctima del delito cometido por el sentenciado o bien por la persona a que designe para tales efectos;

II. Por un representante de la Comisión Nacional de Derechos Humanos;

III. Por un representante de los medios de comunicación;

IV. Por las personas a las que el sentenciado designe, cuyo número será discrecionalmente limitado por la autoridad de acuerdo a las características de cada caso;

V. Por el personal técnico y de custodios estrictamente indispensable;

VI. Por el Director del Penal en el que se lleve a cabo la ejecución;

VII. Por los demás personas que prevea el Reglamento que para tal efecto se expida.

Artículo 26 Bis 4. El cadáver del sentenciado será tratado con respeto y dignidad, se entregará a la persona a la que éste haya designado previamente a su ejecución y en ningún caso podrá ser objeto de las conductas referidas en el artículo 26 Bis 2.

Artículo 51. ...

En los casos de los artículos 60, fracción VI, 61, 63, 64, 64-Bis y 65 y en cualesquiera otros en que este Código disponga penas en proporción a las previstas para el delito intencional

consumado, la punibilidad aplicable es, para todos los efectos legales, la que resulte de la elevación o disminución, según corresponda, de los términos mínimo y máximo de la pena prevista para aquél, **salvo cuando se trate de pena de muerte.** Cuando se trate de prisión, la pena mínima nunca será menor de tres días.

Artículo 57. Cuando se trate de delitos sancionados con pena de muerte, el tribunal que los juzgare no condenará a su aplicación cuando no haya reconocimiento pleno de que se cometió el hecho que la ley señale como delito y que el procesado lo cometió o participó en su comisión.

Lo anterior, sin perjuicio de las penas que pudieren corresponder al procesado por la comisión de otros delitos debidamente probados y, de la aplicación de la prisión vitalicia cuando el juez de acuerdo con las pruebas desahogadas así lo determine.

Artículo 58. Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior se entiende que no existe reconocimiento pleno cuando del proceso penal que se sigue se desprenda la existencia de ciertos indicios que pudieran presumir la comisión del delito, en contrapartida, a la existencia de otros con el mismo valor probatorio que pudieran determinar que el delito no se cometió.

Artículo 63. Al responsable de tentativa punible se le aplicará a juicio del juez y teniendo en consideración las prevenciones de los artículos 12 y 52, hasta las dos terceras partes de la sanción que se le debiera imponer de haberse consumado el delito que quiso realizar, salvo disposición en contrario **o bien cuando se trate de prisión vitalicia o pena de muerte, en cuyo caso la pena mínima no podrá ser menor a cuarenta años de prisión.**

...

En los casos de tentativa punible de delito grave así calificado por la ley, la autoridad judicial impondrá una pena de prisión que no será menor a la pena mínima y podrá llegar hasta las dos terceras partes de la sanción máxima prevista para el delito consumado **y cuando la pena prevista sea prisión vitalicia o la muerte, la sanción mínima será de cuarenta años y cinco años de prisión.**

Artículo 64. En caso de concurso ideal, se aplicará la pena correspondiente al delito que merezca la mayor, que se aumentará hasta una mitad del máximo de su duración, sin que pueda exceder de sesenta años, **salvo que la prevista sea la pena de muerte.**

En caso de concurso real, se impondrán las penas previstas para cada uno de los delitos cometidos, sin que exceda de las máximas señaladas en el Titulo Segundo del Libro Primero, **salvo que se trate de pena de muerte.** Si las penas se impusieran en el mismo proceso o en distintos, pero si los hechos resultan conexos, o similares, o derivado uno del otro, en todo caso las penas deberán contarse desde el momento en que se privó de libertad por el primer delito.

En caso de delito continuado, se aumentará de una mitad hasta las dos terceras partes de la pena que la ley prevea para el delito cometido, sin que exceda del máximo señalado en el Título Segundo del Libro Primero, **salvo cuando se trate de pena de muerte.**

Artículo 139. Se impondrá **de prisión vitalicia a pena de muerte,** sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación.

Se impondrá pena de prisión de diez a cuarenta años y hasta mil doscientos días multa al que directa o indirectamente financie, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán utilizados, en todo o en parte, en apoyo de personas u organizaciones que operen o cometan actos terroristas en el territorio nacional.

Artículo 142. ...

Al que instigue, incite o invite a militares en ejercicio, a la ejecución de los delitos a que se refiere este Título, se le aplicará pena de cinco a cuarenta años de prisión, con excepción del delito de terrorismo, cuya pena será **de prisión vitalicia a pena de muerte.**

Artículo 145. Se aplicará pena de cinco a cuarenta años de prisión y de ciento veinte a mil ciento cincuenta días multa, al funcionario o empleado de los Gobiernos Federal o Estatales, o de los Municipios, de organismos públicos descentralizados, de empresas de participación estatal o de servicios públicos, federales o locales, que incurran en alguno de los delitos previstos por este Título, con excepción del delito de terrorismo, cuya pena será **de prisión vitalicia a pena de muerte.**

Artículo 148 Bis. Se impondrá **de prisión vitalicia a pena de muerte** y de cuatrocientos a mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten:

I. a III. ...

Artículo 315 Bis. Se impondrá de 30 a 60 años de prisión, cuando el homicidio sea cometido intencionalmente, a propósito de una violación o un robo por el sujeto activo de éstos, contra su víctima o víctimas.

También se aplicarán de 30 a 60 años de prisión, cuando el homicidio se cometiera intencionalmente en casa-habitación, habiéndose penetrado en la misma de manera furtiva, con engaño o violencia, o sin permiso de la persona autorizada para darlo.

Artículo 320. Al responsable de un homicidio calificado se le impondrá de prisión vitalicia a pena de muerte.

Artículo 366. Al que prive de la libertad a otro se le aplicará:

I. ...

II. ...

a) ...

b) (Se deroga) ...

c) a e)...

III. ...

(Se deroga).

(Se deroga).

IV. De prisión vitalicia a pena de muerte, si durante el cautiverio se causa a la víctima del secuestro alguna lesión de las previstas en los artículos 291a 293 de este código.

V. De prisión vitalicia a pena de muerte, si durante el cautiverio se priva de la vida a la víctima del secuestro.

VI. De prisión vitalicia a pena de muerte, a los servidores o ex servidores públicos de las corporaciones de seguridad, Ejercito, Marina y Ministerios Públicos Federales, que participen en la comisión del delito previsto en la fracción I de este artículo.

Si espontáneamente se libera al secuestrado dentro de los tres días siguientes al de la privación de la libertad, sin lograr alguno de los propósitos a que se refieren las fracciones I y III de este artículo y sin que se hayan presentado alguna de las circunstancias previstas en la fracción II, IV, V y VI la pena será de dos a seis años y de cincuenta a ciento cincuenta días multa.

En los demás casos en los que espontáneamente se libere al secuestrado, sin lograr alguno de los propósitos a que se refiere las fracciones I y III de este artículo, las penas de prisión aplicable serán de cinco a quince años o de doscientos cincuenta hasta quinientos días multa.

Artículo 366 Bis. Se impondrá pena de dos a diez años de prisión y de doscientos a mil días multa, al que en relación con las conductas sancionadas por el artículo anterior y fuera de las causas de exclusión del delito previstas por la ley:

I a IV. ...

V. Efectúe el cambio de moneda nacional por divisas, o de éstas por moneda nacional sabiendo que es con el propósito directo de pagar el rescate a que se refiere la fracción I del artículo anterior,

VI. Intimide a la víctima, a sus familiares o a sus representantes o gestores, durante o después del secuestro, para que no colaboren con las autoridades competentes, y

VII. Encubra a un secuestrador teniendo conocimiento de sus actividades o de su identidad.

VIII. Divulgue información que pueda revelar la situación financiera de alguna persona.

Artículo Cuarto. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 290 del Código Federal de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 290. ...

Cuando se trate de delitos que estén sancionados con pena de muerte, las resoluciones deberán, en todo caso, contener una descripción pormenorizada de las pruebas desahogadas, del valor que se les dio y de los razonamientos que lo sustentan, de los hechos y circunstancias que se dieren por probados, sean favorables o desfavorables y del enlace de inferencias objetivas que permita tener por probada la comisión del delito y la responsabilidad del procesado.

Artículo Quinto. Se adiciona un artículo 36 Bis y se reforman los artículos 43 y 44 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para quedar como sigue:

Artículo 136 Bis. Cuando se trate del delito de terrorismo, previsto en los artículos 139 y 148 Bis del Código Penal Federal, los beneficios a que se refieren los artículos 35, fracciones II, III y IV, y 36 de la presente Ley, consistirán en conmutar la pena de muerte por la pena de prisión vitalicia, pero en todo caso la autoridad competente tomará en cuenta la gravedad de los delitos cometidos por el colaborador y las disposiciones que establezca la legislación sobre ejecución de penas y medidas de seguridad.

Artículo 43. Los sentenciados por los delitos a que se refiere la presente Ley no tendrán derecho a los beneficios de la libertad preparatoria o de la condena condicional, salvo que se trate de quienes colaboren con la autoridad en la investigación y persecución de otros miembros de la delincuencia organizada.

La excepción a que se refiere el párrafo anterior no será aplicable a los sentenciados por el delito de terrorismo previsto en los artículos 139 y 148 Bis del Código Penal Federal.

Artículo 44. Las mismas reglas se aplicarán con relación al tratamiento preliberacional y la remisión parcial de la pena a que se refiere la ley que establece las normas sobre ejecución de penas y medidas de seguridad.

Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo federal expedirá el reglamento y demás disposiciones necesarias para la aplicación de la pena de muerte, dentro de los 90 días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. A las personas que hayan cometido un delito de los contemplados en el presente Decreto, con anterioridad a su entrada en vigor, incluidas las procesadas o sentenciadas, les serán aplicables las disposiciones vigentes en el momento en que se haya cometido, sin perjuicio de aplicar cuando proceda, lo previsto en el artículo 56 de dicho Código sustantivo.

Notas

1. Encuesta de Consulta Mitosky, auspiciada por México Unido contra la Delincuencia. Muestra: mil ciudadanos encuestados entre noviembre de 2008 y enero de 2009. Fuente: www.eluniversal.com.mx 4 de febrero de 2009.
2. Seguridad Pública y Combate a la Delincuencia. Encuesta Nacional. Centro de Estudios Sociales y de Opinión pública de la Cámara de Diputados. Diciembre de 2008.
3. Díaz-Aranda Enrique e Islas de González Mariscal Olga, Pena de Muerte en México, México, UNAM e INACIPE, página 42.
4. Pena de muerte, compilación de normas jurídicas, resoluciones, protocolos y opiniones en diversos países, organismos y particulares. México, Secretaría de Servicios Parlamentarios H. Cámara de Diputados, 1997 página 74
5. Idem página 76.
6. Cabe señalar, sin embargo, que estas cifras no constituyen una prueba per se de que las ejecuciones frenan los homicidios en Delaware, o que la falta de pena de muerte eleva los crímenes por violencia y asesinatos en Washington D.C, pero consideramos que la eficacia de la pena capital como un elemento del sistema de justicia penal se puede medir con la disminución de los índices de homicidios en los estados en los que está presente la pena de muerte.
7. Idem página 72.
8. Idem, página 70.
9. Idem página 72.

Dado en la sede del honorable Congreso de la Unión a los cinco días del mes de marzo de de 2009.

Diputados: Gloria Lavara Mejía, Diego Cobo Terrazas, Javier Estrada González, Verónica Velasco Rodríguez, José Antonio Arévalo González, Jesús Sesma Suárez, Manuel Salgado Amador, Francisco Elizondo Garrido, Alan Notholt Guerrero, Carlos Alberto Puente Salas, Ana María Ramírez Cerda, Manuel Portilla Diéguez, Antonio Xavier López Adame, Beatriz Manrique Guevara, Pascual Bellizia Rosique y, Luis Alejandro Rodríguez.

INICIATIVA QUE ADICIONA UNA FRACCIÓN VII BIS AL ARTÍCULO 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR DIPUTADOS DE DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los suscritos, diputados Héctor Larios Córdova, coordinador Parlamentario del Partido Acción Nacional; Javier González Garza, coordinador Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; Emilio Gamboa Patrón, coordinador Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Dora Alicia Martínez Valero, José Gildardo Guerrero Torres, Juan Nicasio Guerra Ochoa, Raúl Cervantes Andrade, de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, 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, someten a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción VII Bis al artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al el tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los integrantes de las fracciones parlamentarias de los Partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, y Revolucionario Institucional, a los cuales pertenecen los suscritos, a través de un ejercicio democrático, institucional y técnico, hemos llegado a un consenso sobre la necesidad de democratizar el juicio de amparo contra leyes en materia fiscal.

La implantación constitucional de las garantías individuales, concebidas éstas como el reconocimiento positivo de derechos fundamentales, inalienables e irrenunciables del hombre, los cuales corresponden a la persona humana por el sólo hecho de tener esta calidad, representa uno de los más grandes logros del derecho público mexicano.

Sin embargo, el mero establecimiento en la Constitución no sería suficiente para que estas garantías cobren eficacia frente al poder público. Es necesario que el gobernado cuente con los medios jurídicos para exigir su respeto y protección, de manera oportuna y aun de manera coactiva.

Es así que el juicio de amparo mexicano surge a la vida jurídica con la finalidad de proteger la esfera del gobernado contra actos arbitrarios del poder público que afecten o amenacen lo que la Constitución califica como garantías individuales de toda persona.

Asimismo, el juicio de amparo surgió como respuesta a la necesidad del México del siglo XIX de establecer un mecanismo de control constitucional que permitiera mantener el orden de las competencias conferidas a cada autoridad mediante la Ley Fundamental.

Si bien a lo largo de todos estos años el juicio de amparo ha cumplido con creces los altos objetivos arriba indicados, resulta pertinente reflexionar, señaladamente en lo que respecta al amparo contra leyes en materia fiscal, sobre la manera en que deben garantizarse los derechos del gobernado sin afectar la obligación del Estado de satisfacer oportunamente un cúmulo de necesidades colectivas. Es en este contexto que se inscribe la presente iniciativa que busca actualizar y fortalecer en beneficio de todos los ciudadanos, el proceso del juicio de amparo en materia fiscal.

1. Antecedentes generales del juicio de amparo

1.1. Antecedentes

Los antecedentes del juicio de amparo se remontan a la península de Yucatán, bajo un contexto nacional de pugna entre conservadores y liberales, dilemas entre centralismo y federalismo, intentos secesionistas y la búsqueda de un control constitucional distinto al político predominante en aquella época.

La Constitución de 1841 de Yucatán, por iniciativa de don Manuel Crescencio Rejón, estableció un artículo donde se reconocían los derechos del hombre y, por primera vez, se les denominó a éstos "garantías individuales" y se les dotó de un mecanismo jurídico para hacerlos exigibles de manera individual y reparar sus violaciones: el juicio de amparo.

El sistema concebido por Rejón era amplio y estaba diseñado para impugnar no sólo violaciones de garantías individuales, sino la infracción de cualquier precepto constitucional, por parte de cualquiera de los poderes locales.

El acta de reformas de 1847, la cual vino a restaurar la vigencia de la Constitución de 1824, dio vida jurídica al juicio de amparo a nivel federal. En estas reformas quedarían retomados dos principios de la Constitución yucateca: el de iniciativa o instancia de parte agraviada y el de relatividad de las decisiones.

El proyecto presentado por don Mariano Otero, limitado a la protección de las garantías individuales de libertad, seguridad, propiedad e igualdad, ampliado respecto de violaciones de todos los poderes federales y locales, prevaleció en la citada acta de reformas de 1847, mediante la fórmula jurídica que encierra los efectos de la sentencia del juicio de amparo tal como los conocemos hasta nuestros días, al otorgarle competencia a los tribunales de la Federación para proteger a "cualquier habitante de la república, en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la federación, ya de los estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare".

La Constitución de 1857, reflejo fiel de la ideología individualista y liberal, consagró al individuo y sus derechos como el objeto principal de las instituciones políticas y sociales,

las cuales debían supeditarse al respeto de los primeros y promover la protección, conservación y desarrollo de la personalidad individual. En este sentido, instauró las bases del juicio de amparo y su reglamentación básica que conocemos hasta el día de hoy.

En esta Constitución desaparece el control constitucional mixto que estableció el Acta de Reformas de 1847, al eliminar el control por órgano político y mantener solamente el sistema de protección constitucional por vía y órgano jurisdiccional, bajo la competencia de los tribunales federales para conocer de violaciones a las garantías individuales y atendiendo a los principios de iniciativa de parte agraviada, substanciación judicial del procedimiento y relatividad de los fallos.

La Constitución de 1917 se aparta del sentido individualista de la de 57 y toma un sentido social predominante. Es en ésta cuando el juicio de amparo aparece como un medio de control constitucional integral a partir de la tutela no sólo de las garantías individuales, sino del régimen competencial entre autoridades federales y estados, mediante la inclusión de la garantía de legalidad.

Así, el objetivo del juicio de amparo se consolidó, por un lado, como un medio de control constitucional, y por el otro, como un instrumento para proteger al gobernado frente al poder público.

1.2. Garantía individual de equidad y proporcionalidad en materia tributaria

Como señalamos anteriormente, las garantías individuales surgen originalmente para proteger los derechos fundamentales del individuo, considerados como derechos humanos de primera generación: vida, libertad, igualdad, propiedad, integridad física. Sin embargo, el desarrollo de tales garantías no pudo mantenerse al margen de la evolución de los derechos humanos. Con el surgimiento de los llamados derechos humanos de segunda y tercera generación surgieron las garantías sociales, económicas y culturales, así como las de los pueblos indígenas.

No obstante, en el caso específico de las garantías de equidad y proporcionalidad en materia tributaria encontramos una disociación con el desarrollo anterior, ya que estas garantías no aparecen desarrolladas en el resto del mundo como derechos de los ciudadanos, exigibles o tutelados vía jurisdiccional.

En este punto, cabe analizar el surgimiento de estas garantías en el orden jurídico mexicano. Sin menoscabo del análisis minucioso que merecería el tema desde su surgimiento a finales del siglo XIX, el punto de referencia obligado dentro del mismo es la tesis de Ignacio L. Vallarta.

Esta tesis sostenía la improcedencia del amparo en los casos en que se impugnara la violación de artículos constitucionales ajenos a los derechos del hombre expresamente reconocidos en la Constitución. Es famoso el voto del ministro Vallarta en el amparo contra

la contribución impuesta a las fábricas de hilos y tejidos en el año 1879, en el cual se sostiene la improcedencia del amparo contra los impuestos.

En aquélla ocasión el ministro Vallarta sostuvo que la sanción mediante el sufragio, que era el medio para elegir a los legisladores, era la única forma de inconformarse contra los impuestos injustos que estos determinasen.

Como puede observarse, la tesis Vallarta se inscribe dentro de la teoría de la separación de poderes, conforme a la cual, la definición de la política tributaria corresponde a la soberanía popular, es decir, al Poder Legislativo de la Unión.

1.3. Evolución de los criterios jurisprudenciales

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) mantuvo la aplicación de la tesis Vallarta desde finales del siglo XIX hasta principios del XX, específicamente hasta 1925. Fue en este año, cuando ante los reiterados embates de los contribuyentes por lograr el reconocimiento de los principios de proporcionalidad y equidad como garantías individuales, el ministro Urbina presentó el proyecto de sentencia que dio lugar a la tesis que permitió la procedencia del amparo en contra de los impuestos desproporcionados e inequitativos.

De 1925 a 1962, la Corte se apartó de la tesis Vallarta de manera intermitente y de ninguna manera definitiva, admitiendo la posibilidad de impugnar la constitucionalidad de un impuesto que fuese exorbitante y ruinoso, pero también resolviendo casos en donde los argumentos de Vallarta fueron sostenidos como criterios de improcedencia.

Fue hasta 1962 cuando la Corte resolvió que el amparo es un recurso en manos del contribuyente y que los principios de proporcionalidad y equidad debían considerarse como garantías individuales.

De 1988 a 1995 se inició la especialización en materia tributaria, aumentando de manera considerable el número de amparos y argumentos complejos relacionados con la proporcionalidad y equidad de las contribuciones.

Con la reestructuración del Poder Judicial y la Suprema Corte en 1995, un número creciente de contribuyentes promovió multiplicidad de juicios, aumentando con ello las declaraciones de inconstitucionalidad de ciertos tributos.

Cabe mencionar que desde la apertura de la interpretación de dichos principios a la fecha, la SCJN no ha tenido posibilidad de sostener un criterio claro y consistente sobre la interpretación y alcances de los principios de proporcionalidad y equidad como garantías individuales. Esto, debido a que las hipótesis jurídicas de las diversas normas tributarias requieren la adaptación de tales principios a cada caso en particular y, en muchos casos, la dinámica de la SCJN no ha permitido la maduración de los mismos criterios.

Como conclusión de esta brevísima cronología, pueden advertirse tres etapas principales: a) periodo de preeminencia de la tesis Vallarta (hasta 1925); b) periodo post-Vallarta, caracterizado por vaivenes e indefinición sobre la calidad de los citados principios como garantías individuales (1925-1962), y c) periodo de proporcionalidad y equidad, (a partir de 1962), donde éstos son reconocidos formalmente por la SCJN, pero sin que exista una delimitación conceptual de los mismos.

Ahora bien, en la búsqueda de una explicación a los incentivos y razones para haber definido tales principios como garantías individuales, advertimos que el criterio de la SCJN surgió como respuesta a la debilidad de las instituciones y a una concentración excesiva de poder en el Ejecutivo federal.

Así, adquiere sentido pleno el alejamiento definitivo por parte de la SCJN de la tesis Vallarta, en virtud de que sus postulados habían dejado de tener cabida alguna en la circunstancia de la época.

Como podrá apreciarse no puede soslayarse el contexto anterior, ya que éste demuestra que no había forma de exigir una modificación a la política fiscal más que mediante el contrapeso de las decisiones de la SCJN.

Hoy México es diferente, se encuentra bajo un contexto político e institucional distinto, que exige la adecuación de nuestra figura de amparo en materia fiscal.

Las premisas bajo las cuales fueron reconocidos como garantías individuales los principios de proporcionalidad y equidad, hoy han cambiado. El equilibrio entre los poderes constituidos actualmente es una realidad. El Congreso de la Unión ejerce con plena autonomía todas sus facultades y recoge día a día las diversas demandas, propuestas e inquietudes ciudadanas transformándolas en normas de derecho. Por su parte, el Ejecutivo federal desarrolla sus funciones de manera acotada a la Constitución y a la ley. Adicionalmente, México cuenta hoy con una sociedad más alerta e informada que tiene más herramientas para exigir una puntual rendición de cuentas.

No obstante, debe quedar completamente claro que esta iniciativa de ninguna manera pretende desconocer las garantías individuales en materia tributaria, sino que pretende renovar la vía procesal para hacerlos valer de manera más efectiva para todos los mexicanos.

Al tiempo de lo anterior, esta iniciativa pretende reposicionar la labor del poder legislativo para refrescar las ideas de equilibrio entre poderes que el Constituyente original plasmó en nuestra Ley Fundamental. Ello, a través de una mayor estabilidad de sus resoluciones legislativas.

2. Problemática actual

Si bien es cierto que el juicio de amparo es una magnífica herramienta de protección de garantías individuales al alcance del ciudadano, también lo es que las actuales normas procesales que lo regulan necesitan actualizarse para atender las justificadas demandas de la sociedad.

Se ha observado en los últimos años que las deficiencias en la regulación procesal del amparo han repercutido seriamente en el funcionamiento del orden jurídico mexicano, algunas de las cuales han derivado en injusticias sociales que no pueden pasar desapercibidas a los ojos del Poder Legislativo.

En este sentido, es en el ámbito tributario donde es manifiesto que el sistema actual de impugnación de leyes tributarias ha generado distorsiones importantes que se apartan sustancialmente de la intención original del juicio de amparo.

2.1. Los beneficios se concentran en algunas minorías

La definición y alcances de los principios de proporcionalidad y equidad no es una tarea sencilla. Más aún, la experiencia adquirida en los últimos años da cuenta de la imposibilidad de obtener premisas homogéneas, dada la diversidad de tributos y de hipótesis impositivas que de cada uno de ellos deriva.

La consecuencia de ello ha sido el desarrollo de un amplio espectro de argumentaciones altamente técnicas, propuestas por los litigantes especializados para hacer maleables los supuestos impositivos en su beneficio.

Esta especialización tiene un alto costo que solamente puede ser asumido por los grandes consorcios –por sí o con el apoyo de importantes despachos– que a la vez son los únicos beneficiarios de las resoluciones favorables que se emiten.

Las constantes impugnaciones sobre las disposiciones fiscales obligan a generar año con año blindajes técnico jurídicos más sólidos y, por ende, más sofisticados. El resultado tiene un efecto sobre toda la sociedad al obligársele a observar disposiciones fiscales cada vez más complejas y que generan mayores costos de cumplimiento.

Paradójicamente, aquéllos que propician la complejidad de la materia fiscal son aquéllos que tienen los recursos para instrumentar nuevas planeaciones fiscales y presentar argumentaciones jurídicas que los exentan de la aplicación del régimen impositivo, dejando como legado para el resto de la sociedad un laberinto de criterios técnicos inaccesibles para el público en general, que derivan en menores posibilidades de impugnar las disposiciones que, en su caso, les afecten.

En apoyo de lo anterior, se puede constatar el hecho de que en el periodo de 2002 al 2007, el porcentaje de contribuyentes promoventes de amparos contra leyes fiscales osciló solamente entre el 2 por ciento y 3 por ciento del total de contribuyentes registrados. De esa

minoría, sólo aquellos que obtuvieron resultados favorables se beneficiaron de la protección constitucional, dejando al resto de los contribuyentes en desigualdad de circunstancias.

Una consecuencia directa de la distorsión mencionada en los párrafos anteriores es que cada ciudadano se encuentra ante la posibilidad de tener un régimen fiscal individual, dependiendo de la cantidad de resoluciones favorables en su haber. Dicha consecuencia es, en sí misma, contraria a la naturaleza del juicio de amparo y al principio de equidad tributaria.

2.2. Amparo fiscal como estrategia de negocios

Otro problema que se encuentra estrechamente vinculado con el anterior, radica en que las ventajas económicas y competitivas que conlleva el liberarse del pago de impuestos, ha provocado que la promoción de amparos constituya una decisión de negocios, independientemente de si la norma es susceptible de ser declarada inconstitucional. Se ha creado, en consecuencia, un incentivo para que todas las empresas planeen sus ejercicios y operaciones fiscales contemplando la promoción de amparos para librarse de las contribuciones debidas y colocarse en una situación de ventaja frente a sus competidores.

Lo anterior, pone en evidencia que el amparo contra leyes tributarias –a diferencia de lo que sucede en otras materias– ha dejado de tener como objetivo fundamental la protección de derechos fundamentales y de la supremacía constitucional.

Al efecto, es pertinente aclarar que no se trata de poner en tela de juicio la libertad y el derecho de los contribuyentes de cuestionar ante los tribunales la constitucionalidad de una norma tributaria que consideren violatoria de sus derechos fundamentales, pero sí corresponde evitar que el juicio de amparo se convierta, prioritariamente, en un instrumento de planificación financiera tendiente a evitar el pago de contribuciones o a obtener devoluciones millonarias.

2.3. Saturación de los tribunales

A pesar de que el número de contribuyentes en aptitud de acceder al juicio de amparo es mínimo, en relación con el universo total de contribuyentes, la cantidad de juicios que colman los tribunales es contundente.

Los informes de labores de la primera sala correspondientes a los años 2006 y 2007 señalaron que las impugnaciones relativas a los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución, relacionadas con leyes fiscales, ocuparon el 85 por ciento de los asuntos tramitados en esa sala y el 54 por ciento, respectivamente, aun y cuando la especialización de esa sala no es la materia administrativa.

Asimismo, las estadísticas del Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de Procesos de la Procuraduría Fiscal de la Federación indican que de 2002 a 2007 se observó un

incremento del 176 por ciento de amparos promovidos en relación a los cinco años anteriores.

Este incremento y la consecuente sobrecarga del Poder Judicial en la materia derivan de las siguientes razones: (i) al no reformarse las leyes declaradas inconstitucionales, los particulares continúan promoviendo, año con año, juicios de amparo en su contra; (ii) aun cuando la ley es declarada constitucional, no existe legalmente una causal clara de improcedencia y, por tanto, los particulares continúan impugnándola en busca de un error procesal que se les otorgue finalmente una sentencia favorable.

Como ya se señaló, las mencionadas resoluciones judiciales suelen tener como efecto que se modifiquen anualmente las leyes tributarias para corregir las distorsiones creadas a raíz de las resoluciones de los juicios de amparo, lo que hace que cada ejercicio la legislación sea más compleja y dé pie a nuevas impugnaciones.

En adición a lo anterior, un fenómeno de reciente aparición, consistente en la interposición masiva de amparos contra leyes fiscales, se perfila como una práctica reiterada. La experiencia indica que las sentencias de primera instancia recaídas a amparos contra leyes fiscales que son promovidos de manera masiva, en todos los casos son impugnadas, de tal forma que siempre es la Suprema Corte de Justicia la que se avoca a la resolución de fondo de dichos asuntos.

Ante esta situación, se hace indispensable adecuar la normatividad a efecto de prever las herramientas jurídicas necesarias para atender de manera eficiente esta nueva circunstancia.

2.4. Estabilidad presupuestaria en riesgo

La impugnación sistemática de las leyes fiscales emitidas por el Poder Legislativo, si bien es un derecho legítimo de los contribuyentes, no menos cierto es que genera una contingencia que pone en entredicho la certeza sobre los ingresos públicos y, por tanto, sobre la disponibilidad de recursos para satisfacer el gasto público, al menos hasta en tanto se emita una resolución definitiva sobre su constitucionalidad.

Esta incertidumbre afecta recursos presupuestarios importantes, máxime si se toma en cuenta que las impugnaciones recientes versan sobre tributos que constituyen pilares fundamentales de la recaudación en México.

Por otra parte, el impacto no sólo es potencial sino que se actualiza cuando las resoluciones favorables a los contribuyentes imponen el deber de devolución por parte de la hacienda pública. Así, en el periodo 2001-2006 el Estado mexicano devolvió 47 mil 183 millones de pesos, en cumplimiento de sentencias de amparo relativas a diversos conceptos de los impuestos sobre la renta, al valor agregado, especial sobre producción y servicios, entre otros.

En este sentido, tomando en cuenta que las garantías de proporcionalidad y equidad no pueden desvincularse del deber constitucional de contribuir al gasto público, resulta imperativo reflexionar si los efectos restitutorios del juicio de amparo, fundamentales e indiscutibles tratándose de las demás garantías consagradas en la Constitución, deben extenderse irrestrictamente en el caso de las garantías en materia tributaria. Los recursos que financian el gasto público provienen del pago de las contribuciones de todos los ciudadanos y se traducen en los cimientos para el crecimiento y desarrollo de toda la sociedad, por lo que el interés particular no puede prevalecer sobre el bien común.

3. Descripción de la propuesta

La revisión de las vías de defensa constitucional del contribuyente es, en la actualidad, un tema objeto de intenso debate y ha sido abordado frecuentemente en muy diversos foros.

En todo caso, puede sostenerse que existe consenso en el sentido de que la justicia constitucional tributaria no beneficia a las mayorías, satura y sobrecarga los tribunales, pone en riesgo el presupuesto público en los tres niveles de gobierno y no es adecuada para atender la imposición masiva de juicios.

La reforma que se propone está enfocada a corregir la problemática planteada, buscando erradicar por completo las distorsiones que ha causado el abuso de la institución de amparo.

3.1. Derecho comparado

De manera introductoria, es importante considerar las medidas de control constitucional sobre leyes fiscales que existen en otros países.

Encontramos que la regla general en el mundo consiste en que los particulares no pueden ejercer un medio de control constitucional en contra de una ley fiscal por su mera expedición y sólo pueden intentar dicha vía contra los actos de las autoridades fiscales cuando éstas vulneran derechos fundamentales. Así, se privilegia el supremo poder del Estado para imponer tributos que permitan financiar el gasto público en beneficio del interés colectivo.

A continuación, y a la luz del derecho comparado, se abordará la forma en que diversos países han resuelto el problema de posible inconstitucionalidad de disposiciones fiscales.

3.1.1. Estados Unidos de América

La Suprema Corte de Justicia de ese país resolvió que los particulares no tenían derecho a ejercitar acciones en contra de leyes que establecían tributos. El fallo a favor de un contribuyente implicaría una invasión de poderes, ya que las decisiones en torno a la recaudación son de naturaleza política y no jurídica. Dicha intervención sólo es justificable en caso de que el demandante acredite estar inmerso en peligro, injurias o maltratos derivados de la ley, de lo contrario, no es posible otorgar beneficios en esta materia.

Lo anterior, se debe a que la sentencia a favor de un contribuyente implicaría que los demás buscaran seguir la misma ruta, con la finalidad de obtener los mismos beneficios, lo que redundaría en un detrimento de las finanzas públicas. En ese sentido, la materia tributaria es considerada como una garantía pública y no de cada particular.

3.1.2. Alemania

En Alemania, la Constitución permite al Tribunal Constitucional Federal (das Bundesverfassungsgericht) conocer de las reclamaciones de orden constitucional, interpuestas por cualquiera que alegue que la autoridad pública ha lesionado alguno de sus derechos fundamentales o ciertos derechos especificados en la propia Constitución, dentro de los cuales no se encuentra ninguno en materia tributaria.

Por otra parte, también se le otorga la facultad de analizar la constitucionalidad de las leyes, pero sólo a petición del gobierno federal, de un gobierno regional o de un tercio de los componentes de la Cámara de Diputados (der Bundestag).

3.1.3. Francia

En Francia, cuando la ley fiscal está en proceso en el parlamento francés, uno de sus miembros o el presidente de la república puede acudir al Consejo Constitucional para que éste decida sobre la constitucionalidad de la ley fiscal. Sin embargo, una vez que la ley fiscal ha entrado en vigor, ésta no puede impugnarse por inconstitucional.

3.1.4. España

En España, el órgano encargado de estudiar la constitucionalidad de las leyes es el Tribunal Constitucional, el cual lo puede hacer a través de dos vías (que son equiparables a las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales): la primera es el recurso de inconstitucionalidad, que de conformidad con lo dispuesto en la Constitución española lo puede interponer el presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados, cincuenta senadores o los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas; y la segunda, es la cuestión de inconstitucionalidad, que puede presentar un órgano judicial cuando dentro de algún juicio considere que la interpretación de la norma es necesaria para resolver la controversia planeada.

Las sentencias de ambos recursos tienen efectos generales y los particulares no se encuentran facultados para interponer los recursos de inconstitucionalidad.

3.1.5. Portugal

En Portugal, el Consejo de la Revolución, con la participación de la Comisión Constitucional, es el órgano encargado de verificar la constitucionalidad de las normas. La Comisión Constitucional es la encargada de emitir dictamen sobre la constitucionalidad de los textos que deban ser examinados por el Consejo de la Revolución y de resolver en

definitiva sobre la inconstitucionalidad de una norma cuando los tribunales se nieguen a aplicarla, basándose en que es inconstitucional.

Al igual que en Francia, existe un control preventivo, pues previo a la promulgación de la ley, un consejo o el Ejecutivo estudian su constitucionalidad. La acción de inconstitucionalidad de una ley sólo puede ser interpuesta por el presidente, el presidente de la Asamblea de la República, el primer ministro, el procurador de Justicia, el fiscal general de la República, o bien, las asambleas de las regiones autónomas.

Dentro del apartado de derechos fundamentales de la Constitución portuguesa, la materia impositiva no se encuentra comprendida dentro del capítulo de derechos fundamentales.

3.1.6. Brasil

El Tribunal Supremo Federal es el órgano encargado de declarar la inconstitucionalidad de leyes federales en Brasil. Existen dos recursos judiciales para determinar la constitucionalidad o no de una ley: (i) la acción directa de inconstitucionalidad (ação direta de inconstitucionalidade); y (ii) la acción declaratoria de constitucionalidad (ação declaratória de constitucionalidade). Los dos recursos solamente se pueden ejercer por el presidente de la república, la Cámara de Diputados, la Asamblea Legislativa de los Estados o la Cámara Legislativa del Distrito Federal, el gobernador de un estado o del Distrito Federal, el procurador general de la República, el Consejo Federal de la Orden de Abogados del Brasil, los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional, y la Confederación Sindical o entidades de clase de ámbito nacional.

3.1.7. Otros países

En países como Canadá, Reino Unido de la Gran Bretaña, Chile y Argentina no se prevé una acción similar al amparo contra leyes fiscales.

3.2. Reforma propuesta

Si bien es cierto que la mayoría de los países no contemplan la impugnación de normas tributarias promovidas por particulares, la reforma en cuestión no puede, ni pretende ignorar la importancia y trascendencia de la que goza el amparo fiscal en la cultura jurídica de nuestro país, ni tampoco desconocer el carácter de garantía individual otorgado a los principios de proporcionalidad y equidad.

Por tal razón, la intención de esta reforma es extender los alcances del amparo fiscal para privilegiar el acceso a la justicia de todos los gobernados, mediante la ampliación del número de personas beneficiadas por las sentencias. Bajo la presente propuesta, en caso de que se declare una norma inconstitucional, su efecto será expulsarla del orden jurídico con el consecuente efecto respecto de los contribuyentes en general y no sólo a favor de los promoventes.

3.3. Descripción del contenido

La presente propuesta de reforma consiste en sentar las bases constitucionales para crear un procedimiento acorde con las demandas actuales, particularmente para aquellos amparos contra leyes fiscales que se promuevan de forma masiva o cuyo contenido sea de suma importancia y trascendencia para el país.

De aprobarse por esa soberanía, el juicio de amparo contra los elementos esenciales de las contribuciones, esto es, sujeto, objeto, base, tasa o tarifa previstos en una ley fiscal, se iniciaría de manera tradicional ante el juez de distrito. No obstante, una vez que el Poder Judicial haya detectado la existencia de un número considerable de demandas en el mismo sentido, se decretaría el trámite de amparo con efectos generales, designando uno o varios jueces instructores.

En esta fase del procedimiento será factible que cualquier contribuyente pueda adherirse a las demandas originalmente presentadas y esgrimir sus propios argumentos.

Una vez cerrada la instrucción, él o los jueces instructores llevarán a cabo la compilación de los conceptos de violación y remitirán el asunto a la Suprema Corte de Justicia, para que sea ésta la que emita la sentencia o resolución definitiva.

La sentencia que emita la Suprema Corte de Justicia tendrá efectos generales.

Es importante precisar que este procedimiento también será aplicable en aquellos asuntos que, a pesar de no ser numerosos, impliquen importancia y trascendencia a juicio de la Corte, considerando el impacto en la recaudación o la necesidad de fijar un criterio interpretativo, entre otros.

De cierta manera, la vía jurisdiccional que se propone guarda grandes similitudes con la acción de inconstitucionalidad, aun y cuando presenta también algunas diferencias que se explican por la naturaleza misma de las normas impugnadas y de los sujetos legitimados para interponer el procedimiento.

3.3.1. Acumulación del trámite

El proceso propuesto, mediante el cual se impugnarían las leyes fiscales, se sustanciará dentro de un mismo juicio y se resolverá mediante una sola sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, lo que evitará la problemática actual que genera miles de juicios y altos costos para su tramitación.

Lo anterior se basa en la experiencia obtenida del trámite de asuntos masivos como fue el caso de los amparos promovidos con motivo de la nueva Ley del ISSSTE, así como los interpuestos contra la Ley del Impuesto Empresarial de Tasa Única, en los cuales se tuvo que innovar mediante acuerdos del Consejo de la Judicatura Federal para acumular los miles de asuntos y resolverlos mediante un criterio uniforme.

3.3.2. Flexibilidad procesal

Otra ventaja que otorga el presente esquema es que promueve un proceso mucho más accesible que el actual, ya que no requiere de la satisfacción de los requisitos de procedencia aplicables a los procesos individuales, en virtud de que otorga al contribuyente interesado en participar en el proceso, la oportunidad de adherirse al mismo de manera sencilla y expedita; asimismo, le facilita la obligación de acreditar el interés jurídico y se transfiere la carga de prueba a la autoridad.

3.3.3. Uni-instancial

Como ya se señaló, a diferencia del régimen vigente, en la propuesta el juez de distrito solamente desempeñará funciones de instrucción, acumulando conceptos, pero sin dictar sentencia, de tal manera que sea la Suprema Corte quien resuelva de fondo.

Los problemas de constitucionalidad relacionados con leyes fiscales, dado el ámbito subjetivo de aplicación de las normas, son de tal importancia y trascendencia que invariablemente deben ser resueltos por el máximo tribunal utilizando un método abstracto para la revisión del ordenamiento jurídico impugnado.

Cabe señalar que, en la práctica, por la trascendencia y masividad de los amparos fiscales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya resuelve la totalidad de los temas promovidos en la materia.

3.3.4. Efectos generales y estabilidad de la sentencia

La reforma prevé que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante las cuales se declare inconstitucional la norma impugnada, deberán aprobarse por ocho votos.

Ahora bien, una diferencia fundamental con la acción de inconstitucionalidad y con las controversias constitucionales, radica en que en la presente iniciativa se propone que, de no alcanzarse la votación calificada de referencia, se tendrá como efecto la validación de la constitucionalidad de la norma. Por tanto, cualquier impugnación posterior contra el mismo precepto será notoriamente improcedente.

Lo anterior, es necesario para garantizar un mínimo de estabilidad a las sentencias que en esta materia dicte nuestro máximo tribunal. Ello se justifica, además, porque a diferencia de la acción de inconstitucionalidad, interpuesta por órgano político dentro de un sistema de control abstracto puro, en el caso del amparo fiscal, serán los contribuyentes quienes estarán legitimados para iniciar este procedimiento. En esa virtud, no tendría razón de ser el que pueda volverse a impugnar un mismo precepto luego de que la Suprema Corte ya realizó un análisis exhaustivo sobre su apego a la Constitución.

Sin embargo, se reconoce que si bien es necesario dotar de estabilidad a los criterios emitidos por el máximo tribunal, privilegiando la certeza jurídica de la que deben gozar tanto los gobernados como la administración pública, tales criterios no pueden ser inamovibles. En este sentido, la reforma prevé que los criterios emitidos puedan revisarse por el propio Pleno, pero sólo en los supuestos específicos que establezca la Ley Reglamentaria.

3.3.5. No efectos retroactivos

Esta propuesta reconoce que su característica principal es el ejercicio de un control abstracto y, por tanto, al igual que en la acción de inconstitucionalidad, la sentencia que declare la invalidez de una norma tendrá como efecto la expulsión de la misma del orden jurídico y, en consecuencia, la cesación de sus efectos a partir de la publicación de la resolución.

Compañeros y compañeras legisladores: la presente iniciativa busca lograr un equilibrio entre la permanencia de las garantías individuales en materia tributaria, por un lado, y la necesidad impostergable de contar con una vía más democrática, más equitativa y más expedita para lograr su protección, por otro lado. Todo ello, además, orientado por el deber constitucional de todos de contribuir a los gastos de la nación y la obligación del Estado de satisfacer a las necesidades más apremiantes de la colectividad.

De aprobarse por esa soberanía, el esquema constitucional que se propone se traducirá, sin duda alguna, en importantes beneficios en materia del régimen fiscal mexicano.

En primer lugar, los contribuyentes se encontrarán en una auténtica situación de equidad e igualdad en lo que respecta a la aplicación del ordenamiento jurídico, es decir, la generalidad de los efectos de la sentencia eliminará la distorsión que causaban los regímenes fiscales particulares o individualizados como consecuencia de amparos anteriores.

En segundo lugar, se democratiza el acceso al juicio de amparo en materia fiscal, debido a la fácil adhesión a los procesos que la reforma plantea. De esta manera, no sólo los contribuyentes económicamente mayores obtendrán el acceso a la instancia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, sino cualquier contribuyente que se encuentre en el supuesto jurídico de la norma invalidada.

Por otra parte, los procesos de impugnación contra leyes fiscales se sustanciarán de manera eficiente y expedita, a través de un solo juicio que se resolverá de manera uni-instancial. Lo cual, a su vez reducirá costos administrativos innecesarios para el Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, la planeación gubernamental de políticas fiscales podrá llevarse a cabo de una manera más eficiente y simplificada, ya que los efectos generales de la sentencia permitirán

planear con mayor certeza jurídica la actividad presupuestal gubernamental, en provecho del desarrollo económico del país.

Con estas medidas se eliminarán las distorsiones que ha generado la relatividad de las sentencias de amparo en materia fiscal, además de conceder protección directa de la Constitución a las resoluciones que se emitan en los amparos tramitados de la forma propuesta, garantizando, con ello, la supremacía de nuestra Constitución Política.

Por lo expuesto y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los diputados Héctor Larios Córdova, Javier González Garza, Emilio Gamboa Patrón, Dora Alicia Martínez Valero, José Gildardo Guerrero Torres, Juan Nicasio Guerra Ochoa, Raúl Cervantes Andrade someten a consideración del honorable Congreso de la Unión, para los efectos del artículo 135 de la propia Constitución, la presente iniciativa de

Decreto por el que se reforma el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona el artículo 107, con una fracción VII Bis, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 107. …

…

VII Bis. Los juicios de amparo que se promuevan contra leyes en materia fiscal, tendrán efectos generales cuando se tramiten de manera colectiva o cuando por su importancia y trascendencia así lo ameriten, en los términos y condiciones que señale la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Estos juicios serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las sentencias que se emitan en los juicios de amparo a que se refiere esta fracción tendrán efectos generales. Éstas deberán ser aprobadas por cuando menos ocho votos para declarar la inconstitucionalidad de una ley en materia fiscal y, en caso de no lograrse tal votación, se desestimarán los argumentos materia del juicio y no podrán ser revisados sino por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos y plazos que determine la ley.

La declaración de inconstitucionalidad a la que se refiere esta fracción no tendrá efectos retroactivos.

Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las reformas a la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales necesarias para la correcta aplicación del presente decreto, sin exceder el plazo de 6 meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Artículo Tercero. En tanto no entren en vigor las reformas a la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución, a que se refiere el artículo anterior, los juicios de amparo contra leyes en materia fiscal que se inicien o que se encuentren en trámite, continuarán rigiéndose por las disposiciones legales vigentes.

Artículo Cuarto. Las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos del artículo 107, fracción VII Bis, de esta Constitución, surtirán sus efectos a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación o de la publicación de un extracto de las mismas en los términos que señale la ley reglamentaria.

Las sentencias así publicadas, dejarán sin efecto, en adelante, aquellas sentencias de amparo dictadas previamente y que se contrapongan a las mismas.

Artículo Quinto. No procederá el otorgamiento de suspensiones provisionales ni definitivas en los juicios de amparo con efectos generales. Las suspensiones provisionales o definitivas decretadas por un Juzgado de Distrito en los juicios que se encuentren en trámite al momento de la actualización del supuesto del artículo 107, fracción VII Bis, de esta Constitución, serán revocadas por el Juez que las haya otorgado, en los términos que la ley reglamentaria señale.

Dado en el salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados, a los 10 días del mes de marzo del 2009.

Diputados: Héctor Larios Córdova (rúbrica), Javier González Garza (rúbrica), Emilio Gamboa Patrón (rúbrica), Dora Alicia Martínez Valero, José Gildardo Guerrero Torres, Juan Nicasio Guerra Ochoa (rúbrica).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAVIER MARTÍN ZAMBRANO ELIZONDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Javier Martín Zambrano Elizondo, diputado federal a la LX Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo a la fracción IV del artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

A la Constitución Política se le atribuye el calificativo de rígida en virtud de que el órgano capaz de reformarla y que sigue un procedimiento especial y formal es distinto del órgano que reforma y adiciona las leyes ordinarias. En efecto, el artículo 135 de nuestra Constitución establece tanto un procedimiento para hacerle reformas, como una combinación de órganos competentes para hacerlas. Una simple lectura del contenido del artículo confirma nuestra aseveración.

"Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada y reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

"El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

Las constituciones modernas, a partir de James Bryce, suelen ser divididas en dos grupos: rígidas y flexibles. "Las del primer grupo son aquellas que no pueden ser modificadas en la forma establecida para la elaboración o modificación de las leyes ordinarias; las del segundo, no señalan ninguna diferencia de orden formal entre las leyes ordinarias y la Constitución y, por ende, la reforma de ésta última puede hacerse del mismo modo que la de aquellas". Así pues, la Constitución de nuestro país, al adoptar de origen el artículo 135 y tal y como lo ha venido afirmando la tradición jurídica mexicana en voz del maestro Eduardo García Maynez, "pertenece a la categoría de Constitución rígida, ya que su reforma está sujeta a requisitos mayores de los que se exigen para la modificación de las leyes ordinarias".

Así pues, el constituyente de 1917, al hacer intervenir a diferentes cuerpos en los casos de adiciones o reformas a la Constitución no quiso que tuviera la flexibilidad de las leyes

ordinarias, flexibilidad que hubiese permitido que la Constitución pudiese ser alterada mediante la simple participación del órgano que elabora las leyes ordinarias.

Es indudable que el carácter rígido tiene como objetivo primordial, además de someter a un procedimiento formal a todo proceso de reforma a la Constitución, persigue ante todo la posibilidad de que se reflexione a plenitud y se sopese a cabalidad toda propuesta de reforma o adición a fin de que nuestro máximo orden legal no sea objeto de exabruptos o caprichos legislativos en detrimento de los propósitos de certeza y seguridad que todo orden jurídico debe estructurar y reflejar.

Ahora bien, resulta paradójico y preocupante por contrariar los propósitos de certeza y seguridad y a su vez contrario al principio de rigidez constitucional lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional que faculta al Congreso de la Unión a ampliar mediante la expedición de una ley ordinaria las áreas estratégicas enumeradas en dicho párrafo.

En efecto, el artículo 28 cuarto párrafo textualmente dispone:

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en la siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

No cabe duda que la atribución otorgada al Congreso de la Unión en el párrafo cuarto del artículo 28 es un caso de flexibilidad constitucional, que contraría el espíritu de rigidez asentado en el artículo 135 y que, de utilizarse por el Congreso de la Unión sin la reflexividad, serenidad y templanza necesaria pudiese llegar a restringir intempestivamente las libertades económicas de particulares y grupos sociales y cuya vigencia actual inhibe mucha inversión potencial generadora de empleos.

Resulta paradójico a su vez, que el caso de flexibilidad constitucional que nos ocupa tenga su asiento en un artículo cuyo propósito original tuvo como objetivo primordial prohibir los monopolios que afectan en gran medida la libertad económica y la productividad de los pequeños y medianos productores.

Asimismo, el caso que nos ocupa de flexibilidad viene a romper con el principio de facultades expresas y limitadas que la técnica constitucional conformó en nuestra Constitución a partir de 1917. Dicho principio busca otorgar a los particulares la certitud de que las atribuciones de los poderes federales se constriñan al ejercicio de las facultades expresas y por ende limitadas otorgadas en el texto constitucional. Precisamente, en el caso que nos ocupa, y en particular por lo que respecta a la inversión en los diversos rubros de la

actividad económica, la certeza de que el marco legal del entorno económico sea lo suficientemente sólido y no pueda modificarse mediante una simple reforma ordinaria, otorgando a quien invierte la certeza y seguridad de que su inversión será respetada.

Así pues, la presente iniciativa busca que la facultad para constituir áreas estratégicas corresponda al Congreso de la Unión siempre y cuando estas estén debidamente justificadas en razones de interés general o seguridad nacional, contribuyendo de esta manera en el tema que nos ocupa, a perseverar el espíritu de rigidez que adoptó el constituyente de 1917.

En vista de lo anterior, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo dispuesto en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional para quedar como sigue:

Artículo 28. …

…

…

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en la siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que **debidamente justificadas en razones de interés general o seguridad nacional**, señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de marzo de 2009.

Diputado Javier Martín Zambrano Elizondo (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS ALBERTO GARCÍA GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, Carlos Alberto García González, diputado integrante de la LX Legislatura y del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presenta ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-O al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución de cualquier Estado, como norma fundamental de su quehacer y porvenir, debe basarse en la satisfacción de las condiciones mínimas de vida y en el fomento de actividades realizadas por los sectores público, privado y social, orientadas al desarrollo de las personas que integran la comunidad que forma el Estado.

La función medular del Poder Legislativo es la elaboración de las leyes generales, abstractas e impersonales encaminadas a procurar el bienestar de la sociedad a través de la regulación de conductas y actividades de una sociedad. Las materias señaladas en el artículo 73 de la Carta Magna atienden básicamente a la soberanía nacional en lo exterior, así como al desarrollo de la federación en lo interior; esto es, se concede al Congreso de la Unión facultad para legislar en todas las materias esenciales para el desarrollo y progreso del país.

El Código Civil Federal rige las relaciones jurídicas de los particulares, es decir, de todos, desde el nacimiento hasta la muerte y aun los efectos posteriores, en materia sucesoria. Es por ello una legislación angular, imprescindible y de especial significación en la vida cotidiana.

Por otra parte, y en buena lógica jurídica, la forma de gobierno establecida por los artículos 40 y 41 de la Carta Magna, en el sentido de que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república federal, que 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, en los términos respectivos establecidos por el pacto federal, permite sustentar la afirmación de que a falta de facultades expresas del Congreso de la Unión sobre una materia determinada, queda esta facultad reservada a los Congresos de los estados.

En esta tesitura, y al carecer el Congreso de la Unión de facultades expresas para legislar en materia civil; consecuentemente, los Congresos de los estados pueden expedir leyes al respecto, no obstante, la federación cuenta con un Código Civil Federal y un Código Federal de Procedimientos Civiles, razón por la cual es imprescindible justificar y sustentar las facultades del Legislativo federal para emitir este tipo de leyes, ya que en tanto no exista

tal disposición, se entienden facultades reservadas a los estados en estricta concordancia con lo dispuesto por el artículo 124 de la Constitución.

Que a pesar de que hay preceptos legales que fundamentan la regulación en el ámbito federal en materia común, el Congreso federal carece de facultades constitucionales **expresas** para establecer las bases que deben regir en esta materia, siendo necesario establecer un marco jurídico, con indiscutible sustento constitucional, que facilite la apropiada regulación de los actos y hechos realizados por los particulares, requiriéndose la acción coordinada y la cooperación de los tres órdenes de gobierno: federación, estados y municipios, y que al mismo tiempo subsane la deficiencia legal en que se ha incurrido hasta hoy.

En función de lo anterior, y considerando que el Código Civil Federal únicamente aplica en el territorio insular en los términos previstos en el artículo 48 constitucional, los buques o embarcaciones nacionales y las representaciones diplomáticas del país en el extranjero como en la materia del derecho de las personas y de la familia, se considera que pudiere establecerse en el artículo 73 la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia civil, únicamente en lo relativo al orden federal, de manera tal que se establezca esta atribución la cual no se encuentra establecida, y se salvaguarde la autonomía de las entidades federativas para que éstas continúen legislando en materia civil.

Por lo expuesto, y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-O al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona la fracción XXIX-O al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad

I. a XXIX-N. …

XXIX-O. Para expedir leyes en materia civil, en asuntos del orden federal.

XXX. …

Artículo 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 10 de marzo de 2009.

Diputado Carlos Alberto García González (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 74 Y 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ANTONIO ALMAZÁN GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, José Antonio Almazán González, diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de la facultad conferida en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 62, 63 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 de ley con proyecto de decreto que otorga a la Cámara de Diputados la facultad de emitir las disposiciones reglamentarias de las leyes ordinarias, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Cada vez con mayor frecuencia el Congreso de la Unión se llena de puntos de acuerdo que buscan exhortar al Ejecutivo federal a dar debido cumplimiento a la expedición de reglamentos necesarios para la exacta observancia de las leyes.

Con el nefasto dominio de los neoliberales en el gobierno de nuestra patria, se ha usado de manera constante como arma contra el pueblo los reglamentos: no se emiten, se emiten en periodos cada vez más prolongados de tiempo o en abierta violación de la ley a la que detallan.

Es decir, los reglamentos se usan para obstaculizar la actividad del Congreso de la Unión. O, para decirlo en otros términos, se usan como un inusitado veto en contra de las leyes aprobadas por ambas Cámaras. Lo cual, al final de cuentas, golpea al pueblo de México, normalmente a sus sectores más débiles.

Por sólo poner un ejemplo, en varias ocasiones, la última de las cuales tuvo lugar el pasado 14 de enero de los corrientes, se ha solicitado al Ejecutivo federal que emita el reglamento de la Ley para prevenir y sancionar la Trata de Personas, ley indispensable para proteger la vida, integridad y dignidad, sobre todo de las niñas y los niños de nuestro país. Sin embargo, el Ejecutivo, que tantos golpes de pecho se da a favor de la familia "en abstracto", se ha negado a emitir este reglamento de mínima justicia. Lo cual hace surgir preguntas sobre qué intereses turbios se busca proteger.

A este respecto se debe recordar que los reglamentos son un acto materialmente legislativo. Desde el momento en que crean situaciones generales de derecho, crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas generales. Por lo que sólo son formalmente administrativos, partiendo de la autoridad que los tiene como atribución: el Ejecutivo federal.

En principio, la facultad de emitir disposiciones reglamentarias corresponde de manera exclusiva al Poder Legislativo; así vemos que ya actualmente es el Congreso de la Unión

quien reglamenta de manera directa los preceptos de la Constitución federal. Por ejemplo, la Ley Federal del Trabajo que reglamenta el Apartado A del artículo 123 constitucional.

Por tanto, el hecho de que el Ejecutivo federal tenga tal facultad respecto a las leyes ordinarias, deviene de una cesión expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a su favor y a costa del Congreso de la Unión. Para permitirle a tal Ejecutivo federal la elaboración de reglamentos con contenidos más eficaces en su aplicación ante su contacto más directo con la realidad a reglamentar, haciendo posible al mismo tiempo la más fácil modificación de éstos.

Pero si el Ejecutivo federal se niega a emitir los reglamentos, las razones para delegarlas a su favor pierden su razón de ser. Esto equivale a que renuncia a la atribución graciosamente cedida, debiendo volver a quien desde el punto de vista material le corresponde, es decir, al Poder Legislativo. Esto en forma similar a lo que sucede, por ejemplo, tratándose de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, cuya tarea desde el punto de vista material es jurisdiccional, y bien, ante sus constantes desviaciones de una justicia recta y expedita, crece el reclamo para que la atribución de resolver los conflictos laborales entre a la esfera de la competencia del Poder Judicial.

En concreto, en esta iniciativa estamos proponiendo que al Ejecutivo federal no se le debe dar manga ancha para que emita las disposiciones reglamentarias cuando se le ocurra –de manera más que discrecional arbitraria–, sino que el ejercicio de esta facultad debe estar sujeta a un término fijo, trascurrido el cual, si el Ejecutivo no emitió el reglamento, deberá ser la Cámara de Diputados la que cumpla esta función a favor del pueblo de México, en su carácter de representante de éste. Por lo que sería preferible a la Cámara de Senadores.

El reconocimiento de la facultad reglamentaria de la Cámara de Diputados permitirá que la elaboración de los reglamentos sea expedita, de manera que las leyes se apliquen a la mayor brevedad, viendo el interés superior de la nación sobre intereses mezquinos del Ejecutivo federal. Lo que además favorecerá a la democracia, al quitar un coto más de poder al presidencialismo que ahoga a nuestro país.

Así como la Cámara de Senadores tiene en exclusiva la facultad de aprobar los tratados de los que nacen disposiciones jurídicas generales, en el caso la Cámara de Diputados, ésta tendría en exclusiva la atribución de emitir los reglamentos. De intervenir ambas Cámaras no se alcanzaría la esencia de la reforma propuesta que es la agilidad en la elaboración y modificación de las disposiciones reglamentarias.

Más adelante se expediría la Ley Federal de Reglamentos.

Igualmente, la Cámara de Diputados tendría un plazo concreto para reglamentar la ley respectiva. En ese ánimo estamos proponiendo la adición de los artículos 74 y 89 de la Constitución federal.

No debemos permitir que continúe el desmantelamiento de la nación mexicana; debemos empezar su rescate, lo que es sinónimo de decir que debemos impedir que el país sea

sacrificado a caprichos, intereses personales o de grupo, lo que hace más daño y a la vez condiciona a las mafias de criminales.

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

Decreto

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

> **III. Emitir los reglamentos necesarios para la exacta observancia de las leyes, en caso de que el Ejecutivo federal omita el oportuno cumplimiento de esta facultad. Al efecto, la Cámara contará con un plazo máximo de 30 días hábiles.**

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

I. …

> **El presidente tendrá un máximo de 30 días hábiles para emitir las disposiciones reglamentarias a que se refiere el párrafo anterior, computados a partir de que cobre vigencia la ley respectiva. En caso de omisión, emitirlas será competencia exclusiva de la Cámara de Diputados.**

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de marzo de 2009.

Diputado José Antonio Almazán González (rúbrica)

DEL CONGRESO DE COLIMA, QUE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Los diputados integrantes de la LV Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Colima, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción III; y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 37, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima; 22, fracción I; 83, fracción I; 84, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; y 126 de su reglamento, someten a la consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual se solicita que, una vez que sea aprobado por el Pleno de esta Cámara, se remita al Congreso de la Unión, en los términos del numeral constitucional antes citado, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Primero. Que mediante oficio número 3260/09, del 29 de enero de 2009, los secretarios de este honorable Congreso, remitieron a la Comisión de Gobierno Interno y Acuerdos Parlamentarios, la iniciativa de acuerdo propuesta por la diputada Miriam Yadira Lara Arteaga, diputada independiente de esta legislatura, para lo cual dicha comisión puso a consideración de los integrantes de esta legislatura el proyecto de referencia.

Segundo. Que de la exposición de motivos de la iniciativa de acuerdo en estudio, se desprende que la Constitución es base y sustento de nuestro orden jurídico, y establece los derechos fundamentales de los gobernados, así como la competencia de los diversos órganos de los poderes públicos del estado. De igual forma, ante la posible contravención de sus disposiciones, prevé mecanismos procesales destinados a sancionar y reparar la inobservancia de sus disposiciones, permitiendo reformas a la misma.

Actualmente el texto del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice:

> "Quedan prohibidas las penas de muerte, mutilación, infamia, marca, azotes, palos, tormento de cualquier especie, multa excesiva, confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado".

Ahora bien, de lo anterior se desprende cuales son las penas expresamente prohibidas por la propia Constitución federal:

a) La pena de muerte;
b) Mutilación;
c) La infamia;
d) La marca;
e) Los azotes;

f) Los palos;
g) El tormento de cualquier especie:
h) La multa excesiva:
i) La confiscación de bienes: y
j) Cualquiera otra penas inusitadas y trascendentales.

Por otro lado, dicho dispositivo constitucional establece un criterio general a considerar en la graduación de la pena, esto es, el principio de proporcionalidad a que alude expresamente el mismo precepto constitucional al estipular:

"Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado".

En ese orden de ideas, ha sido una constante ascendente en los últimos 20 años la comisión de crímenes violentos que laceran continuamente a las personas y a la sociedad en general; me refiero al secuestro, donde además de privar de la libertad a un individuo, se pide rescate económico, que de no pagarse puede causar torturas, mutilación, o muerte de la víctima.

Situaciones semejantes suceden con otro tipo de crímenes que afectan a la sociedad de manera violenta, y provocan que la gente se sienta impotente frente a criminales que, en el mejor de los casos, caen en prisión con la posibilidad de salir de nuevo a las calles y reincidan en el delito. Por ello, la suscrita estimó como una solución viable la aplicación de la cadena perpetua para delitos como homicidio y secuestro; para lo cual se debe analizar la conducta y circunstancias especiales de ejecución que determine cada legislatura. En otras palabras, cada legislatura, en función de su soberanía, atendiendo a las particularidades de la comisión del delito, podrá determinar los extremos de la pena de prisión, pero tendrá la posibilidad de establecer la pena perpetua; con el propósito de inhibir estas prácticas en la sociedad.

La adición propuesta se incluye en el espíritu del artículo 22 constitucional en cuanto a que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y el bien jurídico afectado, en este caso estamos hablando de delitos graves de entre los graves, además que los bienes jurídicos afectados son: la vida, la integridad, el patrimonio, la libertad, en muchos de los secuestros y homicidios cometidos, concurre la afectación de dos o más bienes jurídicos tutelados, por lo que en este sentido, es plenamente justificado el establecimiento de la cadena perpetua o pena vitalicia como sanciones, en las condiciones ya apuntadas, además por ser un reclamo social.

Lo anterior, toda vez que en la actualidad se han suscitado hechos lamentables en todo el territorio nacional, y Colima no es la excepción; ha aumentado delitos como el homicidio y el secuestro, que por su naturaleza requieren un sanción ejemplar; tomando en cuenta, además, que en estas son acciones premeditadas y brutales.

No desconocemos el sinnúmero de tratados y acuerdos internacionales tendientes a la protección de los derechos humanos, y las garantías individuales; sin embargo, la delincuencia organizada se ha incrementado, igual que la forma brutal de los delitos, por eso es necesario implementar normas constitucionales que sancionen con dureza el homicidio y secuestro.

Tercero. Los integrantes de esta legislatura, después del correspondiente estudio y análisis de la iniciativa planteada, coincide con la solicitud presentada por la diputada Miriam Yadira Lara Arteaga, pues atiende el principio de proporcionalidad referido en el artículo 22 constitucional; porque se toma en cuenta la graduación de la pena, proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. Se propone la cadena perpetua sólo para los delitos de homicidio y secuestro, que sean cometidos con tal gravedad que los delincuentes signifiquen un problema para la sociedad en caso de alcanzar su libertad en otro momento. Por lo tanto, coincidimos con que se deben im poner medidas ejemplares para personas que cometan delitos con exceso de violencia.

Para una mejor radiografía de las penas máximas existentes en nuestro país mencionamos las siguientes:

1. Aguascalientes: 50 años.
2. Baja California Norte: 50 años.
3. Baja California Sur: 50 años.
4. Campeche: 40 años.
5. Chiapas: 110 años.
6. Chihuahua: 60 años.
7. Coahuila: 60 años.
8. Colima: 50 años.
9. D.F.: 70 años.
10. Durango: 70 años.

11. Estado de México: 70 años.
12. Guanajuato: 60 años.
13. Guerrero: 65 años.
14. Hidalgo: 50 años.
15. Jalisco: 50 años.
16. Michoacán: 40 años.
17. Morelos: 70 años.
18. Nayarit: 50 años.
19. Nuevo León: 50 años.
20. Oaxaca: 70 años.

21. Puebla: 70 años.
22. Querétaro: 50 años.
23. Quintana Roo: 30 años.
24. San Luis Potosí: 70 años.
25. Sinaloa: 50 años.
26. Sonora: 50 años.
27. Tabasco: 50 años.
28. Tamaulipas: 50 años.
29. Tlaxcala: 60 años.
30. Veracruz: 70 años o Vitalicia.

31. Yucatán: 40 años.
32. Zacatecas: 30 años.

De lo anterior, consideramos que atendiendo a las particularidades y modalidades de la comisión de delitos de homicidio y secuestro, cada legislatura, en función de su soberanía, podrá determinar los extremos mínimos y máximos de la pena de prisión; con la posibilidad de imponer la cadena perpetua; para inhibir la práctica de estas conductas antisociales.

Por lo expuesto, con fundamento en los artículos comprendidos entre el 90 y el 93 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, y del 133 al 138 de su reglamento, se propone a esta honorable asamblea para su aprobación el siguiente

Acuerdo

Artículo primero. Se aprueba el presente acuerdo que contiene la iniciativa de ley con proyecto de decreto que adicionar un segundo párrafo, pasando el actual segundo a ser tercero, y así sucesivamente, al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 22. ...

Tratándose de delitos de homicidio y secuestro se podrá imponer al infractor hasta cadena perpetua, atendiendo a la gravedad de la conducta y las circunstancias de la misma.

…

I a III. ...

Transitorio

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

Artículo segundo. De aprobarse la presente iniciativa de acuerdo, remítase a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ejercer el procedimiento que establece el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Atentamente
Colima, Colima, a 10 de febrero de 2009.

Diputados: José Fermín Santana, José de Jesús Plascencia Herrera, José López Ochoa, Gabriela de la Paz Sevilla Blanco, Enrique Michel Ruiz, Martha Alicia Meza Oregón, Arturo García Arias, Aurora Espíndola Escareño, Luis Gaitán Cabrera, J. Francisco Anzar Herrera, Pedro Peralta Rivas, David Rodríguez Brizuela, Flavio Castillo Palomino, Fernando Ramírez González, Miriam Yadira Lara Ortega, Humberto Cabrera Dueñas, Jorge Octavio Iñiguez Larios, Karina Elizabeth Cárdenas Ochoa, Reené Díaz Mendoza, Gonzalo Medina Ríos, Adolfo Núñez González, Crispín Gutiérrez Moreno, Brenda del Carmen Gutiérrez Vega (rúbricas)

DEL CONGRESO DE COLIMA, QUE ADICIONA UNA FRACCIÓN V AL ARTÍCULO 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Honorable Congreso del Estado
Presente

Los integrantes de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Colima, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción III, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 37, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima; 22, fracción I, y 83, fracción I, 84, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y 126 de su reglamento, someten a la consideración de la honorable asamblea, la presente iniciativa de acuerdo que contiene la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona la fracción V al artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual se solicita que, una vez que sea aprobado por el Pleno de esta Cámara, se remita al honorable Congreso de la Unión en los términos del numeral constitucional antes invocado, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Primero. Que mediante oficio número 3241/09, de fecha 20 de enero de 2009, los diputados secretarios de este honorable Congreso remitieron a la Comisión de Gobierno Interno y Acuerdos Parlamentarios la iniciativa de acuerdo del diputado José Fermín Santana, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Revolucionario Institucional, para lo cual dicha comisión puso a consideración de los integrantes de esta legislatura el documento de referencia.

Segundo. Que de la exposición de motivos de la iniciativa de acuerdo en estudio se desprende que nos encontramos ante un escenario internacional en el que los problemas ambientales ya no reconocen fronteras: el agotamiento de la capa de ozono, el calentamiento global, la deforestación, la contaminación y desaparición de mantos acuíferos y la alta generación de basura y productos tóxicos están afectando a la nación y acabando con las oportunidades de vida en el planeta tierra; aunado a estos efectos de la acción humana se presentan desequilibrios ecológicos generadores de grandes tragedias sociales y económicas, como han sido los maremotos, sismos, inundaciones, sequías, entre otros, que han afectado gravemente el patrimonio, la salud y las vidas de muchos seres humanos.

A pesar de la evolución de las políticas y acuerdos internacionales para la protección global del ambiente, sus alcances han sido limitados o inexistentes, lo que ha obligado a los estados a valorar la urgente necesidad de la participación individual y colectiva de las personas que forman la sociedad civil, para alcanzar un desarrollo ecológico sustentable que nos permita la conservación de la vida.

Se debe reconocer que la urgente necesidad de atender los peligros por las afectaciones ecológicas y las limitaciones gubernamentales han generado el surgimiento de muchas organizaciones ambientalistas de la sociedad civil con diversos grados de cohesión, visiones y métodos heterogéneos para influir en las políticas ambientales en el ámbito domestico e internacional, lo que ha inhibido su participación y generado conflictos sociales.

Ante las afectaciones de la ecología global, los derechos y obligaciones de toda persona nacida o residente en el territorio nacional van más allá del espacio político, económico y social de la soberanía nacional, lo cual obliga a todo mexicano a ocuparse del ambiente en cualquier parte del universo, ya que el daño sistemático y permanente de su entorno tendrá consecuencias inmediatas en su persona y en la vida de todos los seres humanos, sin importar nacionalidad, ideología o lugar donde habite.

Tercero. Que los integrantes de esta legislatura, después de realizar el correspondiente estudio y análisis respecto de la iniciativa planteada, coincide en esencia con la solicitud presentada por el diputado José Fermín Santana, pues, como se observa, si bien es cierto existe un derecho consagrado en el artículo 4o. constitucional para que los ciudadanos tengamos un medio ambiente adecuado, consideramos que debe existir como contraparte obligaciones al respecto, pues las circunstancias actuales hacen necesaria esta medida de manera urgente, en especial para enfrentar el cambio climático en el país y, por ende, en nuestro planeta.

Por lo anterior, es necesario generar un conjunto de valores y premisas compartidas sobre la protección humana y del medio ambiente, para generar una identidad común, consagrando los preceptos fundamentales en nuestra Carta Magna, como una obligación para todos los mexicanos.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos del 90 al 93 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y del 133 al 138 de su reglamento, se propone a esta honorable asamblea para su aprobación el siguiente

Acuerdo

Artículo Primero. Se aprueba el presente acuerdo que contiene la iniciativa de ley con proyecto de decreto que adicionar una fracción V al artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. y II. ...

III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria así como la tranquilidad y el orden interior;

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; y

V. Servir a la patria y al medio ambiente con los valores inherentes a la existencias y conservación de la especie humana; protegiendo los ecosistemas; previniendo la contaminación ambiental y haciendo un adecuado aprovechamiento de los recursos naturales de la nación.

Transitorios

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

Artículo Segundo. De ser aprobado este acuerdo, solicitamos se remita el presente a la honorable Cámara de Diputados federal, a efecto de ejercer el procedimiento que establece el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Atentamente
Sufragio Efectivo. No Reelección.
Colima, Colima, a 10 de febrero de 2009.

Diputados: José Fermín Santana, José de Jesús Plascencia Herrera, Imelda Lino Peregrina, Gonzalo Isidro Sánchez Prado, José López Ochoa, Gabriela de la Paz Sevilla Blanco, Enrique Michel Ruiz, Martha Alicia Meza Oregón, Arturo García Arias, Aurora Espíndola Escareño, Luis Gaitán Cabrera, J. Francisco Anzar Herrera, Pedro Peralta Rivas, David Rodríguez Brizuela, Flavio Castillo Palomino, Fernando Ramírez González, Miriam Yadira Lara Ortega, Humberto Cabrera Dueñas, Jorge Octavio Íñiguez Larios, Karina Elizabeth Cárdenas Ochoa, René Díaz Mendoza, Gonzalo Medina Ríos, Adolfo Núñez González, Crispín Gutiérrez Moreno, Brenda del Carmen Gutiérrez Vega (rúbricas).

DEL CONGRESO DE COLIMA, QUE DEROGA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
México, DF

Por este conducto nos permitimos informarle que, en sesión pública ordinaria celebrada con esta fecha, la mayoría de los integrantes de la Quincuagésima Quinta Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Colima, en ejercicio de lo establecido en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobaron un acuerdo por el que se propone enviar al Congreso de la Unión una iniciativa con proyecto de decreto para derogar el segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los documentos se le remiten con base en lo establecido en el numeral 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Atentamente
Sufragio Efectivo. No Reelección.
Colima, Colima, a 17 de febrero de 2009.

Diputado Francisco Anzar Herrera (rúbrica)
Secretario

Diputado Gonzalo Medina Ríos (rúbrica)
Secretario

Secretarios del Congreso del Estado
Presentes

Los suscritos, integrantes de Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, y el diputado único del Partido Verde Ecologista de México de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Calima, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción III, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 37, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima; 22, fracción I, 83, fracción I, y 84, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; y 126 de su Reglamento, someten a consideración de la honorable asamblea la presente iniciativa de acuerdo, que contiene la iniciativa de ley con proyecto de decreto que deroga el segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual se solicita que, una vez que sea aprobado por el Pleno de esta Cámara, se remita al honorable Congreso de la Unión, en los términos del numeral constitucional invocado, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Con las facultades que nos confieren los artículos mencionados de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento, hacemos uso de tal derecho para presentar la iniciativa en cuestión, atendiendo además al compromiso que nos fijamos como diputados, en la agenda legislativa, entre lo que destaca velar por la ecuanimidad de las normas legislativas en los diferentes órdenes de gobierno.

La Constitución es base y sustento del orden jurídico, y establece los derechos fundamentales de los gobernados, así como la competencia de los órganos de los poderes públicos del Estado. De igual forma, ante la posible contravención de sus disposiciones, prevé mecanismos procesales destinados a sancionar y reparar la inobservancia de sus disposiciones.

La facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un medio de control constitucional, establecido como defensa excepcional de las garantías individuales y de la voluntad soberana de la ciudadanía, expresada a través del voto público. Este instrumento legal permite que la Corte investigue por sí o a petición de parte, limitando esta última función al Ejecutivo federal, a los gobernadores o a alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, cuando se trate de una posible violación grave de las garantías individuales.

Dicha facultad, cabe aclarar, no es una atribución jurisdiccional sino una función de carácter meramente investigadora que carece de efectos vinculatorios. La Corte, ante tal facultad, efectivamente no actúa como tribunal ni emite una sentencia por carecer de facultad decisoria, así como de atribuciones de coerción o ejecución, pero es difícil que una opinión técnica de un superior jerárquico deje de observarse, implicando con ello viciar de fondo la opinión jurídica de quien vaya a juzgar, máxime cuando dependen de aquél. Jorge Carpizo, en el tratado *Estudios constitucionales* señala que, además, tampoco procura ante otros tribunales la debida impartición de justicia ni realiza una averiguación ministerial. Por otra parte, la misma Corte, en tesis, sostiene el criterio en el sentido de que se trata de una acción excepcional y extraordinaria que se le confiere porque se consideró que la Corte, "como máxima instancia defensora de la Constitución, goza de una autoridad particular".

Para mayor claridad, el texto del párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice textualmente:

> **Artículo 97.** …
>
> La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

(Párrafo tercero. Se derogó)

…

…

…

…

La averiguación se realiza a través de alguno o algunos de los ministros de la Corte, de algún juez de distrito o magistrado de circuito, o a través de uno o varios comisionados especiales, y debe limitarse a determinar si hubo o no violación grave de garantías individuales, así como de precisar los hechos. El informe rendido por los encargados de la investigación no es vinculante; se trata de una opinión autorizada que podría o no servir para que las autoridades destinatarias procedan conforme a su competencia.

Los últimos casos relevantes de que se tiene conocimiento de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya hecho uso de la facultad que le confiere el párrafo segundo del artículo 97 constitucional son el caso de la matanza de Aguas Blancas, el problema de la periodista Lydia Cacho y el de San Mateo Atenco, en la Ciudad de México, sin que haya a la fecha proceso alguno contra los responsables.

Para la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, legisladores, políticos y autoridades ministeriales, no pasa inadvertido que la parte concerniente a la averiguación de algún hecho grave de violación de garantías por el más alto tribunal de la federación para investigar, señalado en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución General de la República, sea un tema motivo de polémica.

Los legisladores otorgaron la función de investigación a la Suprema Corte a principios del siglo XX, en lo que concierne a la investigación de hechos que violen en forma grave las garantías individuales. El resultado de esa investigación se presenta a la autoridad competente y sólo ellas deciden ejercitar o no los procesos que en derecho correspondan. Como se aprecia, no hay vinculación alguna del informe que rinden los ministros y la sanción efectiva de los presuntos responsables.

Las resoluciones de las investigaciones carecen de poder vinculatorio, además de que ni siquiera tiene rango de una recomendación como en las emitidas por la Comisión de Derechos Humanos.

La parte conducente a la investigación de algún hecho grave de violación de las garantías individuales del párrafo segundo del artículo 97 materia de esta iniciativa contraviene lo dispuesto en el artículo 21 de la misma Constitución federal, que en la parte que interesa dispone: "La investigación y persecución de los delitos incumben al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo la autoridad y mando inmediato".

La facultad para la investigación de los delitos es única y exclusiva del Ministerio Público, que si tiene una relación vinculatoria, al ejercitar la acción penal contra presuntos responsables y –lo más importante–, de existir los elementos necesarios, consignar al juez ya sea del fuero federal o del fuero común, y en su momento obteniendo una sanción, mediante la sentencia. De esa manera, la investigación sí tiene sentido, pues se culmina con ésta, a diferencia de la investigación realizada por el personal competente de la Suprema Corte, que no deja de ser una investigación sin efectos prácticos ni obligatoriedad jurídica.

El 20 de agosto de 2007, este Congreso aprobó la iniciativa de acuerdo para reformar el segundo párrafo y derogar tercero del artículo 97 constitucional, dando el trámite correspondiente.

A su vez, el 6 de noviembre de 2007, el Congreso de la Unión aprobó una reforma del numeral en estudio, concretamente para derogar el párrafo tercero, la que no se publicó en el Diario Oficial de la Federación hasta el 13 de noviembre de 2007.

Se realizó una reforma parcial, dado que la iniciativa del diputado con licencia Roberto Chapula de la Mora, la cual fue enviada oportunamente a la legislatura federal, no fue considerada en la reforma del arábigo 97 de la Constitución federal, ya que la reforma derogó únicamente el párrafo tercero, si bien ese párrafo y el segundo hacían referencia a la facultad de investigación en delitos electorales y actualmente por violaciones graves de garantías individuales, motivo por el que se insiste en la reforma del segundo párrafo del artículo 97 de la Carta Magna, a efecto de quitar la facultad de investigación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo expuesto y fundado, sometemos a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa de acuerdo, que contiene una iniciativa de ley con proyecto de

Decreto que deroga el segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se deroga el segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 97. …

Se deroga.

…

…

…

…

Transitorio

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

Artículo Segundo. De aprobarse la presente iniciativa de acuerdo, remítase a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para el efecto de ejercer el procedimiento que establece el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Atentamente
Sufragio Efectivo. No Reelección.
Colima, Colima, a 17 de febrero de 2009.

Diputados: José Fermín Santana, José de Jesús Plascencia Herrera, Imelda Lino Peregrina, Gonzalo Isidro Sánchez Prado, José López Ochoa, Karina Elizabeth Cárdenas Ochoa, Arturo García Arias, Aurora Espíndola Escareño, Luis Gaytán Cabrera, Francisco Anzar Herrera, David Rodríguez Brizuela, Flavio Castillo Palomino, Crispín Gutiérrez Moreno (rúbricas).

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS MÓNICA FERNÁNDEZ BALBOA Y RAYMUNDO CÁRDENAS HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La diputada Mónica Fernández Balboa y el diputado Raymundo Cárdenas Hernández, miembros del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LX Legislatura del honorable Congreso de de la Unión y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55 fracción II, 56, y demás relativos del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto de reformas a los artículos 25, 26, 35, 36,71 y 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Conceptualización

En la historia reciente de la humanidad son innumerables los testimonios que dan cuenta de la precaria información que durante siglos tuvo la población sobre sus reales condiciones sociales y económicas. La concentración del poder, la riqueza y la información ha permitido someter a explotación y humillación a millones de seres, hasta épocas muy recientes. Las naciones en proceso de desarrollo siguen padeciendo ciudadanías poco informadas y normalmente marginadas del proceso de toma de decisiones.

El desarrollo de la democracia en el Estado contemporáneo, una mayor redistribución de la riqueza y la creciente divulgación del conocimiento han generado nuevas formas de participación social y política. La consolidación de organizaciones, tanto económicas como sociales, representativas, comprometidas e independientes, es una condición fundamental para la realización de un debate civil fructífero y, en consecuencia, para el desarrollo de los países. No es ocioso el repetir que, sin el concurso de la sociedad civil y sin un continuo diálogo social, difícilmente se podrán alcanzar logros duraderos en materia de desarrollo. Es preciso también, transmitir e infundir el entusiasmo de un futuro común, de un futuro mejor a los ciudadanos y esto sólo puede lograrse por medio de las organizaciones de la sociedad que la conforma.

La creación de los consejos económicos y sociales tiene una fuerte relación con el fortalecimiento de la vida institucional y la consolidación de la democracia, en el plano nacional e internacional; lo cual implica la coexistencia de distintas formas de pensamiento y de diferentes maneras de actuar y de opinar, hasta alcanzar consensos y la creación de los consejos económicos y sociales tiene una fuerte relación con el fortalecimiento de la vida institucional y la consolidación de la democracia, en el plano nacional e internacional; 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 con respecto a las prioridades y la prevención de los plazos y recursos necesarios.

Los consejos económicos y sociales invariablemente involucran un proceso continuo y colectivo de representación, participación, concertación y propuesta, para asegurar objetivos y metas comunes de desarrollo social y económico. De ahí que el funcionamiento de los consejos esté generando una amplia participación de la sociedad civil en la instrumentación de las políticas de desarrollo.

El desarrollo democrático e institucional que alienta la instauración de los consejos económicos y sociales se vincula con el establecimiento y respeto de los valores de legalidad, igualdad, tolerancia y participación; sin limitarse al ámbito electoral, sino ampliándose a toda la sociedad, en su interacción con los individuos, las agrupaciones y el propio Estado. En ese desarrollo tan importante resulta la nominación y elección de los candidatos a los cargos públicos, como garantizar la participación de la sociedad organizada, lo mismo en la identificación de sus problemas más importantes, como en la propuesta de soluciones y en la vigilancia de su cumplimiento.

Un creciente número de naciones 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, 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 y ambientales.

Estos consejos se integran con representaciones plurales y tienen como uno de sus propósitos esenciales 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 esenciales 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 y por ello no suplen ni duplican las atribuciones y responsabilidades que son de otras instancias gubernamentales o de otras 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 instauración de los consejos económicos y sociales ha posibilitado una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, al posibilitar que opere como una vía fundamental de democratización y de garantía de gobernabilidad, al favorecer que dicha participación promueva la transparencia de los mecanismos de poder.

El funcionamiento de lo consejos económicos y sociales de manera primordial ha estado dirigido a lograr mayores niveles de desarrollo y de gobernabilidad, mediante el fortalecimiento de la sociedad civil organizada y el incremento de su participación en la toma de decisiones. La participación comprometida de la sociedad ha sido uno de los instrumentos fundamentales de esos consejos para impulsar la democracia política de sus respectivos países. Su acción ha permitido canalizar importantes esfuerzos y recursos para incrementar la producción, el empleo, la competitividad y el desarrollo de las economías de sus países, a la par que han promovido una distribución mas equitativa de la riqueza, así como la incorporación de las minorías y sectores secularmente marginados a los beneficios del ese desarrollo.

El desarrollo democrático e institucional que alienta la instauración de los consejos económicos y sociales se vincula con el establecimiento y respeto de los valores de legalidad, igualdad, tolerancia y participación; sin limitarse al ámbito electoral, sino ampliándose a toda la sociedad, en su interacción con los individuos, las agrupaciones y el Estado. En ese desarrollo tan importante resulta la nominación y elección de los candidatos a los cargos públicos, como garantizar la participación de la sociedad organizada, lo mismo en la identificación de sus problemas más importantes, como en la propuesta de soluciones y en la vigilancia de su cumplimiento.

La participación comprometida de la sociedad ha sido uno de los instrumentos fundamentales de esos Consejos para impulsar la democracia política de sus respectivos países. Su acción ha permitido canalizar importantes esfuerzos y recursos para incrementar la producción, el empleo, la competitividad y el desarrollo de las economías de sus países, a la par que han promovido una distribución más equitativa de la riqueza, así como la incorporación de las minorías y sectores secularmente marginados a los beneficios del ese desarrollo.

2. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la situación social y económica en Latinoamérica

En el año 2004 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 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 en este Informe cumplen hoy los requisitos fundamentales del régimen democrático; de ellos, sólo tres vivían en democracia hace veinticinco años. Se destaca que al tiempo que las latinoamericanas y los latinoamericanos 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 a la desigualdad y la pobreza como sus principales deficiencias, destaca el planteamiento de la urgencia de una política generadora de poder democrático, cuyo objetivo sea la ciudadanía integral, se 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.

En conclusión, la información empírica encontrada, los resultados de la encuesta de opinión pública y las opiniones de diversos líderes políticos registradas en el Informe coinciden tanto en la necesidad de reconocer que la región vive un momento de inflexión y crisis, como en la de valorizar el sentido de la política, es decir, su capacidad de crear opciones para promover nuevos proyectos colectivos viables. Se reconoce que en el corazón de tal confluencia está instalado el fortalecimiento de la ciudadanía.El informe plantea que el punto de partida para fortalecer la democracia pasa por revalorizar el contenido y la relevancia de la política, argumenta que las soluciones a los problemas y desafíos de la democracia tendrían que buscarse dentro y no fuera de las instituciones democráticas, y encuentra que debe recuperarse un papel constructivo de la política como ordenadora de las decisiones de la sociedad.

El PNUD sostiene que la política es tan importante para el éxito del desarrollo como la economía. La reducción sostenible de la pobreza requiere que haya un crecimiento equitativo, pero también requiere que los pobres tengan poder político. La mejor manera de conseguirlo de forma coherente con los objetivos del desarrollo humano es erigir formas firmes y profundas de participación ciudadana.

Agrega que en Estados débiles y mínimos sólo puede aspirarse a conservar democracias electorales. La democracia de ciudadanas y ciudadanos requiere de 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.La agenda que propone el Informe apunta a la expansión de la ciudadanía. Para hacerla sostenible es fundamental desarrollar una política que encarne opciones, agrupe voluntades y cree poder democrático. Asimismo el informe propone que hay que proseguir con la reforma de las instituciones; empero, estas iniciativas necesitan de un hilo que robustezca la participación ciudadana. Sólo ésta podrá hacer más legítimas y eficientes tales reformas. En este sentido, un aspecto institucional clave son las reformas electorales que aseguren un mejor balance entre gobernabilidad y representación.Ésta es, a juicio del informe, la mejor manera de reafirmar el rol indispensable de representación de la sociedad que ellos expresan. En tal sentido se considera que los partidos políticos tendrían que comprender mejor los cambios en las sociedades contemporáneas, proponer nuevos proyectos de sociedad y promover debates públicos.

Queda claro para los especialistas que elaboraron el informe que existe una importante relación entre la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil. Ellas son sujetos relevantes en la construcción democrática, en el control de la gestión gubernamental y en el desarrollo del pluralismo. Concluyen por tanto que resulta fundamental promover estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil y de su articulación con el Estado y los partidos políticos. El informe aboga por formas alternativas de representación que, sin reemplazar a las tradicionales, las complementen y fortalezcan. Una propuesta central que hacen es la de construir una nueva legitimidad del Estado, ya que reconocen que no es factible que una democracia sea sostenible sin un Estado capaz de promover y garantizar el ejercicio ciudadano. Resaltan que con Estados débiles y mínimos sólo puede aspirarse a conservar democracias electorales. Con contundencia sentencian que la democracia de ciudadanas y ciudadanos requiere de una estatalidad que asegure la universalidad de los derechos.

Por eso, el informe invita a debatir sobre la necesidad de un Estado capaz de conducir el rumbo general de la sociedad, procesar los conflictos conforme a reglas democráticas, garantizar eficazmente el funcionamiento del sistema legal, preservar la seguridad jurídica, regular los mercados, establecer equilibrios macroeconómicos, fortalecer sistemas de protección social basados en los principios de universalidad y asumir la preeminencia de la democracia como principio de organización social. 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 en el informe, entonces, es un Estado en función de la ciudadanía.

Este referente ciudadano para la gobernabilidad democrática está, además, impulsado desde varias Cumbres Mundiales organizadas por la ONU. La Cumbre del Milenio, la de Pekín, la de Johannesburgo, entre otras, han dejado constancia de lo que son los nuevos derechos ciudadanos, los de la mujer, los de los desiguales y excluidos y los derechos medioambientales; clarificando que hay espacios públicos que no corresponden a los gobiernos ni a los partidos pero que son fundamentales para avanzar en las formas de convivencia y en la conformación de un entorno ético y sustentable.

Destaca la Cumbre del Milenio realizada en el año 2000 y en la que se fijaron metas, objetivos y tiempos de cumplimiento para los distintos países miembros de la ONU. Los

objetivos de desarrollo del Milenio, que abarcan desde: la reducción a la mitad la pobreza extrema hasta la detención de la propagación del VIH/sida; la consecución de la enseñanza primaria universal para el año 2015, pasando por la promoción de la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; la reducción de la mortalidad infantil y el mejoramiento de la salud materna; la garantía de la sustentabilidad del medio ambiente y el fomento para la creación de una asociación mundial para el desarrollo.

Todo lo cual constituye un plan convenido por todas las naciones del mundo y todas las instituciones de desarrollo más importantes a nivel mundial. Los objetivos han galvanizado esfuerzos sin precedentes para ayudar a los más pobres del mundo.También se ha expresado en estas cumbres como las asimetrías y las brechas entre los países y entre sus poblaciones son posibles de resolver si se diseñan políticas y programas que ataquen deliberadamente las causas de esas condiciones y si la sociedad civil participa ene se diseño y en su aplicación y vigilancia.El empoderamiento de los pobres y de los desiguales para hacer posible la exigencia de sus derechos es condición y esto es factible si se construyen instituciones nacionales e internacionales que lo permitan y promuevan. El Diálogo Social representa una de los nuevos terrenos de expresión e interlocución de las sociedades con sus gobiernos y de consensos para la gobernabilidad y estabilidad, no es una opción desechable es por el contrario un instrumento central de las democracias modernas.

Por su parte la Cumbre Iberoamericana celebrada en la ciudad de Salamanca, España, en el año 2005 se planteó la necesidad de poner énfasis en el diálogo social para avanzar en los propósitos de los países integrantes de ese foro, y a propuesta del presidente español se encomendó a la secretaría de esa cumbre la creación de un consejo económico y social para la región.

3. Diversos antecedentes

Durante la segunda mitad del Siglo XX numerosas naciones participaron del fenómeno de gestación de nuevas y dinámicas formas de participación de la sociedad civil que superaron las fórmulas tradicionales de representación y participación ciudadana y lograron fortalecerse a sí mismas, así como dotarse de nuevos mecanismos para enriquecer la interlocución con otros sectores óciales y con las diversas instancias gubernamentales. En este proceso sobresale la creación en gran cantidad de países de los consejos económicos y sociales.El fortalecimiento de la participación social constituye una de las principales demandas ciudadanas para asegurar el bienestar colectivo. También representa un elemento de control ciudadano, una importante forma de colaboración en la toma de decisiones y uno de sus recursos esenciales para lograr un desempeño más eficiente de la de una administración pública.

3.1 El Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas

La Carta de las Naciones Unidas le confiere a la ONU la formulación y guía de la orientación y estrategias macroeconómica, abarcando todos los aspectos de la economía mundial: comercio internacional, finanzas, comunicaciones y transporte, reconstrucción económica, acceso internacional a materias primas y bienes de capital, entre otros. Su

integración se realizó con un enfoque integral que pretendía constituir el eje de todos los sistemas comprendiendo la política y la seguridad y los temas sociales, económicos y humanitarios.

El Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, Ecosoc, es el órgano al que corresponde atender las cuestiones económicas y sociales en el sentido más integral de la palabra, comprendiendo las cuestiones de emergencia y los asuntos de largo plazo. Sus atribuciones abarcan tanto temas económicos centrales como los que están en la frontera con los aspectos económicos y políticos. Diversos autores le confieren competencia en materia de seguridad económica.El consejo coordina la labor de los 14 organismos especializados, de las 10 comisiones orgánicas y de las 5 comisiones regionales de las Naciones Unidas; recibe informes de 11 Fondos y Programas de las Naciones Unidas; y emite recomendaciones de política dirigidas al sistema de las Naciones Unidas y a los Estados miembros. En virtud de la hyperlink http://www.un.org/spanish/documents/esc/charter.htm Carta de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social se ocupa de promover niveles de vida más elevados, el pleno empleo, y el progreso económico y social; de identificar soluciones para los problemas de salud, económicos y sociales en el plano internacional; de facilitar la cooperación en el orden cultural y educativo; y de fomentar el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales. El alcance del Consejo Económico y Social abarca más del 70 por ciento de los recursos humanos y financieros de todo el sistema de las Naciones Unidas.

Para desempeñar su mandato, el Consejo Económico y Social consulta con representantes de los sectores académico y empresarial y con más de 2 mil 100 organizaciones no gubernamentales registradas.Los trabajos del Ecosoc incluyen una serie de sesiones de alto nivel, en la que los ministros de los gobiernos nacionales y los jefes de organismos internacionales y otros altos funcionarios centran su atención en un tema determinado de importancia mundial. Ejemplo de esto son la serie de sesiones de alto nivel que abarcan la "Movilización de recursos y entorno propicio para la erradicación de la pobreza en el contexto de la aplicación del Programa de Acción de Bruselas en favor de los países menos adelantados para el decenio 2001-2010". El Consejo aprobará una Declaración Ministerial, proporcionando orientación normativa y recomendaciones para la adopción de medidas.

En hyperlink http://www.un.org/spanish/documents/esc/about.htm \l top#top los últimos años, el Consejo Económico y Social ha adoptado un papel rector en las esferas de política fundamentales. En su serie de sesiones de alto nivel de 1999 publicó un *Manifiesto sobre la pobreza*, que en muchos aspectos fue el precursor de la formulación de los hyperlink http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.html Objetivos de Desarrollo del Milenio aprobados en Nueva York en la Cumbre del Milenio.

La Declaración Ministerial de la serie de sesiones de alto nivel de 2000 propuso la adopción de medidas concretas para tratar de reducir la brecha digital, cuyo resultado directo fue el establecimiento en 2001 del hyperlink http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/56/ticag.htm, Grupo de tareas de las Naciones unidas sobre la tecnología de la información y las comunicaciones, TIC. En otro momento, al haberse abordado la cuestión del desarrollo de África en el Consejo

Económico y Social, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (Nepad), por primera vez recibió en forma oficial el apoyo de la comunidad internacional.Fuera de los períodos de sesiones sustantivos, en 1998 el Consejo Económico y Social inició la tradición de reunirse en abril con los ministros de finanzas que presiden los comités principales de las Hyperlink http://www.un.org/spanish/documents/esc/bwi.htm instituciones de Bretton Woods-el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Esas consultas marcaron el comienzo de una cooperación interinstitucional que allanó el camino para el éxito de la hyperlink http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/index.html Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en marzo de 2002 en Monterrey, México. En esa conferencia, se asignó al Consejo Económico y Social una función principal en el control y la evaluación del seguimiento del Consenso de Monterrey.

3.2 El Comité Económico y Social de la Unión Europea

La Unión Europea ha creado para el diálogo social un Comité Económico y Social, CESUE, que junto con la Comisión Europea y con el Consejo de la Unión Europea y con el Parlamento Europeo son las piezas claves del proceso unitario que iniciaron los países europeos con el tratado de Roma en 1957 y está integrado por representantes de los diferentes sectores de la vida económica y social, precisándose en el Tratado de Niza del año 2000 que deberán de estar representados los diferentes componentes económicos y sociales de la sociedad civil organizada europea, entendiéndose por estolas organizaciones representativas de productores, agricultores, trabajadores, profesionales liberales, la economía social, consumidores y otras ONG.Se parte de la idea central de que la sociedad civil organizada se caracteriza por su función de órgano intermediario entre los poderes públicos y ciudadanos.El CESUE se gobierna con 344 consejeros procedentes de los 27 Estados miembros de la Unión y representan formalmente a 3 grupos, empresarios, trabajadores y actividades diversas, su función principal es la de emitir dictámenes. El Comité puede ser consultado por la Comisión Europea, por el Consejo o el Parlamento Europeo y las consultas son obligatorias y facultativas. Dispone de un derecho de iniciativa y puede emitir dictámenes exploratorios y desempeña de manera relevante un papel de mediador y promotor del diálogo civil.Además el CESUE se ha convertido en una fuente de conocimientos especializados, en un espacio de búsqueda de consensos, cumpliendo una función intermediaria de la sociedad civil y las instituciones así mismo contribuye sensiblemente al proceso legislativo de la Unión Europea, todo lo cuál convierte al CESUE de la UE en uno de los protagonistas y promotores más activos de la democracia participativa.

3.3 La Cumbre Iberoamericana y el Diálogo Social

Por su parte la Cumbre Iberoamericana celebrada en Salamanca, España, en el año 2005 se planteó la necesidad de poner énfasis en el diálogo social para avanzar en los propósitos de los países integrantes de ese foro, y a propuesta del presidente español se encomendó a la Secretaría de esa cumbre la creación de un Consejo Económico y Social para la región.

3.4 El Consejo Económico y Social de Portugal

El Consejo Económico y Social de Portugal, sep, fue creado en 1991, instituido constitucionalmente y con autonomía administrativa, es el órgano responsable de dar consulta y promover el diálogo social en el campo de las políticas económicas y sociales y de participar en la preparación de planes de desarrollo económico y social.

El Consejo aproximadamente cuenta con 66 consejeros, un presidente, que es electo por la Asamblea de la República en los términos dispuestos en la Constitución (2/3 partes de los presentes y 4 vicepresidentes electos por el pleno del Consejo. Éstos pueden ser elegidos de entre los miembros del Consejo o de fuera de ellos, 8 representantes del gobierno que serán designados por resolución del Consejo de Ministros, 8 representantes de organizaciones de trabajadores, designados por sus respectivas confederaciones, 8 representantes de organizaciones patronales, designados por las asociaciones nacionales, 2 representantes del sector cooperativo, designados por las confederaciones cooperativas, 2 representantes designados por el Consejo Superior de Ciencia y Tecnología, 2 representantes de profesiones libres, designados por las asociaciones del sector, 1 representante de las empresas del sector estatal, designado por el Consejo de Ministros, 2 representantes de cada región autónoma, designados por los parlamentos regionales, 8 representantes de las autoridades locales de Portugal Continental, electos por los consejos regionales de las áreas de cada comité coordinador regional, 1 representante de la Asociación Nacional para la protección del Medio Ambiente, 1 representante de la Asociación Nacional de Protección a los Consumidores, 2 representantes de instituciones particulares de solidaridad social (asistencia privada), 1 representante de asociaciones de familia, 1 representante de la Universidades designado por el Consejo de Rectores Universitarios, 1 representante de asociaciones de jóvenes empresarios, 2 representantes de las organizaciones de la agricultura familiar y del mundo rural, 1 representante de las asociaciones representativas que defienden la equidad de oportunidades entre mujeres y hombres, 1 representante de cada una de las asociaciones de mujeres con representación genérica, 1 representante de las asociaciones de mujeres representadas en el Consejo Consultivo de la Comisión para la equidad y los derechos de las mujeres, colectivamente consideradas, 2 representantes de las organizaciones del sector financiero y asegurador, 1 representante de las organizaciones del sector turístico, 5 personalidades de reconocido mérito en el campo económico y social designadas por el pleno de la Asamblea del Consejo.

Los consejeros duran en su cargo el tiempo que dura el periodo legislativo de la Asamblea de la República. Habrá un sustituto por cada consejero nombrado por cada uno de los sectores.Los representantes de los trabajadores y los patrones necesariamente deberán incluir a sus respectivos representantes en el Comisión Permanente de Concertación Social. Existe un Comisión Permanente de Concertación Social, tiene una organización tripartita (gobierno, trabajadores y patronales), integrada por 18 miembros:

> 6 miembros del gobierno designados por el despacho del Primer Ministro; 3 representantes a nivel directivo de la Confederación General de Trabajadores Portugueses-Internacional Sindical, incluido su coordinador.3 representantes a nivel directivo de la Unión General de Trabajadores, uno de los cuales será su secretario general.2 representantes a nivel directivo de la Confederación de Agricultores Portugueses, uno de los cuales será su presidente.

2 representantes, directivos, de la Confederación de Comercio Portuguesa, uno de los cuales será su presidente.2 representantes, directivos, de la Confederación de la Industria, incluido su presidente.

La Comisión Permanente de Concertación Social será presidida por el primer ministro o por un ministro que él delegue. Los miembros de la comisión pueden hacerse acompañar de especialistas que los asistan en las reuniones de la comisión o de los grupos de trabajo.

En materia de concertación social las decisiones tomadas por la respectiva comisión especializada no necesitan ser aprobadas por la Asamblea Plenaria del Consejo. La Comisión Permanente de Concertación Social establece su regulación interna.Con respecto a las Comisiones especializadas existen dos permanentes, las cuales se integran por 31 consejeros y otros temporales. Sus miembros son designados por el Pleno, teniendo en consideración la naturaleza de los intereses representados. En relación al Consejo Coordinador éste se compone por el presidente, los 4 vicepresidentes y los presidentes de las comisiones permanentes. Por otra parte, el Consejo Administrativo se integra con el presidente, los vicepresidentes, el secretario general y un jefe de departamento.Las actividades de la Comisión Permanente de Concertación Social se enfocan principalmente a:

Expresar su opinión sobre los anteproyectos de grandes opciones y planes de desarrollo económico y social, antes de que éstos sean aprobados por el Gobierno, así como de los reportes que el gobierno emita sobre su respectiva ejecución.

Expresar su opinión sobre las políticas económicas y sociales, así como de su ejecución.Considerar las posiciones que adopte Portugal en los órganos de decisión de la Comunidad Europea en el área de políticas económicas y sociales, así como de la utilización nacional de los fondos comunitarios.

Expresar su opinión sobre los planes sectoriales y espaciales de ámbito nacional y en general sobre las políticas de reestructuración y de desarrollo social y económico que el gobierno considere que deben ser materia del Consejo.Dar una consideración de forma regular sobre la situación y evolución económica y social del país (Informe).Dar consideraciones sobre documentos que expresen las políticas de desarrollo regional. (Más centralizado).

Promover el diálogo y consenso entre los actores sociales.Aprobar su regulación interna.Al finalizar la primera mitad del año, el Gobierno deberá presentar un reporte sobre las acciones que han sido tomadas en relación de las opiniones del Consejo.Por su parte, el Comité Permanente para el Diálogo Social tiene las funciones de:

Promover el diálogo y el consenso entre los actores sociales; tiene total autonomía en materia de concertación social, no requiere de aprobación del pleno de la asamblea.Contribuir a la definición de políticas de precios e ingresos, políticas de empleo y formación profesional; Pronunciares sobre las políticas de reestructuración y

desenvolvimiento socioeconómico;Proponer soluciones para el normal funcionamiento de la economía;

Estudiar los anteproyectos de ley de temas socioeconómicos, especialmente en materia laboral;Elaborar estudios, opiniones, reportes e informes solicitados por los órganos del CES o a iniciativa propia.

En relación con las Comisiones especializadas, éstas tienen la responsabilidad de: Elaboran estudios, preparan opiniones, reportes e información requeridos por otros órganos del Consejo o por propia iniciativa.Proponen al presidente del Consejo la realización de los estudios que consideran necesarios para el cumplimiento de su labor.Requerir, a través del presidente, información, documentos o explicaciones necesarias para el cumplimiento de su trabajo.Elegir de entre sus miembros, a un presidente, que supervisará y administrará el trabajo. Tendrá voto de calidad, y será la liga con los otros miembros del consejo. Será miembro del Consejo Coordinador.Con respecto al Consejo coordinador éste debe asistir al presidente en el cumplimiento de sus funciones, aprueba el anteproyecto de presupuesto, así como expresar su opinión sobre la participación de entidades candidatas a ser miembros del consejo. También debe elaborar la agenda de la Plenaria.Finalmente debe señalarse que el CESP puede solicitar cualquier información al gobierno, incluida la presencia de gente que pueda ayudar a clarificar las materias de análisis. Los recursos necesarios para su funcionamiento se integran al Presupuesto del Estado.

Asimismo, el anteproyecto de presupuesto es aprobado por dicho Consejo. Los servicios de apoyo técnico y administrativo del Consejo son prestados por una planta de personal propia, fijada en conjunto por el primer ministro y el ministro de Finanzas.

3.5 Consejo Económico y Social de Dinamarca

Este consejo fue creado en 1962 para monitorear la economía danesa. Se le asignó como principal objetivo analizar las variables económicas y el desarrollo de la economía danesa de largo plazo, estudiando los impactos de las políticas públicas, así como las decisiones de gobierno que se toman cada día y su efecto de largo plazo en la economía.Al Consejo Económico y Social de Dinamarca, CESD, le corresponde optimizar la coordinación entre los diferentes intereses económicos y la sociedad, al asegurar que las políticas económicas no afecten los diferentes intereses económicos de la sociedad civil mediante la promoción del dialogo y debate entre los interesados.

En su composición el CESD está constituido por 29 miembros que representan a los sindicatos, empleados federales, Banco Central y Gobierno. Los miembros son propuestos por organizaciones individuales y son formalmente ratificados por el Ministro de Economía y Asuntos Exteriores.

La presidencia del CESD está conformada por 3 expertos economistas independientes, normalmente miembros de la academia, que son nombrados por el ministro de Economía y Asuntos Extranjeros. Además la presidencia cuenta con el apoyo de un secretariado que está conformado de 10 a 15 economistas.

Los 29 miembros restantes jefes de organizaciones independientes y expertos forman parte de las siguientes entidades: Consejo económico del movimiento del trabajo; Banco Central; Confederación de trabajadores daneses; Asociación de familias campesinas danesas; Comercio y Servicios daneses; Confederación de la industria danesa; Federación de cooperativas danesas; Cámara del Comercio; Ministerio de finanzas; Asociación bancaria danesa; Consejo danés para el consumidor; Confederación de empleados y servidores civiles; Sindicato del comercio; federación de pequeña y mediana empresa; Asociación nacional de autoridades locales; consejo agrícola; confederación danesa de sindicatos; Sindicato de Siderúrgicos; Ministerio del Medio Ambiente y de Energía; Sindicato Danés de Trabajadores y el Ministerio de Economía.Las funciones del CESD son obligación de la presidencia; empero el consejo tiene simplemente facultados consultivas y de emisión de opinión. También le compete la presentación de reportes semestrales que contienen análisis económicos así como opiniones y dictámenes sobre las políticas económicas, así como la formulación de pronósticos de 2 a 3 años sobre el desarrollo de la economía danesa. Además le corresponde realizar análisis especiales sobre políticas del mercado laboral, medio ambiente, distribución y bienestar del EstadoLos reportes son presentados y discutidos ante el Consejo en las reuniones semestrales.

El resumen de las discusiones es añadido al reporte. Los reportes no son publicados hasta después de las reuniones.Por su parte el secretariado tiene la función de apoyar a la presidencia y entre sus funciones debe fundamentar, empírica y teóricamente, los pronósticos macro económicos, las políticas económicas, la investigación en economía internacional, mercados de trabajo, economía ambiental, teorías de desarrollo, distribución del ingreso y modelos de equilibrio general.

Los modelos utilizados son basados en datos empíricos así como la descripción de la economía danesa desagregada en 8 sectores.

Además debe realizar la publicación de documentos de trabajo que contienen principalmente información detallada del análisis utilizado para los reportes semestrales.

El secretariado tiene contacto con investigadores nacionales e internacionales, agencias de gobierno nacionales e internacionales; así como con el AIECE (Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e instituciones Similares). El secretariado es financiado públicamente mediante una participación del presupuesto federal. Tanto el secretariado como la presidencia son independientes del gobierno y de los miembros del consejo.

3.6 El Consejo Económico y Social de Grecia

La naturaleza del Consejo Económico y Social de Grecia, CESG, está definida en el artículo 82 de la Constitución griega y fue creado por ley en 1994 y está basado en la organización tripartita de los intereses sociales y económicos, privilegiando el tratamiento igualitario de sus tres grupos integrantes y asegurando la independencia total de la autoridad del Estado.

El CESG tiene como objetivos esenciales:Promover el diálogo social dirigido (en lo posible) a formar posiciones comunes sobre los temas que conciernen socialmente.

El objetivo no es presentar las diferentes ideas y opiniones políticas de manera independiente y aislada, sino promover entre ellas una línea común, a partir de la discusión, y que esta constituya la base a través de la cual se trabaje en torno a los acuerdos.Se busca con estas propuestas y opiniones, maximizar el beneficio social y minimizar los posibles efectos negativos colaterales que resulten de la implementación de las decisiones de gobierno.

No busca ni sustituir otras instituciones del Estado, ni suplir a ningún actor social, quienes conservarán la autonomía y el derecho para expresar de manera individual sus puntos de vista.Busca enriquecer los acuerdos nacionales y sociales.

La composición del CESG es la siguiente:1 presidente, seleccionado de entre personalidades de reconocida reputación, la Asamblea del CESG propone 2 candidatos y dentro de los cuales es designado por el ministro Nacional de Economía. Dura un periodo de 3 años.48 consejeros integrados en tres grupos: trabajadores, empresarios y uno tercero formado por profesiones independientes, campesinos, gobiernos locales y consumidores.

> Grupo A: 16 representantes del sector empresarial: 12 de la Federación de Industrias Griegas, Confederación de pequeños y medianos negocios, y la Confederación Nacional de Comercio helénico; 4 representantes de la asociación de bancos helénicos, Federación Panhelénica de Hoteleros.
>
> Grupo B: 16 representantes de trabajadores: 11 designados por la Confederación General de Trabajo y 5 designados por el la unión de Sindicatos de servidores civiles de la suprema administración griega. Los miembros serán seleccionados en lo posible de los diferentes sectores.
>
> Grupo C: 16 representantes de diversos: 7 de organizaciones campesinas, 1 representante de cada una de las asociaciones libres relacionadas = 5 en total (médicos, técnicos, economistas, etc.), 1 representante de los consumidores, 3 miembros de las autoridades locales.

1 vicepresidente de cada grupo.

Comité ejecutivo: el presidente, los 3 vicepresidentes y tres representantes de cada uno de los grupos, designados por estos mismos. Su designación es por un periodo de 1 año.

Secretario general: designado por el Ministro Nacional de Economía, dentro de 2 candidatos propuestos por la asamblea general.

La nominación debe ser aprobada por 2/3 partes. Es el jefe del personal. Está organizado en 4 departamentos: soporte científico, relaciones públicas e internacionales, oficina de finanzas y administración.

La asamblea por mayoría de 2/3 partes autoriza al Comité Ejecutivo a expresar la opinión del Consejo. La asamblea se reúne por lo menos 2 veces al año. Las reuniones no son públicas a menos que la asamblea decida otra cosa.

Las opiniones del consejo son enviadas al Ministro Nacional de Economía y a cualquier otro ministro relacionado.

El ministro que recibe la opinión del consejo podrá regresar está con la solicitud de ampliar los elementos considerados.

Las visiones minoritarias son reportadas en la decisión, en caso de que estas representen 1/3 de los miembros del Consejo.

Entre las funciones esenciales del CESG destacan: La expresión de una opinión razonada sobre temas relevantes relacionados con las relaciones laborales, seguridad social, miscelánea fiscal, política socioeconómica en general, especialmente temas de desarrollo regional, inversión, exportación, protección al consumidor y competencia.

Tiene la obligación de expresar su opinión sobre los temas antes de que sean aprobadas las leyes oficiales relacionadas con estos temas. Por iniciativa propia puede expresar su opinión sobre temas de política socioeconómica.

El comité ejecutivo tiene como funciones esenciales procesar la información y preparar las propuestas de opinión que serán sometidas a la aprobación de la asamblea general. Asimismo puede establecer grupos de investigación o solicitar el apoyo de expertos.

3.7 El Consejo Nacional de Economía y Trabajo de Italia

La naturaleza del Consejo Nacional de Economía y Trabajo de Italia, CNETI, está definida en la Constitución italiana en el artículo 99, en la Sección III, correspondiente a órganos auxiliares. Fue creado en 1957. Este consejo está compuesto por expertos y representantes de las categorías productivas en número que refleje de su relevancia cuantitativa y cualitativa. El CNETI es un órgano de consulta del Parlamento y del Gobierno para las cuestiones y funciones que le están atribuidas en la ley. Además tiene el derecho de promover legislación y contribuir en el diseño de leyes económicas y sociales de acuerdo con los principios, y dentro de los límites, establecidos por la ley. Los objetivos esenciales del CENETI son establecer y fortalecer relaciones entre los actores sociales y reforzar su participación como un foro que promueve "beneficios de representación". La composición del CENETI es la siguiente:

Cuenta con 121 miembros: 12 expertos en temas económicos y sociales, 10 representantes de asociaciones voluntarias y organizaciones non-profit; 99 representantes de los sectores de producción y servicios privado y público, de los cuales: 44 son representantes de los trabajadores; 18 de las categorías de autoempleo; 37 de organizaciones patronales.

El presidente del consejo es nombrado por el presidente de la República, no debe ser miembro.

Cuenta con 2 vicepresidentes y 1 Secretario General.

Los miembros durarán un periodo de 5 años.

Se organizan en 7 comités especializados.Las funciones del CENETI son:

La consulta del parlamento, del gobierno y de los Ministros cuando lo solicitan. También pueden prestar consulta a las autoridades regionales. Emitir observaciones y propuestas por propia iniciativa. El desarrollo de estudios y

Presentar iniciativa legislativa, con excepción de lo relativo al presupuesto.El consejo juega el papel de experto técnico en materia económica y social implementando un monitoreo constante de las actividades económicas y produciendo información al respecto (bancos de datos).

El monitoreo de áreas que considera de importancia estratégica (inmigración, seguridad, profesiones libres, condiciones de vida, documentos de organizamos internacionales).La realización periódica de reportes de los temas centrales de la economía y la sociedad (relaciones industriales, mercado de trabajo, distribución y redistribución del ingreso, inversión extranjera, estado de la tecnología, situación de la UE).

3.8. El Consejo Económico y Social en España

El Consejo Económico y Social, CESE, previsto en la Constitución española de 1978 (artículo 131.2), se vino a constituir hasta 1991. Su creación ha venido a representar la instauración de un lugar de entendimiento entre los agentes sociales y económicos de España. La Constitución recoge el mandato a los Poderes Públicos de promover y facilitar la participación de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones o asociaciones, en la vida económica y social, previendo la integración del único órgano en el que están representadas un amplio conjunto de organizaciones socio-profesionales.

En los hechos funge como medio de comunicación y colaboración permanente entre los agentes económicos y sociales y el gobierno. Su creación fue la respuesta de una sociedad cada vez más compleja que exige y parte del diálogo para la consecución de puntos de encuentro. Su funcionamiento descansa en la tolerancia ante las discrepancias y sirve como instrumentos básicos para impulsar el desarrollo social y promover una sociedad más justa, participativa y abierta.

El CESE realiza una significativa labor de interlocución entre los principales sectores de la sociedad española. El diálogo social que involucra su funcionamiento ha permitido generar importantes encuentros encuentro y consensos de puntos e intereses legítimamente diferentes, partiendo de una estrategia que procura lograr el mayor grado de entendimiento y acercamiento.

El Consejo Económico y Social español ha hecho del diálogo una responsabilidad común y uno de los mejores instrumentos para acercar las diferencias, para hacer de la tolerancia y el respeto su mejor trabajo. Su función consultiva se ejerce en relación con la actividad normativa del gobierno en materia socioeconómica y laboral.Su participación se materializa "en la emisión de informes y dictámenes con carácter preceptivo o facultativo, según los casos, o a propia iniciativa". Ante la calidad y precisión que exigen sus trabajos el consejo cuenta con los expertos que requiere para atender los temas socioeconómicos y laborales.

El propio organismo señala que para la consecución de sus objetivos emite dictamen preceptivo sobre: los anteproyectos de leyes del Estado, los proyectos de Reales Decretos Legislativos que regulen las políticas socioeconómicas y laborales, y los proyectos de Reales Decretos que se considere por el Gobierno que tienen una especial trascendencia en este ámbito. Además el CESE, por iniciativa propia, analiza y estudia aspectos que preocupan a la sociedad española. También formula su memoria anual, la cual se ha convertido en referencia obligada para entender el desarrollo y la situación socioeconómica española.

El Consejo Económico y Social de España incluye organizaciones empresariales sindicales de relevancia, así como y otras representaciones de los intereses de la ciudadanía. Está integrado como un alto órgano consultivo del gobierno, para que su voz se haga oír en la toma de decisiones que afectan a los distintos sectores que conforman la sociedad española.

El consejo no cuenta con representantes del gobierno, dado su carácter consultivo y la autonomía en la emisión de sus criterios. Situación que también explica sus amplias facultades de autoorganización. Aunque goza de autonomía orgánica se encuentra adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Los órganos del consejo son: a) El pleno, b) La comisión permanente, c) Las comisiones de trabajo, d) El presidente, e) Los vicepresidentes, f) El secretario general.La Ley del Consejo establece entre una de sus principales funciones la elaboración de los estudios o informes que le requiera el gobierno o que realice a propia iniciativa, y en relación con las siguientes materias:

Economía; fiscalidad; relaciones laborales; empleo y seguridad social; asuntos sociales; agricultura y pesca, educación y cultura; salud y consumo; medio ambiente; transporte y comunicaciones; industria y energía; vivienda, desarrollo regional; mercado único europeo y cooperación para el desarrollo.

El Consejo Económico y Social se integra por 61 miembros, incluido su presidente. Los primeros veinte representan a las organizaciones sindicales. Otros veinte representan a las organizaciones empresariales y de los 20 restantes 3 corresponden al sector agrario, 3 al sector marítimo pesquero, 4 a consumidores y usuarios, 4 al sector de la economía social y los 6 restantes son los expertos en las materias competencia del Consejo. Para cada grupo rigen reglas especiales de designación. También se regula su mandato, su remoción y las incompatibilidades del cargo.

3.9 El Consejo Económico y Social en Francia

Desde 1925 existe en Francia la figura de Consejo Nacional Económico, la Constitución de 1946 instituye el Consejo Económico como órgano de representación económica y social y la Constitución de 1958 crea el actual Consejo Económico y Social.

La idea básica que inspira el notable estatuto de esta tercera asamblea constitucional, consiste en permitir que los intereses económicos y sociales cuenten con una tribuna oficial en la que puedan expresar y defender sus respectivos puntos de vista, mientras que los representantes electos por sufragio universal que ejercen el poder legislativo, deben ser, como bien se sabe, y según la tradición francesa, rigurosamente independientes de esos intereses ya que los consejeros representan los intereses particulares de los sectores, los exponen y defienden en este órgano a diferencia de los legisladores son representantes del conjunto de los intereses de la nación.

Considerando el papel de un Estado moderno en la vida económica y la importancia de los grupos socio profesionales, el Consejo busca establecer las condiciones que permitan organizar consultas y crear mecanismos de expresión sobre la política económica y social del gobierno, para quienes son los representantes de la sociedad civil organizada (empresarios, asalariados, campesinos, artesanos).

La deliberación ejercida en el consejo proporciona una opinión conformada a partir de los intereses y opiniones de los actores económicos, su característica distintiva es que no se trata de propuestas tecnocráticas aisladas de la realidad sino que resulta una visión que establece los criterios de bien común y del largo plazo.Presta al gobierno y al parlamento una notable colaboración en tanto que: los dictámenes son elaborados por personas informadas y con experiencia práctica; surgen del debate entre profesionales de los más diversos sectores; crea los vínculos y la mejor comprensión recíproca entre los actores, siempre apoyados por expertos de diferentes disciplinas de las ciencias económicas y sociales.

Dentro del Consejo los interlocutores sociales expresan sus opiniones, se dialoga y se establecen compromisos entre los diferentes sectores ahí representados, aceptando de antemano que la diversidad y la pluralidad es parte de la fuerza de ese conglomerado social. Los poderes públicos reciben estos compromisos como propuestas adoptadas por la mayoría, y conocen a la vez las posiciones expresadas, las divergencias existentes ya que se considera el debate y sus conclusiones como un bien público.

Funciona como espacio de interlocución entre los actores, donde pueden solucionarse conflictos sociales y concretarse negociaciones colectivas, no sólo en las sesiones plenarias, también, en los pasillos, en las reuniones de las comisiones, etcétera.

Su existencia se soporta en lo que se llama una tercera asamblea constitucional, lo que garantiza su independencia frente a los poderes ejecutivo y legislativo.Se gobierna con una asamblea representativa compuesta por los miembros designados por las organizaciones socio profesionales.

Se compone siguiendo 2 criterios: cualquier actividad económica y social importante debe estar representada y las organizaciones más representativas indican al primer ministro sus representantes.

Cuenta con 231 consejeros, 1 presidente (electo por los consejeros), una mesa directiva (electa por los consejeros) y un secretario general (designado por el presidente de la república a propuesta de la Mesa Directiva).

Funciona mediante una Asamblea Consultiva que emite opiniones dirigidas a los poderes públicos, Presidente, primer ministro y asambleas parlamentarias, en cuestiones económicas, sociales y culturales. Además examina los problemas planteados y plantea soluciones a cualquier cuestión de tipo económico y social, con exclusión de las leyes de finanzas y entrega opiniones, elabora informes y estudios producto de la concertación entre los representantes de las organizaciones profesionales y sociales. También define su organización interna, que se sujeta a lo expuesto por la Constitución.

El gobierno tiene la obligación de informar al consejo sobre las medidas que piensa adoptar en relación con sus opiniones. Igualmente recurre a la opinión del consejo en algunos casos en forma obligatoria en otros en forma facultativa.

El CESF debe opinar sobre el Plan y las leyes del Programa, debe pronunciarse acerca de cada proyecto del Plan. El gobierno debe presentarle el informe anual sobre la ejecución del Plan. El Consejo debe presentar dos veces por año, su opinión sobre la coyuntura económica.

El consejo tiene derecho a auto-consultarse en cualquier asunto que corresponda a sus competencias. Puede, por tanto, llamara la atención del Gobierno sobre las reformas que le parezcan necesarias es decir tiene Derecho de iniciativa.

Para la consulta por parte del Ejecutivo, el proyecto de ley es presentado por el primer ministro al consejo. La sección del consejo respectiva prepara el proyecto de opinión que presenta ante la asamblea plenaria, la cual vota este proyecto. En la votación participan los ministros interesados. El consejo emite una opinión destinada al presidente de la República, al primer ministro y a las asambleas legislativas.Un relator del consejo presenta la postura en la Asamblea Nacional, sin discusión, y en el Senado, con discusión.

3.10 Los Consejos Económicos y Sociales en América Latina y el Caribe

Con posterioridad a la segunda guerra mundial, en forma paulatina los países europeos y en fechas más recientes, algunos de América Latina, han adoptado la figura de un Consejo Económico como instrumento de eficaz coordinación entre empresarios y sindicatos, para promover su participación e impulsar el desarrollo de sus países. En este propósito se ha tenido muy en cuenta la experiencia española, así como el importante papel que el diálogo social ha desempeñado en la construcción de la democracia de ese país y en el fortalecimiento de su economía.

3.10.1. Los Consejos Económicos y Sociales en la Comunidad Andina, Centroamérica y el Caribe

3.10.1.1. La Comunidad Andina y el Mercosur

El propio CES español reporta que ha venido desarrollando, desde hace años, programas de encuentro, apoyo y capacitación para impulsar instituciones de participación y diálogo social en diferentes países latinoamericanos, así como en los procesos de integración que se están desarrollando en el continente, como es el caso de la Comunidad Andina y de Mercosur. Es importante subrayar que este proceso se encuentra muy avanzado en países como Argentina y Brasil. También se está desarrollando en Centroamérica y el Caribe, con procesos ciertamente avanzados en Costa Rica, Honduras, República Dominicana y Nicaragua.Con respecto a la Comunidad Andina, empresarios y sindicatos acordaron, desde el año de 2005, la creación de los Consejos Económicos y Sociales (CES) de Perú, Venezuela, Colombia, Bolivia y Ecuador, en una reunión celebrada en Lima, Perú. Esta reunión ha sido impulsada y financiada por el CES español. En paralelo también decidieron constituir el Consejo Económico y Social Andino (CESA) que, a semejanza de su homólogo español, promueve la facilitación de las relaciones entre empresarios y sindicatos.

Los agentes sociales de esos cinco países de la Comunidad Andina se comprometieron a someter al Consejo de Ministros Andino, desde el 2005, la reglamentación para la creación del CESA, organismo al que los gobiernos estarán obligados a someter a su consulta cualquier proyecto de carácter económico o social. También acordaron la constitución de un observatorio laboral andino para el análisis y seguimiento de las políticas comunitarias en materia sociolaboral.

3.10.1.2. El consejo Económico y Social de Nicaragua

Objetivos:Asesorar al presidente de la república en la formulación y evaluación de los planes y programas económicos y socialesConocer los programas de estabilización y ajuste estructural y los proyectos que requieren cooperación externa.Hacer recomendaciones al proyecto de la Ley Anual de Presupuesto.Transmitir al Presidente de la República las consultas que les formule sobre asuntos específicos y de interesé nacional.Desde marzo del 2000, dar seguimiento a los acuerdos de los grupos consultivos.Composición:El Consejo está compuesto por organizaciones de la sociedad civil como los sindicatos de trabajadores, las asociaciones de empresarios, banqueros, comerciantes, agricultores, ganaderos, los movimientos comunitarios, los organismo no gubernamentales, los partidos políticos.Según decreto 16-2002 los integrantes del Consejo son:Organizaciones empresariales

Consejo superior de la empresa privadaAsociación de bancos privados de NicaraguaCámara de comercio americana de NicaraguaUnión nacional de agricultores y ganaderos Unión de productores agropecuarios de NicaraguaCámara Minera de NicaraguaCámara Nacional de la mediana, pequeña industria y artesaníaCámara Nicaragüense de TelevisiónCámara Nicaragüense de Radio Difusión

Organizaciones laborales

Congreso Permanente de Trabajadores
Frente nacional de los trabajadores

Central Sandinista de Trabajadores
Central de trabajadores de Nicaragua

Juntas comunitarias de obras y progresos
Movimiento comunal nicaragüense

Asociación de municipios de Nicaragua

Organismos no gubernamentales

Coordinadora civil para la emergencia y la reconstrucción
Consejo nacional de universidades

Federación nicaragüense de universidades privadas
Organismos no gubernamentales de la región autónoma del Atlántico Sur

Organismos no gubernamentales de la región autónoma del Atlántico Norte
Red de mujeres contra la violenciaForo de Cultura

Movimiento de mujeres trabajadoras y desempleadas María Elena Cuadra
Confederación nacional de asociaciones profesionales

Red de organismos de la sociedad civil
Consejo nacional de la juventud de NicaraguaUnión de periodistas de Nicaragua

Asociación de periodistas de Nicaragua

Partidos políticos

Frente sandinista de liberación nacional
Camino cristiano nicaragüensePartido liberal constitucionalista
Partido resistencia nicaragüense

Funciones:

Emitir los dictámenes específicos sobre:El plan nacional de educación
El plan nacional de salud
El plan nacional forestal

Dictamen sobre las políticas de integración centroamericanas
La política nacional de poblaciónEl plan nacional ambientalLa política ambiental

Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional
Participar en la elaboración del Informe de desarrollo humano

Estrechar relaciones con la comunidad internacional para fortalecer el apoyo de los diferentes organismos al desarrollo del país

Desarrollo económico del país.

3.11. El Consejo Económico y Social en Brasil

3.11.1. Objetivos, función y estructura.

El Consejo de Desarrollo Económico y Social tiene como objetivo principal crear un ámbito plural, donde se presentan y discuten temas nacionales, se construyan soluciones, se generan respuestas para la administración, y se concilien los intereses de los diferentes actores sociales. El consejo contribuye a buscar el consenso en la sociedad brasilera; en otras palabras, la búsqueda de un acuerdo social. Asimismo, el consejo también sirve para orientar directamente al presidente de Brasil sobre las reformas a instituir, convirtiéndose en un órgano de asesoramiento y consulta.

El Consejo es un instrumento de debates. Del mismo forman parte ciudadanos y ciudadanas representativos de diferentes clases sociales, variados sectores productivos, con puntos de vista e intereses no necesariamente coincidentes pero con un objetivo en común: contribuir para que Brasil, haciendo las reformas necesarias, supere la crisis actual y retome de modo sustentable el camino de crecimiento económico y de verdadera justicia social.Por lo tanto, el CDES tiene participación en todas las decisiones importantes del gobierno, actuando como instrumento de construcción de soluciones. Las decisiones del consejo son tomadas por votación y mayorías simples. El Consejo, dada su estructura plural, sirve como canal de representación y expresión de las diferentes percepciones y demandas de la sociedad. Las acciones del conjunto del Consejo le permiten cumplir con su papel de vinculación con el resto de la sociedad. Es importante subrayar que el CDES tiene un carácter asesor, no puede imponer medidas ni resoluciones definitivas, y que si bien tiene acceso directo a la presidencia, su coordinación está en manos del Ministerio de Desarrollo Social.El consejo consta de 82 miembros, presidido por el presidente de Brasil, Lula de Silva. Se designa a un personaje de renombre como Secretario Especial de Desarrollo Económico y Social, que actúa como coordinador.La elección de los miembros del consejo fue realizada directamente por la presidencia; no existieron mecanismos de autodesignación que partieran desde las organizaciones sociales. Los consejeros fueron seleccionados por el presidente Lula de una lista de 100 posibles candidatos elaborada por el Secretario. Los criterios de selección se basaron en representatividad nacional y sectorial, capacidad de contribuir con el gobierno, nombres de reconocido esfuerzo para el área social.En buena medida, el actual CDES sirve para coadyuvar a la definición y aplicación de las reformas a llevarse a cabo durante el período de gobierno actual. Por medio de este consejo, se deben lograr consensos entre los distintos sectores poblacionales, los cuales conformarían las líneas de acción de las reformas sugeridas por el conjunto de la sociedad brasilera.Funciona en base a la acción de los Grupos Temáticos del CDES, los que muestran una heterogeneidad de sectores promoviendo así un trabajo administrativo intersectorial.

En cuanto a los ejes de trabajo, centra su atención principalmente en la inclusión social generación de empleo y puesto de trabajo, justicia social e incorpora entre sus aspectos esenciales el desarrollo económico y busca la articulación con el tercer sector y con las 'empresas socialmente responsables'.3.11.2 IntegraciónLa mitad de los miembros del consejo provienen del sector empresarial, seguidos por los trabajadores; en ambos casos la proporción es mayor a los delegados del propio gobierno.

Dentro de los empresarios, la mitad corresponden a la industria.El grupo de los empresarios incluye a representantes de las empresas más importantes del Brasil. Como ejemplo, entre ellos están los presidentes de las federaciones industriales de los estados de Rio de Janeiro, San Pablo, Paraná y Minas Gerais, junto a los presidentes de algunas de las compañías más grandes de Brasil, tanto nacionales como extranjeras (Gradiente, Telefónica, Telemar, Compañía do Vale do Rio Doce, Alcoa, Companhia Siderúrgica Nacional, Suzano Papel y Celulosa, y Dixie Toga).

El consejo también incorpora a los presidentes (o vicepresidentes) de los grandes bancos (ABN Amor Real, Citybank, Santander, Itaú), junto al presidente de la asociación de bancos, y el presidente de la bolsa de valores de Sao Paulo (Bovespa). En esta lista se encuentran algunas de las personas más ricas e influyentes de Brasil, como Abilio Diniz (presidente del Grupo Pan de Azúcar) o Roberto Setúbal (presidente del Banco Itaú).

Los delegados del gobierno están liderados por el Ministro de Desarrollo Económico y Social e incluyen al Presidente de la República, junto a los ministros políticos (ministerio de la presidencia, las secretarias de gobierno, comunicación y estrategia, y un representante del gabinete de seguridad), los ministros del área económica y productiva (ministerios de economía, planeamiento, desarrollo industrial y comercio exterior), junto a los del área social (ministerios de trabajo, y de asistencia social).

El principal interés del gobierno es lograr un consenso bajo el cual se aprueben las reformas formuladas en el plan de gobierno.Los representantes del sector de trabajadores incluyen a los presidentes de todas las centrales sindicales brasileras (comenzando por la CUT, junto a la CGT, CGTB y Força Sindical); también se incluye al presidente de la CONTAG (el poderoso sindicato de trabajadores rurales, que integra la CUT), y otros representantes, como el presidente del Sindicato de los Metalúrgicos do ABC.En el grupo de las organizaciones sociales es muy diverso, e incluye desde ONGs clásicas al Movimiento de los Sin Tierra, una de las organizaciones más extendidas y poderosas de Brasil. En este grupo se destacan la Asociación Brasilera de ONGs, y la Asociación de Empresarios para la Ciudadanía

Finalmente, existe un grupo minoritario asignado para los espacios religiosos, académicos y culturales, donde se encuentran varios profesores universitarios, y organizaciones como la Sociedad Brasilera para el Progreso de la Ciencia.

3.12. El Consejo Económico y Social en México, a nivel local

3.12.1. El Consejo Económico y Social en Jalisco.

Es un órgano ciudadano creado por ley, dotado de autonomía técnica y de gestión, de naturaleza consultiva de las autoridades estatales y municipales, respecto de proyectos de leyes, decretos o programas de especial trascendencia para el desarrollo económico y social del Estado, que integra la participación de tres sectores: 1) Privado empresarial, 2) social y 3) académico y de asistencia, para la formulación de recomendaciones orientadas a la elaboración de políticas públicas.Es un organismo creado por el Congreso de Jalisco en la LVII Legislatura, con autonomía técnica y de gestión, de naturaleza consultiva de las autoridades estatales y municipales sobre temas de interés social y económico para el desarrollo del Estado.Fue creado por decreto emitido en Palacio de Gobierno, sede del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Jalisco, a los 13 trece días del mes de septiembre de 2004.Su denominación correcta es: "El Consejo Económico y Social en Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad" y cuenta con un pleno, su presidente y la mesa directiva, con un secretario general, una Dirección Jurídica, una Dirección de Planeación y una Dirección de Finanzas. Dependiendo del Pleno están las Comisiones de Inspección y Vigilancia,; Desarrollo y Competencia Económica; Desarrollo, Cohesión Social y Medio Ambiente; Presupuesto y Hacienda Pública; y Vinculación Social e Institucional.

Además cuenta con 21 organizaciones representativas de la sociedad civil organizada, que se integran en 3 grupos:A. Privado Empresarial:Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, AC.Cámara de Comercio de Guadalajara. Centro Empresarial de Jalisco, SP. Consejo Mexicano de Comercio Exterior de Occidente Unión de Comerciantes del Mercado de Abastos de Guadalajara, AC.Unión de Cooperativas CUNA, SCL.B. Social:Federación de Trabajadores de Jalisco. Federación Revolucionaria de Obreros y Campesinos del Estado de Jalisco. Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos del Estado de Jalisco. Unión Ganadera Regional de Jalisco Federación de Organizaciones Obreras y Campesinas del Estado de Jalisco Federación de Organizaciones Obreras y Campesinas del Estado de Jalisco. Federación de Propietarios Rurales de Jalisco. C. Académico Asistencial: Universidad de Guadalajara Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Universidad Autónoma de Guadalajara. Tecnológico de Monterrey, Campus Guadalajara Federación de Colegios de Profesionistas de Jalisco A. C.

3.12. 2. El Consejo Económico y Social en Tlaxcala.

En el estado de Tlaxcala, en el año de 2003, por iniciativa de su Gobernador, se convocó a los sectores mas representativos a fin de participar en los trabajos para la integración de su Consejo Económico y Social, con el propósito de incentivar la participación ciudadana y el desarrollo democrático, así como impulsar la calidad y el desempeño de las diversas áreas de la administración estatal. También para incrementar la responsabilidad social de los sectores ciudadanos y productivos del estado.

Un objetivo medular de este consejo es "lograr una verdadera participación plural e incluyente…con la intervención de ciudadanos que realmente sean representativos de diferentes ámbitos sociales y sectores productivos, con puntos de vista e intereses no necesariamente coincidentes, pero con el objetivo común de contribuir, mediante las

reformas necesarias, a la superación de los desequilibrios existentes y a fortalecer el crecimiento económico sustentable".

Al efecto se contó con la participación de representantes de todos los sectores de la entidad, empresarios, líderes sociales, productores rurales y representantes de las actividades culturales, educativas y de investigación. En esencia se propuso constituir la instancia que permitiera encauzar y orientar las inquietudes y propuestas económicas y sociales, en forma sistemática y ordenada, con el objeto de contar con un apoyo fundamental en el proceso de planeación del desarrollo socioeconómico y con uno de los elementos básicos de las prioridades y programas, tanto del gobierno como de los sectores social y privado.

El estado de Tlaxcala instauró su Consejo Económico y Social con la emisión del Decreto de fecha 4 de diciembre del 2003, definiéndolo como "un órgano público, colegiado, de representación y participación social, con un carácter consultivo y propositivo; con la función primordial de aportar elementos que permitan orientar a mediano y largo plazo la planeación estratégica del desarrollo y la toma de decisiones en materia económica y social". La estructura del Consejo está constituida por la Asamblea; el Comité de Comisionados; las Comisiones Técnicas; y el Secretariado. El decreto determina que la Asamblea es el órgano superior del Consejo y está conformada por 27 miembros: 25 representantes sectoriales, el Presidente y un Secretario General. La presidencia de la Asamblea está a cargo del C. Gobernador del Estado, y en el Secretariado, además del Secretario General se cuenta con un Secretario Técnico.Los programas de trabajo del Consejo Económico y Social del Estado de Tlaxcala se desarrollaron por áreas de política pública, económica o social. Entre los principales programas destacan los siguientes: Ordenamiento Territorial, "para orientar el desarrollo económico y social previsto a largo plazo, a partir de un uso racional del suelo que permita: regular los asentamientos humanos y el crecimiento en forma ordenada de la vivienda y de la actividad industrial; el respeto a la vocación de las tierras de uso agropecuario y forestal; y la creación de una reserva territorial, todo ello en un marco de cuidado y protección del medio ambiente";

Desarrollo Regional, orientado a "definir políticas y estrategias para un desarrollo sustentable a nivel regional, que articulen los esfuerzos de promoción de las actividades económicas y sociales para lograr un desarrollo más justo, equitativo y equilibrado";

Simplificación y Modernización Administrativa, para "contribuir a agilizar los trámites y procedimientos para el mejor funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, en beneficio de la población usuaria de los servicios que presta el Estado";

Atención a Hogares Vulnerables, para "diseñar políticas que impulsen las acciones que permitan evitar que familias en riesgo de llegar a niveles de pobreza, por situaciones desventajosas, como el tener jefes mujeres solas, ancianos, discapacitados, o desempleados"; Vinculación entre la Educación Terminal y el Mercado Laboral, para "interrelacionar la oferta educativa de nivel medio-superior y superior, con la demanda de personal capacitado por parte de los sectores productivos y de servicios "; Educación para la Salud y Seguridad Social. Para el desarrollo de campañas de difusión de carácter

preventivo. También para generar información acerca de la cobertura de los sistemas de seguridad social en los distintos sectores y ámbitos del estado y fortalecer el estado de derecho y ampliar los beneficios a una mayor cantidad de población;

Seguridad Pública, con el objeto de mejorar las condiciones de seguridad del estado, con corresponsabilidad de la sociedad;

Desarrollo Regional, para apoyar al Secretario Técnico del Consejo participa en la Comisión de Desarrollo Regional de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), en la que están representadas 22 entidades federativas. Se ha procurado aportar elementos para que el concepto de desarrollo regional quede incluido en las reformas constitucionales, legales o reglamentarias; así como en los trabajos relacionados con la distribución y el ejercicio del gasto público; y Estadística e Información Geográfica del Estado, para enriquecer, ampliar y fortalecer la base de información estadística de la Entidad.

4. Requerimientos para la creación del Consejo Económico y Social en México, a nivel nacional

4.1 Requerimientos de reforma en materia constitucional

Con referencia a la planeación nacional del desarrollo el texto vigente de la Constitución advierte diversas insuficiencias normativas. Situación que ha ocasionado un lento desarrollo en su consolidación y funcionamiento. Entre esas limitantes pueden señalarse las siguientes:

4.1.1. Con respecto a los artículos 25, 26, 71 y 105 constitucionales.

Después de varias décadas el Estado ha intentado varias soluciones para organizar y operar el sistema nacional de planeación, empero ha sido recurrente la problemática que ha tenido que afrontar 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. Todo lo cual explica que a pesar de haberse instalado el sistema no se hubiesen alcanzado mayores logros en materia de 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, presupuesto, 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 se carece de 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. Por lo que se refiere al proceso de evaluación es el que muestra el 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 por lo que concierne al ámbito federal. Comentarios semejantes pueden realizarse por lo que se refiere a la realización de estos procesos 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 permitiera 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 posibilitara 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.

4.1.2 Con respecto a los artículos 35 y 36 constitucionales.

No obstante la gran importancia que tiene la participación social para el desarrollo social y económico, la Constitución no considera las acciones que realizan los ciudadanos mexicanos, en forma voluntaria, para apoyar el desarrollo de su comunidad y del propio 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 ello 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, discusiones y estudios que se realicen en el Consejo Económico y Social en el que participen, significa 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 vinculadas con 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 y 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.

Por lo antes expuesto y fundado, se somete a la consideración de esta H. Soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforman los artículos 25, 26, 35, 36,71 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

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 al 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, y, **por medio del Consejo Económico y Social,** 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 de manera obligada 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.La Ley del Consejo regulará su conformación, organización, representación y funcionamiento y dispondrá las bases para que incluya a las organizaciones empresariales y de los trabajadores tanto del campo como de la ciudad, de mayor relevancia; así como otras representaciones de los intereses de la ciudadanía, de acuerdo con lo dispuesto en esta Constitución. El Consejo Económico y Social será un organismo del Estado de carácter consultivo y democrático, con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con la representación de los sectores social y privado para emitir los informes, opiniones, recomendaciones y dictámenes sobre iniciativas de ley y políticas públicas, en materia

económica y social, que permitan diseñar e instrumentar la planeación nacional y las políticas públicas para el desarrollo del país con una visión social, global y de largo plazo. También contará con las facultades necesarias para formular las iniciativas de ley en materia económica y social, así como las que esta Constitución le confiere en materia de controversias constitucionales.

Las recomendaciones, propuestas e iniciativas de ley que formule ese Consejo a los Poderes Ejecutivo y Legislativo tendrán carácter vinculatorio y servirán para instrumentar las políticas públicas respectivas y preparar los proyectos de iniciativas legales, en materia económica y social. Ambos Poderes le enviarán al Consejo las iniciativas de ley en materia socioeconómica, con suficiente antelación, para que formule y les remita los dictámenes respectivos, dentro de los treinta días siguientes a la recepción de la iniciativa que corresponda.

El Consejo tendrá un Comité Directivo integrado por catorce miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; Tres Vicepresidentes, uno por cada sector y un Secretario Técnico. Nueve de los miembros de este Comité serán propuestos por los sectores integrantes del consejo, tres por cada uno de ellos y ratificados por la Cámara de Diputados o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. El Secretario Técnico, los tres Vicepresidentes y el Presidente del Consejo serán propuestos por los sectores y ratificados por el Pleno del Consejo. Ante éste, el Presidente del Comité Directivo del Consejo rendirá un Informe anual sobre las actividades y resultados del organismo.El Consejo Económico y Social se integrará con 210 Consejeras y Consejeros, 14 miembros de la Junta de Gobierno y 25 especialistas en temas relacionados al desarrollo económico y social. De las Consejeras y Consejeros, Setenta serán representativos de organizaciones empresariales industriales, agrícolas y de servicios, nacionales. Setenta serán representativos de organizaciones nacionales de trabajadores industriales, de los servicios, agropecuarios, pesqueros y del campo y Setenta serán representativos de organizaciones de la sociedad civil organizada, asociaciones de profesionistas, de consumidores, ambientalistas, de equidad de género, indígenas, emigrantes, derechos humanos, educación, salud, niñas y niños, democracia, comunicación, desarrollo urbano, alimentación y desarrollo productivo.

La ley del Consejo y su reglamento determinarán los requisitos para su designación, mandato y remoción, así como las incompatibilidades del cargo. También señalará su marco de responsabilidades y la transparencia de sus funciones y recursos. La participación de todos los miembros del Consejo tendrá carácter honorífico, con excepción de los miembros de la Junta de Gobierno y el grupo de expertos señalados, quienes, junto con el personal de apoyo que resulte indispensable, disfrutarán de los emolumentos y prestaciones que se autoricen para el organismo en su presupuesto, el cual deberá permitir la realización eficiente de las actividades esenciales del Consejo.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el

Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

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 el uso en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

Artículo 26.A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional 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.

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.**

La ley **que regule al sistema de planeación democrática** facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular respectivos, así como los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. **El sistema dependerá directamente del Ejecutivo, quien contará con un área exclusiva para su dirección y control. Ésta tendrá a su cargo la coordinación general del proceso de planeación, así como la formulación y concertación del plan nacional. También le corresponderá determinar las políticas a que deberán sujetarse los procesos de programación, presupuesto, información,**

evaluación y coordinación sectorial, para asegurar su congruencia e interrelación con el sistema. Además será la instancia de coordinación del Ejecutivo con el Consejo Económico y Social, para asegurar la colaboración de éste en el proceso de planeación nacional.

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 le **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. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; 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.

La Junta de Gobierno será responsable de atender los requerimientos de información que en materia de su competencia le formule el sistema de planeación nacional y el Consejo Económico y Social.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.

Capítulo IV
De los Ciudadanos Mexicanos

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

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

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;

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición; y

V. Participar en los trabajos de los Consejos Económicos y Sociales, cuando éstos le confieran la representación o comisión respectiva.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley;

II. Alistarse en la Guardia Nacional;

III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; yV. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

VI. Realizar adecuadamente las actividades que le encomiende el Consejo Económico y Social en el que participa, previa aceptación de la representación o comisión respectiva.

De la iniciativa y formación de las leyes

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; y
III. A las legislaturas de los estados.

IV. Al Consejo Económico y Social de Estado, únicamente en materia socioeconómica.

Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de éstos, o bien por el Consejo Económico y Social, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Artículo 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) La federación y un estado o el Distrito Federal;
b) La federación y un municipio;

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

d) Un estado y otro;
e) Un estado y el Distrito Federal;

f) El Distrito Federal y un municipio;
g) Dos municipios de diversos estados;

h) Dos Poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
i) Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y

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.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la

resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

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 salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a 12 de marzo de 2009.

Diputados: Mónica Fernández Balboa, Raymundo Cárdenas Hernández (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY GENERAL DE PESCA Y ACUACULTURA SUSTENTABLES, A CARGO DEL DIPUTADO DANIEL GURRIÓN MATÍAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado Daniel Gurrión Matías, 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, presenta a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un nuevo texto en la fracción XIII de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

En los puertos mexicanos, el abandono de embarcaciones se ha convertido en un auténtico problema para el gobierno federal, ya que generan deterioro ecológico, presentan problemas de inseguridad en los puertos y causan detrimento económico. Las embarcaciones en estado de abandono son más de doscientas y se consideran ya como basura marina y se encuentran en ambos litorales.

Este hecho es una realidad que podría resultar absurda en otras naciones con litorales, ya que desde siempre han contemplado como parte de la actividad pesquera contar con flotas modernas. Mientras países pesqueros como Japón, España o Estados Unidos construyen sus barcos, en México no existe tal actividad y las embarcaciones que hay están en el límite de su vida productiva.

De hecho, en la mayor parte del mundo estos barcos no podrían realizar actividades, ya que algunos no son sujetos de las condiciones mínimas de seguridad, tanto para su tripulación, como para el equilibrio ecológico.

México carece de un proyecto de desarrollo pesquero y sustentable que, entre otros aspectos, incluya la construcción de barcos modernos para efectuar la actividad pesquera. Los astilleros que construían los barcos pesqueros, entre finales de la década de los años sesenta y mediados de los ochenta, que se encontraban en estados como Baja California, Sinaloa, Colima y Veracruz, cerraron ante los recurrentes ajustes de nuestra economía.

En nuestro país no existe un proyecto para reparar barcos y construirlos. La pesca no es una actividad que interese al gobierno federal desde hace más de cuatro sexenios y, aunado a lo anterior, las embarcaciones que integran la flota pesquera mexicana presentan condiciones de grave desgaste y su vida útil no supera los 25 años.

El sector pesquero en México representa 0.8 por ciento del producto interno bruto y enfrenta serios problemas, como son la pesca excesiva, desorden en las concesiones para asociaciones y cooperativas de pescadores e ingreso de competidores informales.

La producción pesquera del país fue en 2008 de cerca de 1.3 millones de toneladas. Se trata de un volumen inferior al de 1987, cuando llegó a 1.4 millones. Desde ese año, el tonelaje de producción se mantiene prácticamente estancado.

Alrededor de 270 mil familias dependen de forma directa de la pesca en México y según cifras del Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, más del 90 por ciento de las 106 mil 425 embarcaciones de pesca que tiene México corresponden a la categoría de pequeñas.

Una verdadera política pesquera, que contribuya al desarrollo económico, debe tomar en cuenta el estado de las embarcaciones. En México, es urgente que la flota pesquera sea renovada, ya que la operación se realiza actualmente con embarcaciones de entre 20 y 30 años que están obsoletas y tienen gastos de 20 o 30 por ciento más de combustible del que requerirían normalmente.

La seguridad, el mantenimiento y la longevidad son factores determinantes en la construcción de embarcaciones.

En los países en desarrollo, en los que la madera constituye todavía el material predominante para la construcción de buques, la escasez y el elevado costo de la madera de buena calidad no han redundado en la construcción de menos buques de madera sino más bien en el deterioro de la calidad mediante el uso de madera de mala calidad.

En contraste, en los países desarrollados han pasado de los métodos tradicionales de construcción de buques de madera a técnicas de construcción con maderas menos convencionales; por ejemplo, contrachapados o laminados de madera o materiales distintos de la madera, tales como los plásticos reforzados con fibra de vidrio o acero.

La iniciativa que hoy se propone a esta honorable asamblea adiciona un nuevo texto en la fracción XIII de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, a efecto de que el Programa Nacional de Pesca y Acuacultura, además de sujetarse a las previsiones del Plan

Nacional de Desarrollo, incluya programas para la modernización, construcción y adquisición de embarcaciones, mediante la utilización de materiales económica y ecológicamente sustentables, para lo cual, el Ejecutivo federal promoverá la participación del sector científico, tecnológico y educativo.

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

Decreto por el que se adiciona un nuevo texto en la fracción XIII del artículo 20 de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables

Único. Se adiciona un nuevo texto en la fracción XIII, recorriéndose el texto vigente de la actual y de las demás fracciones en el orden subsiguiente, del artículo 20 de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables.

Artículo 20. ...

I. a XII. ...

XIII. Programas para la modernización, construcción y adquisición de embarcaciones, mediante la utilización de materiales económica y ecológicamente sustentables, para lo cual, el Ejecutivo federal promoverá la participación del sector científico, tecnológico y educativo;

XIV. a XV. …

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 Ejecutivo federal contará con un plazo de ciento ochenta días posteriores a la publicación del presente, a efecto de realizar los programas, disposiciones normativas y convenios que resulten necesarios, a efecto de dar cumplimiento a este decreto.

Tercero. El Ejecutivo federal, deberá presentar en el paquete presupuestal para el año 2010, el proyecto de recursos destinados a los programas establecidos en el presente decreto.

Cuarto. Remítase a la honorable Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de marzo de 2009.

Diputado Daniel Gurrión Matías (rúbrica)

116

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 7 DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, A CARGO DEL DIPUTADO NEFTALÍ GARZÓN CONTRERAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de la facultad que le conceden los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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 el párrafo tercero del apartado B del artículo 102 de la Constitución General de la República , asimismo, reforma la fracción III del artículo 7 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los siguientes términos:

Algunos sitúan la raíz histórica de los derechos humanos en algunas de las más antiguas escuelas filosóficas de hondo carácter humanista, como el cristianismo; o también en algunas milenarias escuelas filosóficas. Pero ciertamente podemos sostener que durante toda la historia de la humanidad, en esta esfera, ha existido la lucha entre dos posiciones básicas: la que sostiene la superioridad de un individuo, grupo, raza o sexo y, otra que expresa la igualdad de todos los seres humanos sin diferencias esenciales.

No obstante, los dos momentos más cercanos a nuestra época que podemos identificar como la semilla de la concepción moderna sobre los derechos humanos son: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, producto de la Revolución Francesa; y la Declaración Universal de Derechos Humanos. Ambas parten de los principios esenciales del derecho natural; es decir, que todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad, existiendo un cúmulo de derechos inherentes al ser humano de carácter inalienable, que todo Estado está obligado a reconocer, respetar y garantizar, pues en caso contrario las mujeres y varones se verían reducidos a esclavos, o peor aún, a un hato de bestia.

Para que el ser humano sea respetado en su dignidad y alcance un desarrollo pleno, requiere que se le garanticen derechos como la vida, la libertad, la igualdad, el trabajo adecuado y con justa retribución, la salud, la vivienda, la participación y disfrute de la cultura y las artes, un justo juicio, seguridad social, entre otros.

Al efecto, recordemos algunos conceptos de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

> "Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen como base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana..."

> "Artículo 1. 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..."

Centrándonos más en el objeto de la presente iniciativa, agregamos que uno de los derechos humanos que consagra esta declaración universal es el relativo al trabajo. Lo que es lógico ya que el trabajo no sólo es base para la sobrevivencia y fuente de muchos otros derechos humanos, sino que se traduce en base indispensable de dignidad y autorrealización, herramienta indispensable de la conformación y evolución de la comunidad humana y para la libertad e igualdad efectivas de los hombres y mujeres.

La Declaración Universal de Derechos Humanos señala:

> "Artículo 23. l. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo;
>
> 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual;
>
> 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será complementada, en caso necesario, por otros medios de protección social;
>
> 4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicalizarse para la defensa de sus intereses".
>
> "Artículo 24. Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas."

Todo lo cual resulta lógico, en una sociedad humana que encuentra como esencia de su realidad económica una casi totalidad de sus miembros que despojados de todo medio de producción y elementos de riqueza, busca en el trabajo subordinado a los detentadores del capital su único medio de subsistencia y, por tanto, de satisfacer sus necesidades de alimentación, vestido, vivienda, salud, educación, cultura y esparcimiento, formación de una familia propia.

El trabajo es, pues, no sólo un derecho humano, sino un derecho humano eje, origen de otros derechos humanos.

La Carta Magna, al propósito, establece**:** "Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley..."

El artículo quinto constitucional por su parte señala: "A ninguna persona podrá impedirsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos..."

Sobra decir que frente a este deber ser, la realidad del mundo y, concretamente de México, muestra que no existe el pleno empleo sino un desempleo creciente (pese a todos los disfraces utilizados para reducir las cifras oficiales), hundiendo al individuo y su familia en la pobreza, que frente a tal situación no suele existir seguro de desempleo u otro medio de protección, que el salario y demás condiciones laborales son cada vez más raquíticos e inhumanos, que han vuelto las jornadas de sol a sol, que los descansos son cada vez más distanciados o nulos ante la necesidad de laborar tiempo extra o más de una jornada al día, los riesgos de trabajo prevenibles aumentan su estela de muerte, enfermedad e invalidez entre la clase trabajadora, los sindicatos y la contratación colectiva son perseguidos y condenados como peste por la santa inquisición neoliberal, la libertad y dignidad de los trabajadores muere entre créditos de por vida para adquirir viviendas miserables; igualmente las autoridades laborales se han transformado en las más fieles despojadoras de los derechos de los trabajadores.

Esto exige actuar más allá de las autoridades jurisdiccionales laborales, con una fuerza educativa, moral y política, que coadyuve a cambiar la actual cultura de explotación y opresión laboral, que es precisamente la esencia de los obusman a nivel internacional. Sin embargo, en total contrasentido, el artículo 102 constitucional, en su apartado B, párrafo tercero, le quita a la Comisión Nacional de Derechos Humanos competencia respecto a los asuntos laborales, lo que se ratifica en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, precisamente en su artículo 7, fracción III.

Incluso la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su página de internet califica como derechos humanos de segunda generación los de naturaleza laboral.

• Clasificación de los derechos humanos en tres generaciones:

Los derechos humanos han sido clasificados de diversas maneras, de acuerdo con su naturaleza, origen, contenido y por la materia que refiere. La clasificación de tres generaciones es de carácter histórico y considera cronológicamente su aparición o reconocimiento por parte del orden jurídico normativo de cada país.

Primera generación

Se refiere a los derechos civiles y políticos, también denominados *libertades clásicas*. Fueron los primeros que exigió y formuló el pueblo en la asamblea nacional durante la Revolución francesa. Este primer grupo lo constituyen los reclamos que motivaron los principales movimientos revolucionarios en diversas partes del mundo a finales del siglo XVIII.

Como resultado de esas luchas, esas exigencias fueron consagradas como auténticos derechos y difundidos internacionalmente; entre los cuales figuran:

Toda persona tiene derechos y libertades fundamentales sin distinción de raza, color, idioma, posición social o económica.

Todo individuo tiene derecho a la vida, la libertad y la seguridad jurídica.

Los hombres y las mujeres poseen iguales derechos.

Nadie estará sometido a esclavitud o servidumbre.

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni se le podrá ocasionar daño físico, psíquico o moral.

Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, familiar, domicilio o correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o reputación.

Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia.

Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

En caso de persecución política, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país.

Los hombres y las mujeres tienen derecho a casarse y a decidir el número de hijos que desean.

Todo individuo tiene derecho a la libertad de pensamiento y de religión.

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión de ideas.

Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica.

Segunda generación

La constituyen los derechos económicos, sociales y culturales, debido a los cuales, el estado de derecho pasa a una etapa superior; es decir, a un estado social de derecho.

De ahí el surgimiento del constitucionalismo social, que enfrenta la exigencia de que los derechos sociales y económicos, descritos en las normas constitucionales, sean realmente accesibles y disfrutables. Se demanda un estado de bienestar que implemente acciones, programas y estrategias, a fin de lograr que las personas los gocen de manera efectiva; y son:

Toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias.

Toda persona tiene derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses.

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y a su familia la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

Toda persona tiene derecho a la salud física y mental.

Durante la maternidad y la infancia, toda persona tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.

Toda persona tiene derecho a la educación en sus diversas modalidades.

La educación primaria y secundaria es obligatoria y gratuita.

Tercera generación

Este grupo fue promovido a partir de los setenta para incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos, en un marco de respeto y colaboración mutua entre las distintas naciones de la comunidad internacional. Entre otros, destacan los relacionados con:

La autodeterminación.
La independencia económica y política.
La identidad nacional y cultural.

La paz.
La coexistencia pacífica.
El entendimiento y confianza.

La cooperación internacional y regional.
La justicia internacional.
El uso de los avances de la ciencia y la tecnología.

La solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos.
El medio ambiente.

El patrimonio común de la humanidad.
El desarrollo que permita una vida digna.

Nunca hubo razón para esta exclusión de la que venimos hablando, pero menos actualmente, ya que estas disposiciones deben cambiar en armonía con la nueva corriente internacional que propugna por la defensa de los derechos laborales como derechos humanos. En el plano mundial destacan como derechos humanos del trabajo diversos convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo; recordemos algunos de ellos:

1. Número 29. Sobre el trabajo forzoso;
2. Número 11. Sobre el derecho de asociación;

3. Número 87. Sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización;
4. Número 98. Sobre el derecho de sindicalización y negociación colectiva;

5. Número 135. Sobre los representantes de los trabajadores;
6. Número 141. Sobre las organizaciones de trabajadores rurales;

7. Número 151. Sobre la relaciones de trabajo en la administración pública;
8. Número 100. Sobre igualdad de remuneración;

9. Número 111. Sobre discriminación-empleo y ocupación;
10. Número 138. Sobre edad mínima;

11. Número 182. Sobre las peores formas de trabajo infantil;
12. Entre otros.

En materia de trabajo la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendría, primero, un amplio campo de competencia respecto a actuaciones estrictamente administrativas de las autoridades laborales, de gran importancia en la defensa de los derechos humanos de los trabajadores: empleo, orientación y asesoría, seguridad e higiene, capacitación y adiestramiento, inspección, fijación y protección del salario y reparto de utilidades, vivienda, registro de sindicatos y sus directivas. Protección a los derechos humanos que no chocaría con las funciones jurisdiccionales en la materia. De esta manera, se verían acotadas autoridades como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Educación Pública, el Servicio Nacional del Empleo Capacitación y Adiestramiento, la Comisión de Salarios Mínimos y de Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, autoridades de inspección del trabajo, y otros.

Pero además sabemos que, si bien las juntas de conciliación y arbitraje son autoridades materialmente jurisdiccionales, formalmente tienen carácter administrativo. Lo que permitiría que la Comisión de Derechos Humanos pudiera emitir recomendaciones para coadyuvar a construir una mejor justicia en el campo laboral: sobre mejores mecanismos para la elección de los integrantes de las juntas de conciliación y arbitraje, incluidos los presidentes de éstas; buscar medios para evitar la violencia al interior de las juntas y en los lugares en donde se realizan recuentos contra los abogados, trabajadores y funcionarios. Velar por que se cumpla la garantía individual a una justicia pronta y expedita, también para que el acceso de los trabajadores al servicio de peritos oficiales sea eficiente y expedito, entre otros.

Cada vez es más imposible excluir los asuntos laborales de la competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que es una materia transversal que necesariamente se debe tomar en cuenta para resolver muchos otros asuntos: ecológicos, derechos de menores

y mujeres, violencia, etcétera. De manera que esta reforma permitiría la resolución más integral de los asuntos en los que interviene esta comisión.

Por otra parte, la no inclusión de la materia laboral como competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, visto que no hay razones de fondo, llevaría a un trato discriminatorio que chocaría con el principio de igualdad, que guía todo el universo de los derechos humanos. Llevándonos a pensar que lo que realmente se pretende es evitar toda interferencia en la actual sobreexplotación laboral del neoliberalismo, que cuenta con la complicidad estatal y del corporativismo sindical.

Desde luego, las reformas propuestas en esta iniciativa en ningún momento interferirían en el plano privado de la relación entre los trabajadores y patrones.

En conclusión, decir trabajador, es decir ante todo ser humano, por lo que sólo se pude velar plenamente por los derechos de éste, si se incluye la protección de sus derechos humanos derivados de su calidad de prestador de servicios. Lo que en realidad es una vuelta al origen del derecho del trabajo, que por esencia y ante todo es una tutela al ser humano, que subyace en la persona que se desempeña como trabajador, siendo el interés insaciable del neo liberalismo lo que ha pretendido adulterar esta verdad teórica e histórica; coadyuvando a alcanzar el fin último de los derechos humanos: la paz y fraternidad entre los miembros, mujeres y varones, de la sociedad humana.

Por todo lo expuesto y fundado, propongo a esta honorable Cámara de Diputados, la reforma del párrafo tercero del apartado B del artículo 102 de la Constitución General de la República; asimismo la reforma de la fracción III del artículo 7 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los siguientes términos:

Artículo Primero. Reforma del párrafo tercero del apartado B del artículo 102 de la Constitución General de la República:

Artículo 102. A.

…

B. …

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

Artículo Segundo. Se reforma la fracción III del artículo 7 de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos.

Artículo 7. …

FI.

FII.

FIII. (Se deroga)

FIV.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de marzo de 2009.

Diputado Neftalí Garzón Contreras (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

Los suscritos, diputados federales integrantes de la mesa directiva de la Comisión de Puntos Constitucionales de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en 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 de los Estados Unidos Mexicanos, presentan iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 122 en su apartado C, Base Cuarta, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene por finalidad derogar las regulaciones relativas a la justicia de paz en el Distrito Federal, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Que en fecha 17 de febrero del año en curso el doctor Édgar Elías Azar, Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal presentó a la mesa directiva de la Comisión de Puntos Constitucionales la iniciativa, que fue analizada por los integrantes de la misma y, con base en ello, acordamos presentarla ante esta soberanía en virtud de la facultad que nos otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que en términos de los fundamentos aportados y estimando que el Distrito Federal, en tanto entidad federativa que integra la federación mexicana, observa su propio ritmo de desarrollo y crecimiento en los diversos aspectos de su vida institucional, política y social, se hallan argumentos suficientes para explicar, motivando, esta propuesta actualizar, hacer eficiente y adecuar a las nuevas necesidades capitalinas, la función judicial de la propia capital del país;

Que actualmente la legislación en vigor establece que la función en el Distrito Federal se integra por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que funciona en Pleno de Magistrados y salas; los juzgados de primera instancia, distinguidos por diversos ámbitos materiales de competencia y los juzgados de paz, que conocen de asuntos judiciales de cuantía determinada y casos penales que contemplan consecuencias jurídicas de orden alternativo o de marcos de penalidad menores;

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

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

Que el esfuerzo presupuestal, financiero y operativo que hoy se dedica en parte importante, en el Distrito Federal, para sustentar la justicia de paz, podría encausarse de manera directa a fortalecer los juzgados de primera instancia y los centros de justicia alternativa, como vías idóneas en la solución de conflictos y de desahogo de la actividad judicial propiamente dicha, que ha de ocuparse de los asuntos más relevantes para la sociedad, donde se exige la conmutación de intereses por la figura del juez, ventilando en dos instancias la resolución definitiva que corresponda;

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

Que sólo esa circunstancia, obliga a toda la función judicial del Distrito Federal a comprender en su estructura la presencia de jueces de paz, que bajo las modalidades actuales de las demandas y necesidades de justicia de los capitalinos, ha perdido sentido y eficacia y es preciso readecuar el aparato mismo de conmutación de conflictos y solución alternativa de los mismo, según se ha mencionado y justificado;

Que ya en el tenor de recaudar las estructuras y métodos de eficacia, transparencia y honorabilidad de la función judicial, se recomienda adicionar la propia fracción II de la Base Cuarta en su apartado C del propio artículo 122 constitucional, a fin de brindarle fijeza a los propósitos de brindar al Distrito Federal una función judicial integrada por juzgadores de la más alta y mejor calidad disponible en nuestros medios jurisprudentes;

Que por lo anteriormente argumentado y justificando ésta propuesta de reforma constitucional del artículo 122, según se ha señalado, en la base de una función judicial moderna y adecuada a las actuales circunstancias del Distrito Federal en la demanda y accesibilidad a la justicia conmutativa y solución alternativa de conflictos de intereses jurídicos, es que nos permitimos, en uso de las atribuciones y facultades que me otorga el orden constitucional y legal vigentes, a someter a la elevada consideración del órgano revisor de la Constitución, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona y modifica el artículo 122, apartado C, Base Cuarta, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se modifica y adiciona el primer párrafo de la fracción II de la Base Cuarta, Apartado C, del artículo 122 y se adiciona el segundo párrafo del mismo numeral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 122. …

…

…

…

…

…

A. …

B. …

C. …

Base Cuarta. …

I. …

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

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

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

III. …

IV. …

V. …

VI. …

Artículo Transitorio

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

Dado en el salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados, a 18 de marzo de 2009. México, Distrito Federal.

Diputados: Raymundo Cárdenas Hernández (rúbrica), Mónica Fernández Balboa, Dora Alicia Martínez Valero (rúbrica), Gildardo Guerrero Torres (rúbrica), Carlos Armando Biebrich Torres, José Jesús Reyna García (rúbrica), Patricia Castillo Romero (rúbrica), Silvano Garay Ulloa.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 110 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 por el que se reforma al artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, en términos del artículo 110 se puede imponer responsabilidad mediante juicio político y de conformidad con el artículo 111, se puede imponer responsabilidad penal, previa declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados.

Para efectos del juicio político, el artículo 110 constitucional incluye como sujetos del mismo, entre otros, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esto es, los titulares de dos de los tres Poderes Públicos de la Unión son sujetos de juicio político, no así el titular del Ejecutivo federal.

Si consideramos que los integrantes del Poder Legislativo y del Ejecutivo comparten la característica de acceder a sus respectivos cargos por medio de un proceso electoral en que participa la población, no existe ninguna razón para excluir al presidente de la república de ser sujeto de juicio político.

Más aún, la función del titular del Ejecutivo federal, en tanto que jefe de gobierno, es eminentemente política y administrativa.

En el artículo 89 constitucional, se definen las facultades y obligaciones del propio Presidente y éstas son, reiteramos, eminentemente de índole político, como las del artículo 29, en materia de suspensión de garantías, o en el artículo 131, para efecto de aumentar, disminuir o suprimir cuotas de las tarifas de exportación e importación.

Ahora bien, el abatimiento del régimen presidencial autoritario, en donde los presidentes gozaban no sólo de inmunidad constitucional sino de verdadera impunidad ha sido rebasado por la sociedad mexicana.

A partir de la alternancia en la Presidencia de la República y la no existencia de mayoría absoluta por parte de algún partido en las Cámaras del Congreso se posibilita un mejor sistema de rendición de cuentas hacia la sociedad y de controles entre los titulares de los poderes públicos.

Baste tan sólo recordar las reformas al artículo 105 Constitucional para establecer las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales como mecanismo de control constitucional de los actos de los poderes Ejecutivo, Legislativo de las entidades federativas y del Distrito Federal así como de los municipios.

De igual forma, la Auditoría Superior de la Federación cuenta con importantes facultades de fiscalización sobre el correcto ejercicio de los recursos públicos.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental garantiza en el ámbito federal el acceso a la información pública gubernamental.

En síntesis, si en nuestra propia Norma Fundamental se han diseñado mecanismo de control de los actos de autoridad, no existe alguna razón para que el presidente de la república no sea sujeto de juicio político, rompiendo el principio jurídico de igualdad ante la ley, porque los titulares de dos de los tres Poderes Públicos de la Unión sí son sujetos de juicio político y el Ejecutivo federal no.

Ahora bien, nuestra propuesta se centra en la inclusión del presidente de la república dentro de la lista de servidores públicos susceptibles de ser sometidos a juicio político, porque estamos firmemente convencidos que el Ejecutivo federal sí puede llegar a actualizar las hipótesis de procedencia de juicio político previstas en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en tanto que sus acciones u omisiones redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

Nos queda claro, que el presidente de la república puede actualizar el supuesto de la fracción III, en relación con violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales. El empobrecimiento del pueblo de México, su falta de acceso al empleo productivo y bien remunerado, así como su deteriorada salud y alimentación ¿no son acaso violaciones a las garantías sociales?

También el presidente de la república puede actualizar el contenido de la fracción IV, en lo referente al ataque a la libertad de sufragio tal y como lo hizo en 2006, Vicente Fox y como lo reconoció la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al afirmar en su dictamen de declaración de validez de la elección presidencial de 2006, que la indebida participación del presidente de la República puso en riesgo la elección.

De igual forma, el Ejecutivo puede violar el contenido de la fracción VIII, que a la letra señala: "las violaciones sistemáticas o graves a lcos planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal".

Como podemos apreciar la dinámica de las acciones u omisiones del Ejecutivo federal sí pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y del buen despacho de los asuntos de la nación.

Por lo anterior, consideramos que un paso decisivo en el fortalecimiento de las instituciones democráticas de nuestro país y de que en los hechos todos seamos iguales ante la ley, incluyendo a todos los servidores públicos, es incorporar al titular del Poder Ejecutivo federal, dentro de los servidores públicos que se establecen en el artículo 110 constitucional.

Ahora bien, como la sanción derivada del procedimiento de juicio político, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 110 constitucional, consiste en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, en el supuesto de que la Cámara de Diputados erigida, como órgano de acusación y la Cámara de Senadores, como órgano de sentencia, determinen la procedencia del juicio político y la consecuente destitución del presidente de la república, la titularidad del Ejecutivo federal será cubierta de conformidad con lo que establece el artículo 84 constitucional, sea con un presidente provisional, interino o sustituto, según corresponda.

También proponemos un artículo segundo transitorio en donde se obliga a las Cámaras del Congreso de la Unión a realizar las adecuaciones correspondientes a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que la reforma constitucional que en esta iniciativa proponemos por sí misma no es auto aplicativa si no que está supeditada a la reforma de la ley secundaria.

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 por el que se reforma el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma el primer del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, **el presidente de la república,** los secretarios de despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal

Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

…

…

…

…

…

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 de seis meses, contados a partir de la publicación del presente decreto deberá reformar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para incluir al presidente de la república en las disposiciones del Título Segundo de dicha ley.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de marzo de 2009.

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

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A CARGO DE LA DIPUTADA ROSAURA DENEGRE-VAUGTH RAMÍREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, diputada federal, Rosaura Denegre-Vaugth Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, 72 y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

I. Generalidades

A) Definición. El Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM nos brinda la siguiente acepción del concepto *reparación del daño:* "pena pecuniaria que consiste en la obligación impuesta al delincuente de restablecer el *statu quo ante* y resarcir los perjuicios derivados de su delito".

B) Regulación penal de la "reparación del daño". La legislación vigente establece lo siguiente:

a) El artículo 29 del Código Penal Federal (en lo sucesivo Código Penal) consagra como penas pecuniarias la multa y la reparación del daño. Si esta última incumbe a terceros, no se ve alterado su carácter de obligación civil emanada de un acto jurídico, conforme la regulan los artículos 1910 y siguientes del Código Civil Federal (en lo sucesivo Código Civil, y que se analizará en el siguiente apartado).

b) El **Código Penal** declara que en tal caso, la reparación se tramitará como incidente en los términos que fija el Código Procedimientos Penales. Si ella, en cambio, recae sobre el propio delincuente, la ley criminal le otorga el carácter de pena pública, dispone que habrá de exigirse de oficio por el Ministerio Publico (MP) con el que podrá coadyuvar el ofendido, sus derechohabientes o su representante, en los términos que prevenga el Código Procedimientos Penales (artículo 34 Código Penal), y la hace ceder en favor del Estado, si el ofendido renuncia a su derecho a percibirla (artículo 35 del Código Penal).

c) Se hace efectiva en su cobro del mismo modo que la multa (artículo 37 del Código Penal).

d) El último párrafo del artículo 34 del Código Penal faculta a: "…Quien se considere con derecho a la reparación del daño, que no pueda obtener ante el juez penal, en virtud de no ejercicio de la acción por parte del MP, sobreseimiento o sentencia absolutoria, para recurrir a la vía civil en los términos de la legislación correspondiente".

e) La elevación de la reparación del daño a "pena criminal pública" desdibuja la distinción entre las sanciones de derecho privado y la pena, en cuanto que las primeras (*lato sensu*), importan la realización forzada del mandato jurídico en la eventualidad de que no se realice voluntaria mente y la segunda (*stricto sensu*) representa una disminución de bienes jurídicos a modo de un plus que hiere al delincuente en su persona.

f) El resarcimiento del daño dimana de una ilicitud de derecho privado, que guarda proporción con el daño (objetivo) y no está sujeto a variaciones por la medida del elemento personal (subjetivo).

g) Por concederlo la ley en interés de la persona perjudicada, es renunciable por esta, y transmisible a otros. No ocurre así con la pena, que deriva de un delito, y que, proporciona a la gravedad de éste, está, sin embargo, sujeta a variaciones en su *quantum* según el aspecto subjetivo del acto punible y su culpabilidad. Por imponer la ley en interés de toda la colectividad, no puede renunciarla el Estado, y no es transferible ni transmisible.

h) La equiparación dispuesta por la ley responde, sin embargo, a la misma relación en que ambas se hallan y a la solidaridad en que obran contra los actos ilícitos, dentro del ordenamiento jurídico concebido como una unidad.

i) De allí la regulación privilegiada de la reparación del daño, para asegurar con mayor eficacia y prontitud la satisfacción que corresponde a la víctima. Agréguese a ello el poder disuasivo, en el sentido de la prevención general, de este constreñimiento más enérgico sobre el reo para obtener la inmediata reparación del daño. Todo ello explica que de esta se ocupe también el Código Penal: superando cualquier barrera escolástica de topografía jurídica.[1]

j) En lo sustancial, la transformación de la reparación del daño en pena pública sólo ha significado hacerla irredimible por renuncia del ofendido sin modificar en lo demás su condición de sanción de derecho privado, como lo demuestra la circunstancia de que la muerte del delincuente no extingue la acción penal ni la pena misma (artículo 91 del Código Penal).

k) La amnistía no extingue la acción penal ni la pena pública de reparación del daño (artículo 92 Código Penal), y, sobre todo, que mientras en este caso el plazo de

prescripción es de un año (artículos 104 y 112 del Código Penal), la responsabilidad civil por actos ilícitos no constitutivos de delitos penales prescribe en dos años (artículo 1161 del Código Civil), lo que, si no representa una antinomia flagrante, importa al menos un contrasentido frente a la exaltación de la reparación del daño a la categoría de pena pública.

La reparación del daño, conforme se expreso, comprende el resarcimiento:

Del *statu quo ante*, restitución de la cosa obtenida por el delito y si no fuere posible, del pago del precio de la misma;[2]

De los perjuicios, la indemnización del daño material y moral, y de los perjuicios causados.[3]

Ambas obligaciones se amalgaman tratándose de los delitos de los servidores públicos, en que la reparación abarca dice, según dice la ley: la restitución de la cosa o dé su valor, y además hasta dos tantos el valor de la cosa o los bienes obtenidos por el delito.[4]

Al juez es a quien compete fijar el monto de la reparación,[5] de acuerdo con las pruebas obtenidas en el proceso.[6] El Código Penal ordena al Ejecutivo de la Unión el dictar un reglamento que organice la forma en que debe garantizarse administrativamente la reparación mediante un seguro especial, tratándose de delitos imprudentes (ibídem).

La reparación del daño es preferente, y debe (junto con la multa), cubrirse antes de cualquiera otra de las obligaciones personales contraídas con posterioridad al delito a excepción de las referentes a alimentos y relaciones laborales.[7]

Prevalece sobre la multa si no logra hacerse efectiva por la responsabilidad pecuniaria, y se cubre en su caso, *a prorrata* entre los ofendidos.[8]

En el *concursus delinquentium* la deuda se tiene por mancomunada y solidaria (artículo 36 del Código Penal).

Rigen para la reparación las mismas reglas que para la multa en cuanto a la forma de hacerlas efectivas.[9] Si no resultan suficientes los bienes del reo o el producto de su trabajo en la prisión, subsiste siempre para él la obligación de pagar el remanente.[10]

Puede él verse favorecido teniendo en cuenta el monto del daño y su situación económica, por la concesión de plazos para el pago, que en su conjunto no excederán de un año, pudiendo para ello exigirse garantía si el Juez lo juzga conveniente.[11]

Además de erigir la reparación del daño al nivel de "pena pública", si incumbe al delincuente, el Código Penal impone la obligación civil de repararlo a ciertas personas, por el acto ilícito cometido por otras.

El artículo 32 indica, al efecto, a los ascendientes, por los delitos de sus descendientes que se hallaren bajo su patria potestad (fracción I); a los tutores y los custodios, por los delitos

de los incapacitados que se hallen bajo su autoridad (fracción II), y a los directores de internados o talleres que reciban en su establecimiento discípulos o aprendices menores de 16 años, por los delitos que ejecuten éstos durante el tiempo en que se hallen bajo el cuidado de aquello (fracción III). Es digno de notar que en estos tres casos, aunque se hable invariablemente de delitos, éstos se suponen cometidos por menores que no responderían penalmente de ellos.

Es indudable que en estos casos la reparación de daño es obligación civil que recae definitivamente sobre las personas designadas en estos tres números.

Incluye el mismo artículo, además, a los dueños de empresas o encargados de negociaciones o establecimientos mercantiles de cualquier especie, por los delitos que cometan sus obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, con motivo y en el desempeño de su servicio (fracción IV); a las sociedades o agrupaciones, por los delitos de sus socios o gerentes directores, en los mismos términos en que, conforme a las leyes, sean responsables por las demás obligaciones que los segundos contraigan (fracción V),[12] y finalmente, al Estado, subsidiariamente, por sus funcionarios y empleados (fracción VI). Este segundo grupo de casos es diferente del primero, pues tratándose ahora de personas que responderán penalmente por los delitos que han ejecutado sufrirán en definitiva, por tanto, la pena de reparar el daño, y de ellas podrán repetir el pago las personas a quienes la ley puede obligar a extinguir la deuda, mas no a la definitiva contribución a ella.

Conviene finalmente hacer notar que la reparación del daño no tiene solo repercusión penal en cuanto se la erige en pena pública sino en cuanto es un requerimiento, concurrente con otros, para la procedencia de la libertad preparatoria (artículo 84, fracción III, del Código Penal), y, tratándose de los delitos de los servidores públicos (artículo 90, fracción II, letra e, del Código Penal), de la condena condicional.

C) Regulación civil de la "reparación del daño"

Responsabilidad civil (extracontractual) por daño. En general, la legislación civil establece el principio de que "…el que cause daño a otro estará obligado a repararlo", lo que implica como exigencia que el daño sea causado a "...una persona determinada o a sus bienes". Es aquí donde a la doctrina le surgen, algunas interrogantes (determinación en una ley secundaria) que sin la aprobación del presente proyecto serían difíciles de responder a la ciudadanía.

Las disposiciones contenidas en el Código Civil, dentro del Capítulo V, del Título Primero de la Primera Parte del Libro Cuarto, tratan de las "Obligaciones que Nacen de los Actos Ilícitos".[13]

De acuerdo con la doctrina, el artículo 1910 del Código Civil (regla básica) que consagra el principio tradicional de la "responsabilidad subjetiva" o "responsabilidad por culpa", que dispone lo siguiente:

> "…El que obrando **ilícitamente o contra las buenas costumbres**… que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexplicable de la víctima".

A este tipo de responsabilidad se le contrapone la "responsabilidad objetiva" fundada en la teoría del riesgo que establece el artículo 1913 del Código Civil, en los siguientes términos:

> "Cuando una persona hace uso de mecanismos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima".[14]

En el sistema de responsabilidad subjetiva se dificulta el que ésta se haga efectiva, porque debe probarse la culpa o negligencia de quien causa el daño (razón por la que se opta en nuestro proyecto por la otra). En cambio, el sistema de responsabilidad objetiva es, evidentemente, más apropiada para la tutela de derechos del medio ambiente de la Ciudad de México.

Asimismo, otra disposición relevante es el artículo 1912 del Código Civil, que establece lo siguiente:

> "Cuando al ejecutar un derecho se cause daño a otro, hay obligación de indemnizarlo si se demuestra que el derecho sólo se ejercitó a fin de causar el daño, sin utilidad para el titular del derecho".

Este precepto recoge la "teoría del abuso del derecho"[15] y que es un elemento que facilita de una manera importante la reparación del daño ambiental, en tanto que elimina el requisito de la exigencia de la "ilicitud" que está en la base de la "responsabilidad extracontractual".

Las consecuencias civiles que se derivan de la comisión de un daño se establecen en el párrafo primero del artículo 1915 del Código Civil, y que establecen lo siguiente:

> "La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios".

La consecuencia de lo anterior es que el "restablecimiento de la situación anterior" (muchas veces imposible), que es lo que interesa desde el punto de vista ambiental, queda a la elección de quien aparece como ofendido en la acción por el daño ambiental.

Es por eso que la doctrina y los promoventes consideramos que la verdad es que éstas, y otras disposiciones sobre la materia, regulan de manera insuficiente las cuestiones que tienen que ver con el tema de la responsabilidad (civil) por el daño ambiental.

Estas disposiciones no toman en cuenta las características específicas del daño ambiental, así como muchos otros problemas, que ya han sido analizados y detectados por la doctrina y contemplados en el derecho comparado.

El tema es vasto y complejo. Aquí sólo se formularán las consideraciones que parecen más relevantes.

D) Jurisprudencia en materia de "reparación del daño". El Poder Judicial de la Federación nos ha expresado los siguientes criterios:

> **Reparación del daño. El juzgador está facultado para determinar su monto con base en los dictámenes periciales, los elementos a que alude el artículo 492 y dentro de los límites mínimo y máximo de la tabla de valuación de incapacidades permanentes prevista en el numeral 514, ambos de la Ley Federal del Trabajo (legislación del estado de Chihuahua)**.[16] De acuerdo con la remisión expresa que el artículo 39 del Código Penal del Estado de Chihuahua hace a la tabla de valuación de incapacidades permanentes prevista en el artículo 514 de la Ley Federal del Trabajo, para determinar el monto del daño causado cuando el perito médico no fije el porcentaje de incapacidad derivado de un determinado padecimiento, el juzgador está facultado para hacerlo dentro de los límites mínimo y máximo que ésta establece, con base en los dictámenes periciales y tomando en consideración los elementos a que alude el diverso numeral 492 de la citada ley, como son la edad de la persona que padece la lesión o enfermedad, la importancia de la incapacidad y la mayor o menor aptitud para ejercer actividades remuneradas semejantes a su profesión u oficio, pues se entiende que dicha remisión a la ley laboral, implica también las disposiciones que precisan la forma de determinar ese porcentaje, siendo al juzgador a quien le corresponde en definitiva realizar la valoración de las pruebas aportadas en el procedimiento penal que resulten conducentes para establecer el monto del daño causado y resolver la controversia, entre ellas la pericial médica, donde necesariamente deberá fundar y motivar sus determinaciones, según se advierte del artículo 332 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua.

> **Reparación del daño. Es legal la sentencia condenatoria que la impone aunque el monto correspondiente pueda fijarse en ejecución de ésta.**[17] El artículo 20, apartado B, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como garantía individual de las víctimas u ofendidos de un delito, la reparación del daño para asegurar de manera puntual y suficiente la protección a sus derechos fundamentales y responder al reclamo social frente a la impunidad y a los efectos del delito sobre aquéllos, garantizando que en todo proceso penal tengan derecho a una reparación pecuniaria por los daños y perjuicios ocasionados por la comisión del delito, para lograr así una clara y plena reivindicación de dichos efectos en el proceso penal; destacando la circunstancia de que el Constituyente reguló los fines preventivos con los indemnizatorios del procedimiento penal, al exigir para la libertad del inculpado una caución suficiente que garantice la reparación de los daños y perjuicios, lo cual confirma que en todo procedimiento penal debe tutelarse como derecho del sujeto pasivo del delito, la indemnización de los perjuicios ocasionados por su comisión, a fin de reconocerle la misma importancia a la protección de los derechos de la víctima que a los del inculpado, conciliando una manera ágil para reparar el daño causado por el delito. De lo anterior se concluye que la reparación del daño tiene el carácter de pena pública y, por ende, al ser parte de la condena impuesta en el procedimiento penal, deberá acreditarse en éste y no en otro; sin embargo, su quántum no es parte de la

sentencia condenatoria, sino que es una consecuencia lógica y jurídica de ésta, porque lo que se acredita en el procedimiento penal es el derecho del ofendido o la víctima para obtener la reparación del daño con motivo del ilícito perpetrado en su contra; de ahí que cuando el Juez no cuente con los elementos necesarios para fijar en el fallo el monto correspondiente, podrá hacerlo en ejecución de sentencia, por así permitirlo el citado precepto constitucional.

Reparación del daño. Es una sanción pecuniaria autónoma cuya previsión cumple con la garantía de exacta aplicación de la Ley Penal (legislación del Distrito Federal).[18] El artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna como garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, la prohibición de imponer penas que no estén establecidas por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate; prohibición que recoge el inveterado principio de derecho que se enuncia como *nulla poena sine lege.* Ahora bien, el artículo 43 del nuevo Código Penal para el Distrito Federal establece que la sanción consistente en la reparación del daño se fijará por los jueces, según el daño o perjuicios que sea preciso reparar, de acuerdo con las pruebas obtenidas durante el proceso; asimismo, el segundo párrafo del artículo 44 del propio ordenamiento prevé que en todo proceso penal el Ministerio Público estará obligado a solicitar, en su caso, la condena en lo relativo a la reparación de daños o perjuicios y probar su monto, y el Juez a resolver lo conducente. Lo anterior pone de manifiesto que al encontrarse la reparación del daño descrita como sanción pecuniaria por el citado código punitivo, su imposición es procedente. Sin que obste para ello el hecho de que la reparación del daño, como tal, no se encuentre como sanción específica en el artículo que tipifica el delito por el que se condenó al sentenciado, pues debe considerarse que la referida reparación es una sanción pecuniaria "autónoma", tal como se advierte de los artículos 30, fracción V, y 37 del código aludido, lo que hace patente que su previsión cumple con la garantía de exacta aplicación de la ley penal.

Reparación del daño. Conforme al artículo 320 del actual Código de procedimientos penales, el Ministerio Público puede apelar con motivo de dicha sanción (legislación del estado de Veracruz).[19] De una recta y armónica interpretación de los artículos 320 del actual Código de Procedimientos Penales para el Estado de Veracruz y 20, apartado B, fracción IV, de la Carta Magna, se deduce que el primero de esos preceptos no excluye al Ministerio Público del derecho a interponer el recurso de apelación contra la sentencia de primer grado con motivo de la reparación del daño, además de que también otorga esa facultad a la parte ofendida sólo respecto de esa sanción, pues de conformidad con el precepto constitucional invocado, es obligación del representante social exigir la aludida reparación cuando ésta sea procedente, lo que evidentemente puede hacer, según sea el caso, en primera o en segunda instancias.

Daño, reparación del. Para su condena basta que la solicite el Ministerio Público en sus conclusiones acusatorias (legislación del estado de CHIAPAS).[20] Tratándose de la reparación del daño, basta la existencia de la sentencia

condenatoria para que se dé vida, por una parte, a la sanción y, por la otra, a la obligación de reparar el daño como consecuencia directa y necesaria del hecho ilícito; por tanto, sólo es necesario que la solicite el representante social para que el juez resuelva lo conducente de acuerdo con las pruebas obtenidas en el proceso, en razón de que los artículos 21, 22 y 23 del Código Penal del Estado de Chiapas, así como el diverso numeral 320 del código adjetivo penal de dicha entidad federativa, no exigen que en capítulo separado del ocurso de conclusiones, sobre esa pena, el Ministerio Público realice un estudio acucioso, exprese razonamientos legales sustentatorios de la solicitud, los motivos por los que tal condena es procedente, los medios de convicción que acrediten ese aspecto, y el valor que a éstas les corresponde legalmente, en virtud de que el daño privado deviene de la propia conducta ilícita, inmersa en la relación de hechos, por cuyo motivo no existe razón legal para que el representante social cumpla con mayores requisitos que los precisados, a fin de que el juzgador se pronuncie sobre la reparación del daño.

Reparación del daño en delitos culposos (legislación del estado de Quintana Roo).[21] A diferencia de la legislación federal que exceptúa a la reparación del daño de la regla general para la aplicación de las penas que le corresponden a los delitos culposos, el Código Penal para el Estado de Quintana Roo no contempla excepción alguna. Por tanto, si el artículo 54 de dicho ordenamiento legal señala, en su primer párrafo, que ese tipo de ilícitos se penarán con prisión de seis meses a siete años, pero sin exceder de la mitad de la que correspondería si el delito hubiese sido doloso y, en su segundo párrafo, establece como regla específica, que las demás penas o medidas de seguridad se aplicarán hasta en la mitad de las correspondientes al delito doloso en cuantía y duración, es inconcuso que la reparación del daño, al estar contemplada como pena por el artículo 21, fracción VI, del propio ordenamiento, entra en esta última hipótesis, por lo que el juzgador deberá aplicarla hasta en la mitad de la que hubiera correspondido al delito cometido con dolo.

Reparación del daño patrimonial, motivación de la condena a la.[22] Para que la condena a la reparación del daño patrimonial se encuentre debidamente motivada, se deben tomar en cuenta los daños materiales fedatados y peritacionados en la causa penal, en relación con las erogaciones efectuadas por el pasivo del delito y que hayan quedado acreditadas con la o las facturas correspondientes, debidamente ratificadas, en atención precisamente a la naturaleza de tal condena, cuyo efecto es resarcir a la víctima del delito de los daños ocasionados únicamente con motivo del ilícito por el que resultó responsable el sujeto activo, y de los cuales deben obrar las constancias correspondientes.

E) Tratados internacionales en materia de "reparación del daño".[23]+ A continuación se describirán diversas disposiciones de tratados internacionales (algunos de ellos vigentes y obligatorios para el Estado mexicano) de derechos humanos relativos a la reparación del daño. Estos son:

• Varios instrumentos de derechos humanos, tanto universales como regionales, contienen disposiciones inequívocas sobre el derecho de toda persona a un "recurso

efectivo" ante los tribunales nacionales competentes contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley. Esta es la fórmula expresada en el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La noción de "recurso efectivo" se incluye también en el apartado a) del párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

• Algunos instrumentos de derechos humanos se refieren a un derecho más particular a ser indemnizado "conforme a la ley" (artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) o al "derecho a una compensación adecuada" (párrafo 2 del artículo 21 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos).

• Son más específicas aún las disposiciones del párrafo 5 del artículo 9 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y del párrafo 5 del artículo 5 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales relativas al "derecho efectivo a obtener reparación". Análogamente, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes contiene una disposición por la que se garantiza a la víctima de un acto de tortura la reparación y "el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible" (párrafo 1 del artículo 14). Por otro lado, la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada o Involuntaria prescribe que las víctimas de actos de desaparición forzada y sus familias tendrán derecho a obtener reparación así como el derecho a exigir una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios de obtener la más amplia rehabilitación posible (artículo 19).

• Algunos instrumentos contienen una disposición concreta en que se prevén la indemnización conforme a la ley o de conformidad con la legislación nacional (párrafo 6 del artículo 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y artículo 11 de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes).

• La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial contiene disposiciones relativas a la reparación o satisfacción por daños; en su artículo 6 se prevé el derecho a pedir "satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño de que puedan ser víctimas". En el Convenio de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes se hace también referencia a "una indemnización equitativa" (párrafo 2 del artículo 15), a la "indemnización en dinero" y "con las garantías apropiadas" (párrafo 4 del artículo 16), y a la plena indemnización "por cualquier pérdida o daño" (párrafo 5 del artículo 16).

• En la Convención Americana sobre Derechos Humanos se habla de "indemnización compensatoria" (artículo 68) y se prevé que "se reparen" las

consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración del derecho o libertad y "el pago de una justa indemnización a la parte lesionada" (párrafo 1 del artículo 63).

• La Convención sobre los Derechos del Niño contiene una disposición a efecto de que los Estados parte adoptarán todas las medidas apropiadas para promover "la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima..." (artículo 39).

II. Consideraciones legales de la reforma

El artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que el proceso penal será:

A) Acusatorio, y
B) Oral.

Asimismo, se regirá por los principios de:

A) Publicidad,
B) Contradicción,
C) Concentración,
D) Continuidad, e
E) Inmediación.

Igualmente, el contenido del artículo se divide para su mejor estudio en:

A) De los principios generales;
B) De los derechos de toda persona imputada;
C) De los derechos de la víctima o del ofendido.

El artículo 20, inciso C (De los derechos de la víctima o del ofendido), fracción IV de la presente iniciativa de reforma a la CPEUM, establece lo referente a una Garantía Individual de Seguridad Jurídica.

En los procesos penales no solo hay garantías para el inculpado, sino también para la persona o personas que se hayan visto afectadas en virtud de la conducta antijurídica cometida por aquél. A partir del 21 de septiembre de 2000, el artículo 20 de la CPEUM sufrió muchos cambios. El objeto de la presente es el detallar, que en la fase de investigación, el Ministerio Público (MP), previa autorización judicial, en la que mediará audiencia al imputado, podrá implementar a petición de la víctima u ofendido del delito, medidas tendientes a garantizar la reparación del daño, en los términos que establezca la ley (CPP).

Dicha medida, en su caso, deberá ser revisada por autoridad judicial durante el proceso penal correspondiente, en los términos y condiciones que establezca la ley.

El artículo 2, fracción IV de la presente iniciativa de reforma al Código Federal de Procedimientos Penales (CPP), establece como una de las principales obligaciones al MP, en la "averiguación previa" el solicitar a la autoridad judicial que se establezca como medida tendiente a garantizar la reparación del daño, el embargo precautorio de bienes, de

conformidad con lo señalado en el artículo 133 Bis, 133 Ter y 149 del Código de Procedimientos Penales. Esta reforma tiene por objeto el adicionar una obligación subsidiaría a la obligación primaria de velar por la restitución de los derechos del ofendido (víctima del delito). Sin embargo, y de forma paralela a ésta, deberá de otorgarse una garantía (jurídica) "bastante" y "suficiente" para poder indemnizar a las víctimas al final de los procedimientos, en la posible.

Como formas de garantizar consideramos a aquellas que son válidas y legales en nuestro sistema jurídico (prendas, fianzas, hipotecas, fideicomisos, seguros de daños, etcétera), por lo que no es intención de esta Legisladora el limitar dichas formas garantizar en el presente texto de Ley. Consideramos que es cuestión del Ejecutivo el determinar en específico las mismas, en normas secundarias (reglamentos, manuales de operación, etcétera).

Esta obligación, junto con toda la reforma implican una carga a los derechos de los responsables (delincuentes), es decir en específico a aquellos que se refieren a la readaptación y la reinserción temprana a la Sociedad (libertad condicional, libertad bajo caución etcétera), por lo que tanto el Poder Judicial como la Procuraduría deberán de observar estas normas, considerándolos como condiciones al otorgamiento de estos beneficios.

El artículo 38, párrafo primero, de la presente iniciativa de reforma al CPP, establece que desde el inicio de la averiguación previa, el MP tendrá la obligación, de ordenar de oficio o a petición de parte ofendida, todas las providencias y medidas cautelares tendientes a garantizar la reparación del daño, siempre que existan datos que hagan probable la responsabilidad del indiciado. Esta reforma tiene por objeto complementar lo anteriormente establecido, no haciendo distingo entre aquellos delitos que se tramiten: a) de oficio o b) por querella.

El artículo 38, párrafo segundo, de la presente iniciativa de reforma al CPP, establece que una vez que la parte ofendida haga la petición a que se refiere el párrafo anterior, el MP deberá determinar la procedencia o no de las medidas tendientes a garantizar la reparación del daño, en un plazo no mayor a 3 días hábiles. La omisión del MP a realizar dicha determinación en tiempo, será causa grave de responsabilidad. Esta reforma tiene por objeto fijar un plazo cierto para determinar la procedencia de la solicitud del ofendido, determinando una responsabilidad agravada para el MP.

El artículo 38, párrafo tercero, de la presente iniciativa de reforma al CPP, establece que el acuerdo mediante el cual el MP ordene o niegue medidas para garantizar la reparación del daño deberá contener la debida fundamentación y motivación y respecto de este no procederá recurso alguno. Esta reforma tiene por objeto determinar la obligación del MP, de fundar y motivar, tal y como se establece en nuestra Constitución (artículo 16, 20 y otros).

El artículo 123, párrafo primero de la presente iniciativa de reforma al CPP, establece que inmediatamente que el MP o los funcionarios encargados de practicar en su auxilio diligencias de averiguación previa tengan conocimiento de la probable existencia de un

delito que deba perseguirse de oficio, dictarán todas las medidas y providencias necesarias para: proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas, así como garantizar la reparación del daño; impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios del hecho delictuoso, los instrumentos o cosas objeto o efectos del mismo; saber qué personas fueron testigos; evitar que el delito se siga cometiendo y, en general impedir que se dificulte la averiguación, procediendo a la detención de los que intervinieron en su comisión en los casos de delito flagrante. Esta reforma tiene por objeto el sumar la obligación de garantizar la reparación del daño respecto a las providencias precautorias.

El artículo 123, párrafo tercero de la presente iniciativa de reforma al CPP, establece que para garantizar la reparación del daño relacionado con cualquier delito, el MP podrá ordenar el aseguramiento de toda clase de bienes o derechos, escuchando desde luego a la víctima u ofendido si fuera el caso. Esta reforma tiene por objeto dotar del derecho de ser escuchado a la víctima u ofendido del delito.

El artículo 123, párrafo cuarto de la presente iniciativa de reforma al CPP, establece que en los casos de delincuencia organizada y delitos patrimoniales, el MP podrá ordenar el aseguramiento de cuentas bancarias de los indiciados. Esta reforma tiene por objeto continuar con la estructura y sentido original del artículo.

El artículo 133 Ter, párrafo primero, de la presente iniciativa de reforma al CPP, establece que en la averiguación previa, el MP, previa autorización judicial, en la que mediará audiencia al imputado, podrá implementar a petición de la víctima u ofendido del delito, el embargo precautorio, tendiente a garantizar la reparación del daño. Esta reforma tiene por objeto detallar parte del procedimiento de reparación del daño.

El artículo 133 Ter, párrafo segundo, de la presente iniciativa de reforma al CPP, establece que una vez que la víctima u ofendido formule la petición a que se refiere el párrafo anterior, el MP podrá determinar la procedencia de la misma y, en su caso, solicitará a la autoridad judicial emita la autorización respectiva, sin perjuicio de que, en caso de negarse la imposición de dicha medida, por medios posteriores de prueba se actúe nuevamente en contra del inculpado. Esta reforma tiene por objeto detallar parte del procedimiento de reparación del daño.

El artículo 133 Ter, párrafo tercero, de la presente iniciativa de reforma al CPP, establece que la negativa u omisión de solicitar esta medida, dará lugar a que pueda ser impugnada por la víctima u ofendido, presentando su inconformidad ante el Procurador General de la República (PGR) dentro de los 5 días contados a partir de que se le haya hecho saber la determinación, a través de un escrito en el que expongan los argumentos o elementos que considere que el MP dejó de atender, con los cuales se hace necesaria la imposición de la misma. Esta reforma tiene por objeto detallar parte del procedimiento de reparación del daño.

El artículo 133 Ter, párrafo cuarto, de la presente iniciativa de reforma al CPP, establece que la PGR, oyendo el parecer de sus agentes auxiliares y analizando los argumentos del escrito de inconformidad y de las causas de dicha determinación del MP, decidirá si se debe

o no solicitar la medida a la autoridad judicial correspondiente. Esta reforma tiene por objeto detallar parte del procedimiento de reparación del daño.

El artículo 133 Ter, párrafo quinto, de la presente iniciativa de reforma al CPP, establece que para estimar el monto por el cual debe garantizarse la reparación del daño, se tomará en consideración la probable cuantía de estos, pudiendo el MP solicitar informes, o documentación, o ambos relativa a operaciones y servicios realizados por instituciones de crédito, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito. Esta reforma tiene por objeto detallar parte del procedimiento de reparación del daño.

El artículo 149, párrafo primero, de la presente iniciativa de reforma al CPP, establece que si durante la fase de investigación no se hubiera solicitado el aseguramiento de bienes tendientes a garantizar la reparación del daño, el MP, el ofendido o sus legítimos representantes solicitarán al juez, y éste dispondrá con audiencia del inculpado, salvo que este se haya sustraído a la acción de la justicia, el embargo precautorio de los bienes en que pueda hacerse efectiva la reparación del daño, tomando en cuenta la probable cuantía de éstos, según los datos que arrojen las constancias procesales, se negará el embargo o se levantará el efectuado cuando el inculpado u otra persona es su nombre otorguen caución bastante a juicio del órgano jurisdiccional, para asegurar la satisfacción de la responsabilidad de el daño causado. Esta reforma tiene por objeto detallar parte del procedimiento de reparación del daño.

El artículo 161 Bis de la presente iniciativa de reforma al CPP establece que al momento de dictarse el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, la autoridad judicial, deberá resolver la procedencia del embargo precautorio pudiendo ratificarlo, modificarlo o revocarlo, en los términos de lo dispuesto en los artículos 133 Bis, 133 Ter y 149 respectivamente. Esta reforma tiene por objeto determinar el momento procesal oportuno para hacer efectivo la procedencia de la reparación del daño.

Expuesto todo lo anterior, sometemos a consideración de este órgano de legislativo la siguiente propuesta de proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales

Artículo Primero. Se reforma el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 20. …

C. …

IV. …

…

En la fase de investigación, el Ministerio Público, previa autorización judicial, en la que mediará audiencia al imputado, podrá implementar a petición de la víctima u ofendido del delito, medidas tendientes a garantizar la reparación del daño, en los términos que establezca la ley.

Dicha medida, en su caso, deberá ser revisada por autoridad judicial durante el proceso penal correspondiente, en los términos y condiciones que establezca la ley.

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 2, 123, se adiciona el artículo 133 Bis pasando el actual a ser el artículo 133 Ter, 149 y se adiciona el artículo 161 Bis del Código Federal de Procedimientos Penales para quedar como siguen:

Artículo 2. …

…

I. …

II. …

III. …

IV. Solicitar a la autoridad judicial que se establezca como medida tendiente a garantizar la reparación del daño, el embargo precautorio de bienes, de conformidad con lo señalado en el artículo 133 Bis y 149 del presente Código.…

V. …

V. …

VII. …

VIII. …

IX. …

X. …

XI. …

XII. …

Artículo 133 Bis. En la averiguación previa, el Ministerio Público, previa autorización judicial, en la que mediará audiencia al imputado, podrá implementar a petición de la víctima u ofendido del delito, el embargo precautorio, tendiente a garantizar la reparación del daño.

Una vez que la víctima u ofendido formule la petición a que se refiere el párrafo anterior, el Ministerio Público podrá determinar la procedencia de la misma y, en su caso, solicitará a la autoridad judicial emita la autorización respectiva, sin perjuicio de que, en caso de negarse la imposición de dicha medida, por medios posteriores de prueba se actúe nuevamente en contra del inculpado.

La negativa u omisión de solicitar esta medida, dará lugar a que pueda ser impugnada por la víctima u ofendido, presentando su inconformidad ante el Procurador General de la República dentro de los cinco días contados a partir de que se le haya hecho saber la determinación, a través de un escrito en el que expongan los argumentos o elementos que considere que el Ministerio Público dejó de atender, con los cuales se hace necesaria la imposición de la misma.

El Procurador General de la República, oyendo el parecer de sus agentes auxiliares y analizando los argumentos del escrito de inconformidad y de las causas de dicha determinación del Ministerio Público, decidirá si se debe o no solicitar la medida a la autoridad judicial correspondiente.

Para estimar el monto por el cual debe garantizarse la reparación del daño, se tomará en consideración la probable cuantía de estos, pudiendo el Ministerio Público solicitar informes y/o documentación relativa a operaciones y servicios realizados por instituciones de crédito, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Artículo 133 Ter. La autoridad judicial podrá, a petición del Ministerio Público, decretar el arraigo domiciliario o imponer la prohibición de abandonar una demarcación geográfica sin su autorización, a la persona en contra de quien se prepare el ejercicio de la acción penal, siempre y cuando exista riesgo fundado de que se sustraiga de la acción de la justicia. Corresponderá al Ministerio Público y a sus auxiliares vigilar que el mandato de la autoridad judicial sea debidamente cumplido.

El arraigo domiciliario o la prohibición de abandonar una demarcación geográfica se prolongarán por el tiempo estrictamente indispensable, no debiendo exceder de treinta días naturales, en el caso del arraigo, y de sesenta días naturales, en la prohibición de abandonar una demarcación geográfica.

Cuando el afectado pida que el arraigo o la prohibición de abandonar una demarcación geográfica queden sin efecto, la autoridad judicial decidirá, escuchando al Ministerio Público y al afectado, si deben o no mantenerse.

Artículo 149. Si durante la fase de investigación no se hubiera solicitado el aseguramiento de bienes tendientes a garantizar la reparación del daño, el Ministerio Público, el ofendido o sus legítimos representantes solicitarán al Juez, y éste dispondrá con audiencia del inculpado, salvo que este se haya sustraído a la acción de la justicia, el embargo precautorio de los bienes en que pueda hacerse efectiva la reparación del daño, tomando en cuenta la probable cuantía de éstos, según los datos que arrojen las constancias procesales, se negará el embargo o se levantará el efectuado cuando el inculpado u otra persona en su nombre otorguen caución bastante a juicio del órgano jurisdiccional, para asegurar la satisfacción de la responsabilidad de el daño causado.

…

…

Artículo 161 Bis. Al momento de dictarse el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, la autoridad judicial, deberá resolver la procedencia del embargo precautorio pudiendo ratificarlo, modificarlo o revocarlo, en los términos de lo dispuesto en los artículos 133 Bis y 149 respectivamente.

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: Las disposiciones contenidas en el presente decreto serán aplicables a los procesos penales que se generen a partir de la entrada en vigor del mismo.

Notas

1. C. Grispigni.
2. Otrora, artículo 80, fracción I del Código Penal.
3. Otrora, artículo 80, fracción II del Código Penal.
4. Otrora, artículo 80, fracción III del Código Penal.
5. Si no está de antemano fijada por la ley, tal y como el caso anteriormente aludido.
6. Otrora, artículo 81 del Código Penal**.**
7. Otrora, artículo 88 del Código Penal.
8. Otrora, artículo 85 del Código Penal.
9. Otrora, artículo 87 del Código Penal.
10. Otrora, artículo 88 del Código Penal.
11. Otrora, artículo 89 del Código Penal.
12. Se exceptúa de esta regla a la sociedad conyugal, pues, en todo caso, cada cónyuge responderá con sus bienes propios por la reparación del daño que cause.
13. Artículo 1910 a 1934 del Código Civil.
14. En este precepto desaparece la exigencia de "ilicitud" del artículo 1910 del Código Civil.
15. Tiene su origen en la concepción medieval de los "actos de emulación", y encontró acogida en la jurisprudencia francesa a mediados del siglo XIX y posteriormente en el derecho positivo (codificación).
16. Número de registro: 173,189, tesis aislada; materia(s): penal; novena época; instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, febrero de 2007; tesis: XVII.2o.P.A.27 P, Página: 1883, Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, Amparo directo 382/2006. 15 de noviembre de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Ángel Gregorio Vázquez González. Secretaria: Natalia López López.

17. Número de registro: 175,459. Jurisprudencia; materia(s): penal; novena época; instancia: Primera Sala; fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIII, Marzo de 2006, Tesis: 1a./J. 145/2005, Página: 170. Contradicción de tesis 97/2004-PS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos en Materia Penal del Sexto Circuito. 24 de agosto de 2005. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosalía Argumosa López. Tesis de jurisprudencia 145/2005. Aprobada por la primera sala de este alto tribunal, en sesión de fecha veintiséis de octubre de dos mil cinco.
18. No. Registro: 175,458, tesis aislada; materia(s): penal; novena época; instancia: Primera Sala; fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIII, Marzo de 2006, Tesis: 1a. LIII/2006, Página: 209, Amparo directo en revisión 55/2006. 8 de febrero de 2006. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.
19. Número de registro: 180,266, tesis aislada; materia(s): penal; novena época; instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XX, octubre de 2004, Tesis: VII.2o.P.36 P, Página: 2396, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito. Amparo directo 178/2004. 16 de junio de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Vicente Salazar Vera. Secretario: José Refugio López Garduza.
20. Número de registro: 183,863, tesis aislada; materia(s): penal; novena época; instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVIII, Julio de 2003, Tesis: XX.3o.7 P, Página: 1079, Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito. Amparo directo 46/2003. 11 de abril de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Elvira Concepción Pasos Magaña. Secretario: Moisés Pérez Hernández.
21. Numero de registro: 185,325, tesis aislada; materia(s): penal; novena época; instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVI, diciembre de 2002, Tesis: XXVII.7 P, Página: 823, Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito. Amparo directo 194/2002. 9 de octubre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: José Manuel Rodríguez Puerto. Secretario: Juan Carlos Moreno López.
22. Número de registro: 185,658, tesis aislada; materia(s): penal; novena época; instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVI, octubre de 2002, Tesis: XV.2o.11 P, Página: 1445, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. Amparo directo 441/2002. 28 de junio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Graciela M. Landa Durán. Secretaria: María Dolores Moreno Romero.
23. Contenidos en "Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales"; informe definitivo presentado por el señor Theo van Boven (relator especial) de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/Sub.2/1993/8 del 2 de julio de 1993)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro de la Ciudad de México, Distrito Federal, a 18 de marzo de 2009.

Diputada Rosaura Denegre-Vaugth Ramírez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, A CARGO DEL DIPUTADO PABLO TREJO PÉREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado de la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de la facultad concedida en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en 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 iniciativa de decreto que reforma al artículo 123 de la Constitución General de la República y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Semanas atrás, las primeras planas de algunos diarios vespertinos rezaban "Fue un héroe", refiriéndose a un policía que había muerto en cumplimiento de su deber al enfrentarse a unos delincuentes. Lo que no señalaban esos diarios era que, como premio a su heroicidad, el artículo 123 constitucional, en su fracción XIII, de su Apartado B, tenía sometido a este policía y, en general, tiene sometidos a los miembros de las instituciones policiales a un sistema de excepción que los condena a la precariedad laboral; incongruentemente, a cambio de este sistema abiertamente discriminatorio e injusto, se les exige que desempeñen con heroicismo uno de los trabajos más peligrosos y que estén dispuestos "a dar la vida" sin remilgos, con abnegación, en defensa de la sociedad.

Estas disposiciones constitucionales que arrancan todo viso de dignidad al desempeño de este trabajo, y recluyen a los policías en un estado de ignominia, no comenzó con las reformas al artículo 123 constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, en el marco de la llamada reforma de justicia penal, sino que su texto esencial se remonta al 8 de marzo de 1999. Por lo que si este pisoteamiento a los derechos humanos de los policías estuviera al menos justificado en aras de mayores índices seguridad para la población, a estas alturas del tiempo estaría más que probado su eficiencia. Pero la clara y necia realidad nos muestra todo lo contrario, que la precariedad laboral de los policías no se ha reflejado en mayores índices de seguridad, sino en un aumento geométrico de la delincuencia y de la penetración de ésta en los instituciones policiales.

Pero en lugar de que estos contundentes resultados hicieran repensar el trato brutal a las condiciones laborales que reciben los policías, el crimen de 1999 se ratifica aún con mayor amplitud en 2008, como queda dicho. Con mayor fuerza en el 2009, en el marco de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 2009).

Ensuciando la letra y espíritu del artículo 123 constitucional y, por si fuera poco, el 8 de marzo de 1999 se dieron a conocer las reformas originales de comento en contra de los miembros de las fuerzas policiales. Al mandato ya antes vigente de que las condiciones laborales de los policías debían regirse por sus "propias leyes", se adicionó un párrafo tercero a la fracción XIII del Apartado B, en los siguientes términos:

> 1. Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la federación.
>
> 2. Podrán ser removidos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones.
>
> 3. Sin que proceda su reinstalación o restitución.
>
> 4. Cualquiera que sea el juicio o medio de defensa usado para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización.

En defensa de esta contrarreforma, el Ejecutivo federal señaló que en diversas ocasiones la sociedad y el gobierno han denunciado la actuación de los malos elementos policiales, que faltando a su deber han aprovechado sus cargos para ofender a la sociedad, al propiciar la impunidad o cometiendo ilícitos. Que, por otra parte, las leyes que regulaban a los cuerpos policiacos consagraban a favor de los integrantes la permanencia en el cargo, estableciéndose un complejo sistema para obtener la separación de éstos, aún cuando no reunieran las más mínimas aptitudes para la realización de su trabajo.

Ahora resulta que por la actuación de los malos elementos se perjudica a todos y se les debe dejar en la indefensión. Ahora resulta que, sin ningún compromiso de parte de la institución para crear un sistema de carrera policiaca con base en un sistema de permanente capacitación y adiestramiento, se les echa en cara su "ineptitud" y se les lanza a la calle. La omisión del texto constitucional a este respecto se restituye en parte en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Pero más que los argumentos, los hechos han hablado con elocuencia a casi 10 años de esta reforma, y vemos cómo la eficiencia y la honestidad de los policías, en lugar de aumentar ha puesto en jaque a la seguridad nacional. Pero no sólo no se ha rectificado este estado de cosas, sino que, insisto, en junio de 2008 se ahondó aún más esta aberración jurídica, que en primera se extiende a los agentes del Ministerio Público y peritos; pero además se cierra la pinza al explicitarse que aún cuando se resuelva que la separación **es injustificada** en el marco del juicio o medio de defensa hecho valer, al policía jamás se le regresará su empleo.

Esto significa que los policías están sujetos al capricho de sus jefes, que por razones de diversa índole, no siempre justificadas, como la honestidad del elemento que no quiere entrar en el círculo de la corrupción, el reclamo de sus derechos, el no pertenecer al grupo del jefe en turno, por citar algunas será despedido. Sobra decir que de esta manera se obstaculiza la especialización indispensable requerida por los policías, sobre todo en la actual guerra de la delincuencia organizada, con vínculos a nivel internacional y con

millonarios recursos. También es evidente que al carecer el policía de estabilidad y permanencia en su empleo, de una proyección a largo plazo, se dificulta su identificación grupal, la conformación del espíritu de grupo, su motivación para desempeñarse con excelencia, menos aún para sacrificar su vida en aras de un trabajo que sólo le expolia y le amenaza con un futuro de hambre para él y su familia.

Además, la legalidad de las corporaciones se deja en manos de los jefes, que menos aún se han destacado por su honestidad y capacidad, en lugar de dejarla en última instancia en manos del Poder Judicial, de un poder neutral, como lo ordena la Constitución.

Adicionalmente, en la fracción XIII, publicada en junio de 2008, tratándose de la seguridad social, sólo se prevé para los policías fortalecer el sistema de seguridad social, instrumentando sistemas complementarios sobre la materia. Es decir, los diversos niveles de gobierno, de manera discrecional, instrumentarán algunas medidas para que los policías no estén en el total desamparo. Delito público hubiera sido garantizarles todos los derechos previstos en el inciso f) de la fracción XI del Apartado B del artículo 123 constitucional.

Con todo lo dicho, a lo que debe sumarse los bajos salarios de los policías, en general sus pobres condiciones laborales, no sólo se cercenan derechos sino dignidad, y en perjuicio de la seguridad pública de la sociedad, se pone a los policías en charola de plata para alimentar las filas de la delincuencia.

Se dice como otro argumento, para despojar a los policías de sus derechos, que su relación jurídica con el gobierno no es de naturaleza laboral sino administrativa. ¿Son entonces los policías patrones?, ¿no son acaso uno de los trabajadores más subordinados, explotados y humildes?, ¿por qué motivo su marco jurídico se establece en el artículo 123 constitucional que por esencia es tutelar del trabajo? Pero por encima de todo, cual sea la naturaleza de la relación jurídica de estos trabajadores, nada justifica su precariedad; cualquier cargo requiere un mínimo de seguridad jurídica y de estabilidad. Baste recordar que hasta el presidente de la República tiene asegurados 6 años en su cargo, y sólo puede ser removido en casos de excepción y previa defensa. Esta discusión en realidad carece de materia, ya que conforme al artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los trabajadores de comento son **trabajadores de confianza, pero al fin trabajadores (esa es su esencia). Por lo que con mayor razón se les deben respetar sus derechos sociales.**

Esta contrarreforma responde a un desplante político que busca poner sobre la espalda de los policías la culpa del actual marasmo en la seguridad pública. Como si no se supiera que este fenómeno es multicausal, comenzando por la injusticia social, especialmente hacia los jóvenes; la precaria educación; la ineptitud de gobiernos neoliberales, cuyo único objeto ha sido la corrupción y la sumisión nacional, dejando en el olvido el cumplimiento de atribuciones esenciales del Estado; la impunidad; la complicidad o participación de altos funcionarios públicos y privados con la delincuencia organizada, por citar algunos.

Desde luego, no debe aplaudirse a los malos policías, se les debe sancionar por todas las vías legales incluida la penal, pero esto no justifica arrancar de raíz un sistema mínimo de tutela laboral a favor de los miembros de los cuerpos policiales; sistema de excepción que

responde a una visión meramente sancionatoria y persecutoria. A este respecto, un diputado de Costa Rica, señaló acertadamente, "yo parto de que la disciplina tiene un componente importante de interiorización de los valores por parte de los miembros de la organización (policial), y toda disciplina que se basa únicamente en la amenaza, en el factor externo es mala disciplina. Si no hay condiciones adecuadas no hay identificación".

Fracción XIII, que no sólo violenta garantías individuales básicas como las de igualdad, seguridad jurídica, audiencia y al trabajo, sino que va en contra de los mejores ejemplos de tutela a nivel internacional; veamos sólo tres casos: España, Costa Rica y Colombia.

> **España. La Ley Orgánica 2/1986, del 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, garantiza la estabilidad en el empleo, la previa defensa antes del cese, el derecho a la reinstalación, el derecho a constituir sindicatos.**
>
> **Costa Rica.** Nueva Ley General de Policía, aprobada en 1994. Con esa ley y su estatuto se pretende profesionalizar y dar estabilidad laboral a los policías (igualmente mejorar su condiciones laborales) y que dejen de ser un botín político de los partidos.
>
> **Colombia.** En el presente caso, la toma de decisiones tan radicales en materia laboral debe efectuarse mediante el debido proceso y el derecho de defensa, para garantizar la estabilidad que les asiste a los integrantes de la policía nacional como servidores públicos de carrera, por lo que deben basarse en causas objetivas, debidamente motivadas y probadas, permitiendo la interposición de los recursos a que haya lugar (honorable Corte Constitucional).

Lo propio en San Salvador, etcétera.

No cabe duda que con base en las actuales circunstancias de elevación cuantitativa y cualitativa de los índices de la delincuencia a grados alarmantes, el desempeño como policía exige mayor preparación, afrontar un mayor riesgo, mayor disciplina y, en el mismo sentido, exige mayor equidad en su trato laboral: estabilidad y permanencia laboral, capacitación permanente, profesionalización, salario digno, seguridad social integral y solidaria. Es decir, debe hacerse un esfuerzo por ir igualando las condiciones laborales de la policía al de las fuerzas armadas. La mayoría de los integrantes de ambas corporaciones vienen de estratos humildes, pero en tanto a los miembros del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada se les prepara de manera amplia y gozan de una dignificación en el trato y sus condiciones laborales, lo contrario sucede con los policías. Pero esto debe cambiar, de lo contrario no hay futuro en la lucha contra la delincuencia.

Hay que respetar los derechos humanos de los ciudadanos, pero también de los policías y sus familias, de manera de lograr un equilibrio entre el interés nacional y el laboral. Los cuales, en realidad, son las dos caras de una misma realidad.

Sin exagerar, los malos argumentos para golpear la situación laboral de los policías llevaría a desmantelar todo el derecho, pues siempre hay malos elementos, incluidos todos los grupos de personas y niveles.

En esencia, estamos en presencia de la flexibilización laboral neoliberal que se impone a los miembros de las instituciones policiales y de procuración de justicia, con la pretensión de hacerla extensiva a todos los trabajadores del país sin excepción.

Con base en lo expuesto y fundado, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los párrafos segundo y tercero de la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 constitucional y diversos artículos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Artículo Primero. Se reforman los párrafos segundo y tercero de la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 constitucional, para quedar como sigue:

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios gozarán de estabilidad y permanencia laboral, profesionalización y capacitación permanentes, de un salario justo de por lo menos 10 salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal, así como de las prestaciones previstos en el inciso f) de la fracción XI de este Apartado, en términos similares y a través de organismos encargados de la seguridad social.

Siempre que las diversas instancias del gobierno hayan cumplido oportuna y eficazmente con sus obligaciones en materia de capacitación y profesionalización de los servidores públicos mencionados, podrán separar a éstos de sus cargos por no cumplir con los requisitos objetivos que las leyes vigentes en el momento señalen para permanecer en dichas instituciones; igualmente podrán ser removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. En ambos casos, esto servidores públicos deberán ser sujetos a una investigación previa y expedita en que tengan derecho ser oídos y ofrecer pruebas. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquiera otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado estará obligado a reincorporar en su cargo al servidor público, salvo que éste opte por ser indemnizado conforme a derecho.

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 13, 45, 74, 84, 94 y se adiciona un artículo 44 Bis a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 13. El personal de confianza de las unidades administrativas del sistema, del secretariado ejecutivo, de los centros nacionales, incluso sus titulares, y de las dependencias que presten asesoría en materia operativa, técnica y jurídica a los integrantes del consejo nacional, quedarán amparados por lo dispuesto en el Apartado B del artículo 123 constitucional. Serán de libre designación y remoción; se sujetarán a las evaluaciones de

certificación y control de confianza. Para tal efecto, se emitirá el acuerdo respectivo por el que se determinen dichas unidades administrativas.

Artículo 44 Bis. Por lo que hace a los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la federación, los miembros de las instituciones de seguridad publica, el Distrito Federal, los estados y los municipios, gozarán de estabilidad y permanencia laboral, profesionalización y capacitación permanentes, de un salario justo de por lo menos 10 salarios mínimos generales vigentes en el Distrito Federal, así como de las prestaciones previstos en el inciso f) de la fracción XI de este Apartado, en términos similares y a través de organismos encargados de la seguridad social.

Siempre que las diversas instancias del gobierno hayan cumplido oportuna y eficazmente con sus obligaciones en materia de capacitación y profesionalización de los servidores públicos mencionados en el párrafo anterior, podrán separar a éstos de sus cargos por no cumplir con los requisitos objetivos que las leyes vigentes en el momento señalen para permanecer en dichas instituciones; igualmente podrán ser removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. En ambos casos, esto servidores públicos deberán ser sujetos a una investigación previa y expedita en que tengan derecho ser oídos y ofrecer pruebas. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquiera otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado estará obligado a reincorporar en su cargo al servidor público, salvo que éste opte por ser indemnizado conforme a derecho.

Artículo 45. Las instituciones de seguridad pública deberán garantizar al menos las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado, sin menoscabo de lo previsto en el artículo 44 Bis de esta ley.

Artículo 74. Los integrantes de las instituciones policiales podrán ser separados de su cargo si no cumplen con los requisitos de las leyes vigentes.

Los procedimientos de separación serán establecidos en las leyes locales en sujeción a lo dispuesto en la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 constitucional. Tales procedimientos deberán ser asentados en el registro nacional y en los registros de las entidades federativas correspondientes.

Artículo 84. …

…

Los policías y sus familias gozarán de las prestaciones previstas en el inciso f) de la fracción XI del Apartado B del artículo 123 constitucional, en términos similares y a través de organismos encargados de la seguridad social.

...

...

Artículo 94. ...

I. ...

a) y b) …

c) Que no se cumplan con los requisitos legales establecidos para la certificación.

Transitorio

Único. El 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 24 de marzo de 2009.

Diputado Pablo Trejo Pérez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA DEL CONSUELO ARGÜELLES ARELLANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, María Consuelo Argüelles Arellano, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

El municipio libre es parte constitutiva de la estructura política y del desarrollo social de la nación; más aún, es considerado como la célula básica y piedra angular de la función del gobierno en la sociedad y expresión de tradiciones políticas con una larga continuidad en nuestra historia contemporánea.

Jurídicamente, es concebido como la base de la división territorial y de la organización política del Estado y como persona de derecho público investido de personalidad jurídica y patrimonio propio, de acuerdo al artículo 115 de la Constitución General de la república, cuyo precepto resume su naturaleza social y su capacidad de promover la unidad política, administrativa y territorial de la vida nacional, siendo su última reforma el 28 de octubre de 1999, la cual tuvo por objeto diversas modificaciones en materia de organización, integración y funcionamiento institucional del municipio, reconociéndolo como auténtico órgano de gobierno, ampliando su marco de atribuciones y competencias, creando un nuevo orden administrativo orientado a una mayor eficacia del ejercicio gubernamental a su cargo.

A pesar de la citada reforma, cuando se generan nuevas formas de decisión, de control y de programación en los municipios, el principal obstáculo para su aplicación se encuentra en el propio municipio, mediante un cuerpo administrativo anticuado, dominado por prácticas en donde priva la discrecionalidad de la decisión y la centralización casi absoluta de los procesos administrativos, lo que se traduce en el retraso de actualización de los ayuntamientos en la materia.

Como consecuencia de los cambios y transformaciones que se han suscitado en los últimos años, la figura del municipio se ha visto envuelta en procesos cuya velocidad de cambio es mucho mayor que su propia dinámica e inercia político administrativa, siendo un espacio poco abordado en propuestas y creación de alternativas de solución a la problemática de carácter administrativo que presentan.[1]

Tanto la reforma del Estado como la simplificación administrativa y la modernización nacional, son procesos que impactan al municipio, tanto a nivel de gobierno como a nivel

administrativo, considerando en este sentido a los funcionarios que laboran en ellos como las personas que desempeñan sus labores al menos como director de departamento o de área, lo que los sitúa en servidores públicos que toman decisiones, encontrando aquí gran parte del problema para que los municipios puedan realmente salir del atraso en el cual se encuentran inmersos.

En la actualidad se requieren cambios a fondo dentro del gobierno y la administración municipal, siendo imprescindible la modernización y profesionalización del sistema de administración, implantando estructuras institucionales que respondan a las diversas demandas de los ciudadanos.

Por ello, la presente iniciativa propone establecer dentro del marco constitucional la figura del administrador municipal como parte de la estructura de las autoridades municipales, la cual, en la actualidad opera de manera exitosa en varios países de América Latina y Europa. Así, en Estados Unidos de América, como resultado de la necesidad de enfrentar la crisis de administración municipal, se crea la figura del administrador, siendo Carolina del Sur la primera en implantar dicha figura en 1912,[2] el cual se encarga de ejecutar la políticas públicas locales que emanan del cabildo, encargándose a su vez de preparar cuestiones presupuestarias, reclutar y contratar al personal, así como prestar sus servicios como asesor principal del cabildo. Cabe señalar que dichas facultades las realiza con aprobación previa de este último, sin tratar de ninguna manera de quitarle facultades al alcalde, sino por el contrario, potencializar la capacidad política de este en todo sentido.

De igual manera, en Argentina existe la figura del administrador municipal, prevista en la legislación vigente de la provincia de Córdoba, estableciendo que el gobierno de la comisión podrá designar fuera de su seno un funcionario que, con el nombre de administrador municipal, tendrá a su cargo la ejecución y control de las funciones administrativas que determinen las ordenanzas que con ese objeto se dicten.[3]

A su vez, en Alemania existe la figura de administrador municipal, el cual es elegido por el consejo municipal, que asume la función de jefe de la administración municipal, siendo un funcionario de carácter temporal nombrado por un determinado periodo, siendo su función la dirección ejecutiva de la administración.[4]

En la actualidad en varios municipios la implantación de esta figura comienza a posicionarse en las agendas políticas locales, por lo que se considera necesario establecer su creación en el artículo 115 constitucional, a la luz de las facultades otorgadas al municipio para establecer las bases generales de la administración pública municipal, siendo el eje fundamental la voluntad de las autoridades, así como el apoyo de la ciudadanía, al haber libertad político-jurídica para la creación de modelos administrativos que faciliten la profesionalización de los gobiernos municipales.

El propósito de la creación del administrador municipal en nuestro país es establecer un cambio al esquema organizacional, enfocado a brindar apoyo técnico y asesoría al presidente municipal, así como a los regidores, coordinando este la comunicación entre el cabildo y el personal del ayuntamiento, instrumentando y dando seguimiento a las

decisiones del presidente municipal y el cabildo, mediante la elaboración de recomendaciones sobre las necesidades que se presentan en el ayuntamiento y entender el efecto de respuesta a esas necesidades.[5]

Dentro de las funciones que realizará el administrador municipal se encuentran operar, dirigir y supervisar la prestación de los servicios públicos a la comunidad; preparar el presupuesto y ponerlo a consideración del cabildo para su aprobación y modificación; evaluar, reclutar y controlar al personal con base en las políticas, normas y reglamentos aprobados por el cabildo; presentar informes periódicos al cabildo para análisis y aprobación; asesorar al cabildo en temas relacionados con su trabajo, implantar proyectos, programas y cambios aprobados por el cabildo; dar seguimiento a sus decisiones y las del presidente municipal; coordinar la comunicación entre el cabildo y el personal del ayuntamiento; diseñar y elaborar planes, estudios, recomendaciones y políticas para atender las necesidades que se presentan en el ayuntamiento por parte de la comunidad, así como supervisar la calidad de los servicios municipales y de apoyo técnico y administrativo de la organización municipal, para lo cual, será necesario que dicha autoridad recaiga en un profesional de la administración, con conocimientos y habilidades administrativas de personal, programas, proyectos y recursos financieros, con capacidad de manejar y administrar trabajo en equipo, el cual será propuesto al Cabildo por una organización experta de selección de personal.

Es de indicar que la figura del administrador municipal dependerá directamente del cabido en su conjunto, ejecutando políticas y lineamientos de este último, manteniendo el control en la calidad de los servicios municipales y de apoyo técnico y administrativo de la organización, funcionando el administrador como punto de coordinación, facilitación y comunicación clara con las autoridades que tomarán la decisión final.

Es necesario adecuar a nuestra realidad social, política y económica, la disposición considerada en nuestra Carta Magna que regula el funcionamiento político, administrativo y financiero del municipio, con el propósito de armonizar oportunamente los instrumentos legales aplicables al desempeño de sus facultades y atribuciones inherentes a su competencia.

Mediante la creación del administrador municipal en nuestro país se asegurara el cabal cumplimiento de los fines y propósitos del municipio, tal y como fue concebido, en aras de fortalecer la función a su cargo, así como la responsabilidad de quienes lo representan.

La realidad que en general vive nuestro municipio no puede alterar su esencia, y para que pueda cumplir con sus fines, es necesario que su organización surja de un sistema que permita la participación de todos en la tarea política municipal, lo cual implica no sólo la vigilancia, el encauzamiento y la dirección de los intereses públicos, sino la función eminentemente política, la designación de mandatarios de la comunidad local y el ejercicio mismo de su autoridad para lograr el bien común.

Con base en lo expuesto, se somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con **proyecto de**

Decreto

Único. Se reforman los incisos a) y b) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 115. …

I. …

…

…

…

…

II. …

…

…

a) Las bases generales de la administración pública municipal**, entre las cuales podrá establecerse la figura de administrador municipal como auxiliar del ayuntamiento en el ejercicio sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas. Asimismo establecerán las bases generales** de su procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento **o, de ser el caso, para designar al administrador municipal;**

c) a e) …

III. …

a) a i)…

…

…

…

IV. …

a) a c) …

…

…

…

…

V. …

a) a i)…

…

VI. 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 legislaturas de los estados, cuya determinación sea la incorporación de la figura de administrador municipal, deberán prever en las leyes respectivas los municipios que, atendiendo a criterios de densidad poblacional, ingresos económicos y estructura administrativa, contarán con esta figura.

Notas

1. Hernández Torres, Misael, *Administración municipal en México, retos y perspectivas,* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
2. E. Chávez, Jaime, *El administrador municipal,* International City County Management Association.
3. Acosta D. Eduardo, *El administrador municipal en la agenda del gobierno,* Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad y Estado.
4. López Pulido, Joan Pere, *El gerente municipal.*
5. Op. cit. Infra.

Palacio Legislativo, a 24 de marzo de 2009.

Diputada María Consuelo Argüelles Arellano (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 71 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA EUGENIA CAMPOS GALVÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, María Eugenia Campos Galván, diputada federal de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, miembro del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de la honorable Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 71 y 116 de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Ningún grupo puede actuar con eficacia si falta el concierto; ningún grupo puede actuar en concierto si falta la confianza; ningún grupo puede actuar con confianza si no se halla ligado por opiniones comunes, afectos comunes, intereses comunes

Edmundo Burke

Las reformas al Estado, de acuerdo con especialistas, "son procesos inducidos cuyos objetivos esenciales buscan que el Estado asegure su supervivencia y su funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales de cada país".

La Reforma del Estado es y ha sido un tema nodal en el desarrollo de los trabajos legislativos de nuestro país desde hace décadas, dicho tema ha propiciado debates, foros, publicaciones, entre otros muchos materiales, que han posibilitado concluir una serie de propuestas, de las cuales, sólo una parte se han reflejado en las legislaciones actuales.

Sin embargo, durante los últimos años, en el contexto de un gobierno dividido, como resultado de la normalidad democrática, los poderes que conformamos el Estado, hemos roto inercias, y hemos llevado a cabo cambios estructurales para posibilitar que se den las transformaciones que necesita nuestro país.

Reformar el Poder Judicial

Las reformas constitucionales de 1994 y de 1996 posibilitaron que el máximo tribunal de nuestro país y el sistema jurídico cuenten con un adecuado sistema constitucional; gracias a estas reformas contamos con un sistema jurídico eficaz que penetra todos los ámbitos de la vida social.

Por medio del juicio de amparo, el ejercicio irrestricto de nuestras garantías individuales está garantizado; asimismo, el pacto federal, la división de poderes y la autonomía

municipal se encuentra resguardados a través de las controversias constitucionales. Gracias a las acciones de inconstitucionalidad, los grupos minoritarios, al interior del poder legislativo, que cuestionan la legalidad de la actividad legislativa misma, tienen acceso a la justicia constitucional.

Estas reformas constitucionales además lograron modificar la organización del Poder Judicial Mexicano; con ellas se transformó la integración de la Suprema Corte de Justicia, en relación con el número de ministros; además se crearon mecanismos más democráticos para su designación, y se limitó la permanencia de los ministros en el cargo; además se creó el Consejo de la Judicatura Federal, órgano de administración y de disciplina al interior del Poder Judicial de la Federación.

Es a partir de dichas reformas que la Suprema Corte de Justicia logra instituirse en un auténtico Tribunal Constitucional, es decir, en el supremo y último intérprete de la Constitución. Estas transformaciones de uno de los Poderes de la Unión han permitido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea un referente del desarrollo democrático de nuestro país.

Pero, hoy en día, es fundamental cuestionarse: ¿nuestro máximo Tribunal Constitucional se encuentra a la altura de las exigencias de la actual sociedad? Como lo anotamos al inicio de esta exposición de motivos, el papel fundamental de nuestra tarea legislativa, y de la necesaria continuidad de las reformas del Estado, es adecuar la teoría a la realidad, es decir, asegurar la permanencia y continuidad del Estado mediante un orden constitucional adecuado.

El Estado contemporáneo y la división de poderes

El Poder Judicial de la Federación, como parte del Estado, se sustenta en la teoría de la división de poderes; es el Barón de Montesquieu, durante el siglo XVII, quien logró otorgarle a esta teoría su expresión más acabada. Dicho teórico considera la división de poderes como uno de los dos elementos imprescindibles en la organización del Estado.

A través de su división, la limitación del poder público, es para este teórico, garantía de la libertad individual, ya que "...cuando se concentran el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados no hay libertad, no hay tampoco libertad si el Poder Judicial no está separado del Poder Legislativo y el Ejecutivo: todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de notables o aristócratas, o del pueblo, ejerce estos poderes".[1]

Montesquieu fundamenta su teoría en la convicción de que el poder debe ser distribuido para que éste sea un equilibrio entre distintos poderes parciales. Este equilibrio se vislumbra mediante la distribución de las tres partes del Estado moderno: ejecutivo, legislativo y judicial.

Dicha doctrina es la base de las constituciones a finales del siglo XVIII y de casi todos los estados modernos. Y se expresa mediante la frase de origen anglosajona *checks and*

balances (pesos y contrapesos), lo cual refiere a reglas procedimentales que permiten que uno de los poderes limite al otro o los otros.

Sin embargo, es importante considerar que, como lo expone el jurista Enrique Sánchez Bringas, "tal como fue concebido el principio de la división de poderes, no soportó la prueba de la fuerza a que fue sometido en la organización y funcionamiento de los Estados", debido a las siguientes causas:

> 1) La potestad pública es una e indivisible, en que consecuencia es falso que se pueda producir la división del poder o lo único que se presenta es una distribución de funciones entre los órganos de la potestad pública, o sea, una repartición de la producción normativa.
>
> 2) Tampoco es exacto que las funciones asignadas a cada órgano del Estado sean exclusivas y se encuentren rígidamente separadas, existen excepciones y temperamentos. Las excepciones consisten en facultar a un órgano para realizar una función propia de otro. Los temperamentos consisten en la intervención de dos órganos para desarrollar una misma función.
>
> 3) No todas las funciones que se desarrolla el órgano legislativo se reducen a la expedición de leyes. También las aplica administrativa y jurisdiccionalmente.[2]

Asimismo, y en el mismo tenor, como lo señala Hans Kelsen en su libro *Teoría General del derecho y del Estado*[3]

> El concepto de la "separación de poderes" designa un principio de organización política. Presupone que los tres llamados poderes pueden ser determinados como tres distintas funciones coordinadas del Estado, y que es posible definir las líneas que separan entre sí a cada una de esas funciones. Pero esa suposición no es corroborada por los hechos. Según hemos visto, las funciones fundamentales del Estado no son tres, sino dos: creación y aplicación (ejecución) de la ley, y estas funciones no se encuentran coordinadas, sino sub supraordinadas. Además, no es posible definir las líneas que separan estas funciones entre sí, puesto que la distinción entre creación y aplicación del derecho –que sirve de base al dualismo: poder legislativo y poder ejecutivo (en el sentido más lato)– tiene sólo un carácter relativo, ya que en su mayoría los actos del estado son al propio tiempo de creación y de aplicación del derecho. Es imposible asignar en forma tan exclusiva la creación del derecho a un órgano y la aplicación (ejecución) del mismo a otro, que ninguno de los dos pueda cumplir simultáneamente ambas funciones. Difícilmente es posible, y en todo caso nunca deseable, reservar incluso la legislación –que es sólo una especie de creación jurídica– a un "cuerpo separado de servidores públicos", excluyendo de tal función a los otros órganos.

En dicho sentido, la evolución histórica de nuestra Carta Magna es un claro referente de los avances y retrocesos, así como del perfeccionamiento de estos pesos y contrapesos del poder en nuestro país y de cómo, la separación clásica de las funciones que desempeña cada uno de los órdenes que integran al Estado: ejecutivo (el que hace cumplir las leyes),

legislativo (el que redacta las leyes) y judicial (el que interpreta las leyes), sólo puede considerarse un referente didáctico y de aproximación al concepto de división de poderes.

Nos dice Héctor Fix-Zamudio[4], destacado jurista mexicano, que la función judicial en nuestra época "ha asumido una creciente complejidad, en virtud de que lo que se había concebido de manera tradicional como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos jurídicos, se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo, en el cual ha penetrado un conjunto de factores sociales, económicos y culturales que deben combinarse en una función que puede calificarse de política, en el sentido de la participación en la toma de decisiones esenciales de los órganos del poder, la que anteriormente estaba excluida para los Tribunales.

Un ejemplo evidente de que los poderes de nuestro país se encuentran en funciones transversales es la facultad con la que cuenta el Poder Ejecutivo para iniciar leyes o decretos, enunciada en el artículo 71 de nuestra Carta Magna; asimismo, en las constituciones de 25 de los 31 estados de la República Mexicana se establece la facultad que tienen los Tribunales Superiores de Justicia para iniciar leyes o decretos:

Aguascalientes, en su artículo 30; Baja California, artículo 25; Chihuahua, artículo 59; Colima, artículo 37; Chiapas, artículo 25; Chihuahua, artículo 68; Durango, artículo 63; Guanajuato, artículo 49; Guerrero, artículo 52; Hidalgo, artículo 31; Jalisco, artículo 16; México, artículo 59; Michoacán, artículo 36; Morelos, artículo 42; Nayarit, artículo 49; Nuevo León, artículo 68 y 69; Oaxaca, artículo 37; Sinaloa, artículo 45; Sonora, artículo 53; Tabasco, artículo 60; Tamaulipas, artículo 64; Tlaxcala, artículo 35; Veracruz, artículo 70; Yucatán, artículo 35; y Zacatecas, artículo 30.

En todas ellas se decreta el derecho que tiene el Tribunal Superior de la entidad para iniciar leyes ante el Congreso local. En algunos estados el derecho se limita a los asuntos del ramo judicial y en otros, se reconoce sin limitación alguna.

Además, en el terreno internacional, hay muchos ejemplos de la facultad con que cuentan sus Tribunales de justicia para iniciar leyes o decretos:

En la Constitución de Noruega se contempla la necesidad de solicitar la opinión en cuestión de derecho al Tribunal Supremo de Justicia cuando existe una iniciativa en la cual, por su naturaleza, se requiere de la terminología jurídica, al respecto al artículo 83 de la Constitución de Noruega establece: "El Storting podrá consultar la opinión del Tribunal Supremo de Justicia (Hoyyesterett) en cuestiones de derecho".

El artículo primero de la Constitución de España establece que: "Las Cortes son el órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del estado. Es misión principal de las Cortes la preparación y elaboración de las leyes, sin perjuicio de la sanción que corresponde al jefe del Estado". El artículo 2 sanciona que "Las Cortes se componen de Procuradores natos y electivos, a saber: a) Los ministros; b) Los consejeros nacionales, y c) El presidente del Consejo del Estado, el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo Supremo de Justicia Militar.

La Constitución de Colombia afirma en su artículo 154: "Último párrafo.-La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materia relacionado con sus funciones".

En el artículo 88, inciso e de la Constitución de Cuba hay una disposición en la que se faculta a la Suprema Corte para presentar iniciativas de ley relativas a la administración de justicia.

En el artículo 133 de la Constitución de Ecuador se contempla: "Tienen exclusivamente iniciativa de ley: (...1y2) 3.-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..."

La Constitución de Honduras dispone en el artículo 313: "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".

La Constitución de Nicaragua, en su artículo 140 establece: "Tienen iniciativa de ley los representantes ante la Asamblea Nacional y el Presidente de la República; también la Corte de Justicia y el Consejo Supremo Electoral, en materias de su competencia. Este derecho de iniciativa será regulado por el estatuto general y el reglamento interno de la Asamblea Nacional".

En Perú, su Constitución establece en el artículo 190: "Tienen derecho de iniciativa, en la formación de leyes y resoluciones legislativas, los Senadores, los Diputados y el Presidente de la República. También lo tienen la Corte Suprema de Justicia y el Órgano de Gobierno de la región en las materias que le son propias".

La Constitución de Panamá contempla la posibilidad de que su Suprema Corte proponga leyes, según el Artículo 159, que indica: Las leyes será propuestas a) Cuando sean orgánicas: (...1 y 2) 3.-Por la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, siempre que se trate la expedición o reformas de los códigos nacionales".

La Constitución brasileña establece en su artículo 61: "La iniciativa para las leyes complementarias y ordinarias corresponde a cualquier miembro o comisión de la Cámara de 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".

La Constitución de República Dominicana, en su artículo 38 dispone: "Tiene derecho a iniciativa en la formación de las leyes: (…a, b) c) La Suprema Corte de Justicia (...)"

En los artículos 133 y 203 de Constitución de El Salvador se establece: 133 "Tiene exclusivamente iniciativa de ley: (...a, b) c) La Suprema Corte de Justicia en materia relativa al órgano judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, a la jurisdicción y competencia de los tribunales, y (...)". El 203: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras de congreso, a propuesta de sus miembros, a proposición del Poder Ejecutivo, a iniciativa popular o a la Corte Suprema de Justicia en los casos y en las condiciones previstas en esta Constitución y en la ley".

Asimismo, la Constitución de Guatemala, en su artículo 174 dispone: "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 en Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral".

Evolución Histórica del artículo 71 Constitucional.

El objetivo de la presente iniciativa de decreto, como ha sido ya expuesto, es facultar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que, en lo que corresponda al Poder Judicial, tenga la facultad de iniciar leyes o decretos.

La historia de la Constitución de la República ya contemplaba en el pasado la facultad de que la Suprema Corte iniciara leyes.

1836

Dentro del esquema de división de poderes en nuestro país, la facultad de crear, formular y dar vigencia a las leyes le corresponde de primordialmente al Poder Legislativo, sin embargo, dicha facultad de igual manera en nuestra historia constitucional ya había sido otorgada al poder Judicial de la Federación, teniendo como primer antecedente el 29 de diciembre de 1836, en los artículos 26 a 30 de la Ley Tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana[5], en las que se disponía lo siguiente:

> Artículo 26. Corresponde la iniciativa de leyes: Al supremo Poder Ejecutivo y a los diputados en todas materias.
>
> A la Suprema Corte de Justicia, en lo relativo a la administración de su ramo.
>
> A las juntas departamentales en las relativas impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.
>
> Artículo 28. Cuando el supremo Poder Ejecutivo o los diputados iniciaren leyes sobre materias en que concede iniciativa al artículo 26 a la Suprema Corte de Justicia y juntas departamentales, se oirá e dictamen respectivo de aquélla y de la mayoría de éstas, antes de tomar en consideración la iniciativa.

1840

El 30 de junio de 1840, y mediante un voto particular del diputado José Fernando Ramírez, en el proyecto de la reforma a las leyes Constitucionales, se indicaba:

> Sexagésimo quinto párrafo. corresponde la iniciativa de leyes: primero a los diputados; segundo, al Supremo Poder Ejecutivo, y a las juntas departamentales sin excepción de materias; tercero, a la Suprema Corte de Justicia en todo lo relativo en la administración de su ramo.
>
> Sexagésimo séptimo párrafo. En las iniciativas sobre administración de justicia se oirá a la Suprema Corte y en cuanto a las de contribuciones, árbitros y éstos se decreten provisionalmente si la urgencia o interés común lo exigen.

1842

El 3 de noviembre de 1842 (primera lectura), el segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, en su artículo 53 establecía:

> Artículo 53. Corresponde la iniciativa de leyes: Al Presidente de la República, y a las asambleas departamentales en todas las materias; y a la Suprema Corte de Justicia y marcial en lo relativo a la administración de su ramo.

1843

El último antecedente constitucional, que fue ley vigente fue de fecha 12 de junio de 1843 (BASES ORGÁNICAS), publicada por bando nacional el día 14 del citado mes y año, que indicaba en su artículo 53:

> Artículo 53. Corresponde la iniciativa de las leyes: Al Presidente de la República a los diputados y a las asambleas departamentales en todas materias, y a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la administración de su ramo.

Sin embargo, las constituciones de 1857 y la actual de 1917 reservaron el derecho a iniciar leyes o decretos sólo al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y a las legislaturas de los Estados.

Más facultades constitucionales al Poder Judicial

La presente iniciativa se suscribe en la llamada Reforma del Estado y parte de la necesidad de recordarle a esta Cámara de Diputados que de 1994 a la fecha han sido presentadas ante el Congreso de la Unión 14 iniciativas en este mismo sentido, y que quienes las presentaron han sido diputados de las fracciones parlamentarias del PAN, PRI, PRD y Partido Nueva Alianza, por lo cual se evidencia una vez más la dificultad que tenemos, incluso, para avanzar en temas con los que coincidimos ampliamente la mayoría de las fracciones parlamentarias que conformamos esta legislatura.

> 1. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 71, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado

Cuauhtémoc López Sánchez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 14 de julio de 1994.

2. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 71, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por los diputados Abelardo Perales Meléndez, Francisco Javier Reinosos N., Rafael Sánchez Pérez, Jorge López Vergara, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 3 de diciembre de 1997.

3. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 51, 65, 66, 71, 89 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Gerardo Ramírez Vidal, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrático el 21 de diciembre de 1999.

4. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 27, 71, 73, 94, 97, 99, 100, 101, 104, 105, 107, 110 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la diputada Yadhira Yvette Tamayo Herrera, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 20 de marzo de 2002.

5. Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción IV y reforma el último párrafo del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado José Francisco Yunes Zorrilla, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el 11 de abril de 2002.

6. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Martí Batres Guadarrama, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática el 22 de mayo de 2002.

7. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en fecha 24 de abril de 2003.

8. Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Adalberto Madero Quiroga, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en fecha 10 de abril de 2003.

9. Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción IV y reforma el último párrafo del artículo 71 Constitucional, presentada por la diputada Margarita E. Zavala Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en fecha 11 de diciembre de 2003.

10. Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción al artículo 71 Constitucional, presentada por el diputado Hugo Rodríguez Díaz, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en fecha 20 de abril de 2004.

11. Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción IV al artículo 71Constitucional y otras disposiciones, presentada por el diputado Francisco Javier Bravo Carbajal del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

12. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Violeta del Pilar Lagunas Viveros, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en fecha 11 de abril de 2007.

13. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Manuel Cárdenas Fonseca, del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza en fecha 18 de septiembre de 2007.

Además, la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha manifestado públicamente en el sentido de la presente Iniciativa de decreto. Durante una reunión de trabajo de la Comisión Especial para la Reforma de Estado, que tuvo lugar el 26 de junio de 2001, el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrado Genaro Góngora Pimentel, sostuvo que en un mundo tendente a perfeccionarse y a perfeccionar sus instituciones, constituye una exigencia otorgar a la Suprema Corte de Justicia la facultad de iniciar leyes, exclusivamente en asuntos de la competencia del Poder Judicial de la Federación. La Suprema Corte: "es la que mejor conoce las leyes que sirven de instrumento al Poder Judicial de la Federación para administrar justicia".

Además aseguró que: "No se trata de entrometerse en las funciones de otro poder, sino de lograr su integración y modernización".

Asimismo, un documento en el que se consigna un acuerdo derivado de la reunión del grupo de trabajo de Reforma del Poder Judicial de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos se estableció la viabilidad de estas reformas por su "alto índice de incidencia".

Por su parte, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, a partir de la iniciativa presentada el 3 de diciembre de 1997 por los diputados Abelardo Perales Meléndez, Francisco Javier Reinosos N., Rafael Sánchez Pérez, Jorge López Vergara, del Partido Acción Nacional dictamina de manera positiva.

El 27 de abril de 1997, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, turnó al pleno de dicha asamblea, para su discusión en lo general y en lo particular el proyecto de reforma. Diputados de los grupos parlamentarios del Partido del Trabajo, del Partido acción Nacional, y del Partido de la Revolución Democrática se manifestaron a favor tanto en lo particular como en lo general sobre el dictamen que

presentó a Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. El Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, por medio del diputado Fidel Herrera Beltrán, llamó a los diputados a reflexionar, a discutir, a analizar con profunda calma y tranquilidad esta reforma puesto que resulta trascendente para la vida del máximo tribunal de justicia de México; dijo:

> "Llamo a la Asamblea a tomar la determinación de no pronunciarse sobre el dictamen que se les ha presentado, para que sea analizado serenamente, con profundidad, con responsabilidad y, así esclarecer los verdaderos efectos de una reforma como la que pretenden realizar[6]"

Por su parte, el diputado Juan José Rodríguez Prats del Grupo Parlamentario de Acción Nacional hizo énfasis en que la iniciativa se presentó en diciembre de 1997 (estando en abril de 1999) y que en el seno de la comisión muchos de los diputados del Partido Revolucionario Institucional, simple y llanamente desecharon la iniciativa; dijo:

> "Expusieron una serie de argumentos, de toda índole, argumentos políticos, jurídicos, para echar abajo la iniciativa, y que después de casi dos años de análisis en la Comisión, ahora pidan a los miembros de la asamblea que se calmen y que profundicen un poco sobre los alcances de la norma que están por aprobar o rechazar".[7]

El Senado de la República cuenta con una minuta proyecto de decreto que adiciona una fracción IV y se reforma el último párrafo del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue remitida el 15 de abril de 2004, y que por instrucciones de la Mesa Directiva se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y de Estudios Legislativos, primera. Dicha iniciativa se encuentra sin dictamen.

Aunado a lo anterior, el 21 de noviembre de 2007, se estudió y discutió sobre el tema de derecho de iniciativa del Poder Judicial de la Federación en la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión. (CENCA) analizándose las iniciativas y minutas existentes en el tema, las propuestas de los partidos políticos entregadas; las propuestas ciudadanas derivadas de la Consulta Pública y las propuestas del Poder Judicial de la Federación, llegando a la conclusión de la necesidad de otorgar la facultad de Iniciativa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo ciertos supuestos y reglas:

- Dicha facultad no puede ser amplísima

- El texto constitucional debe consignar que la facultad de iniciativa es conferida de manera genérica, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo a través de la Ley Reglamentaria o de otras disposiciones normativas (Acuerdos Generales), en donde se determinen las formalidades del proceso a seguir para presentar iniciativas.

- Respecto al espacio material de validez de esta facultad, la misma deberá ejercerse en temas relativos a la organización y al ejercicio de funciones del Poder Judicial de la Federación.

Cabe mencionar que en esa misma fecha, y tomando en consideración todas las iniciativas indicadas en la Exposición de Motivos de la Iniciativa objeto del presente análisis, habiendo un elevado índice de incidencia y por tanto de viabilidad, y a pesar de que ante la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión sólo el Partido Acción Nacional presentó propuesta específica al respecto, existiendo formalmente ante la Cámara de Diputados iniciativas de los Grupos Parlamentarios del PAN; PRI, PRD y PNA que, sustancialmente son coincidentes al respecto, se aprobó el texto legislativo a plantear para reformar el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

> "Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decreto compete:
>
> I. a III. ...
>
> IV. A la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las materias relativas a su organización y al ejercicio de las funciones el Poder Judicial de la Federación.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, así como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pasarán desde luego a comisión. Las que representaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates".

A su vez y de manera complementaria a la propuesta antes citada, con el fin de dar congruencia a la misma, se propuso reformar el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorgando a los poderes judiciales de las entidades federativas la misma potestad de Iniciativa ante sus Congresos locales.

Con dicha facultad, se tratarían de manera preventiva la materia de Constitucionalidad en determinados casos, no habiendo suplantación de facultades, dado que las propuestas presentadas por ese máximo Tribunal se someterían a consideración y por ende aprobación del Congreso de la Unión, tal y como sucede en el caso de las Iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo Federal, lo anterior no dejando de resaltar el gran enriquecimiento que se presentaría en el debate legislativo dada la vasta experiencia de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en determinados asuntos.

Considerando lo anterior, es evidente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe contar con la facultad de presentar Iniciativas de ley dado que es un órgano calificado para ello debido al constante ejercicio de interpretación y aplicación de normas, aunado a que los integrantes de la misma (Ministros y Secretarios de Estudio y Cuenta) son considerados experimentados en el conocimiento del Derecho, así como en la aplicación de las leyes y el pleno respeto a la Constitución, dentro del ámbito de su competencia, lo cual incidirá en el fortalecimiento y modernización de la legislación en materia de justicia.

Conclusiones

Primero. Queda demostrado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), es conocedora de la ley y por lo tanto es capaz de crear Derecho Positivo.

Segundo. Es evidente que darle la facultad a la Corte para presentar iniciativas de Ley, no rompe con el llamado principio de separación de poderes.

Tercero. Es de enfatizar, que además razones de equilibrio de poderes, existen razones de interés público de la Nación, pues es innegable que la alta calidad técnica y la experiencia de los integrantes del más alto tribunal de la Federación, con su propuesta oportuna, incidirá en el mejoramiento de la legislación en materia de justicia.

Cuarto. Es imperativo fortalecer en el texto constitucional, el marco de colaboración entre los poderes públicos. Por tanto, considerando que es ineludible cumplir con las facultades expresas del artículo 124 Constitucional, el cual establece que es prioritario que cada uno de los poderes públicos se circunscriba el ámbito de competencias que la Constitución les otorga; es de suma importancia otorgar la facultad de iniciativas de leyes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que fortalece la colaboración entre poderes públicos.

Quinto. Brindarle a la Suprema Corte de Justicia la facultad para presentar iniciativas de ley, equilibraría los poderes y robustecería al proceso legislativo, por lo que la Corte con su contacto diario con los problemas y con las necesidades de la Justicia Federal, está capacitada para perfeccionar la importantísima función que cumple.

Sexto. No existe ninguna razón válida para que la Corte no pueda formular iniciativas de ley en lo referente a administración de justicia, esta atribución se legitima plenamente para lograr el mejoramiento de esa trascendental función pública.

Séptimo. Con el fin de dar congruencia a la misma, se propone reformar el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorgando a los poderes judiciales de las entidades federativas la misma potestad de iniciativa ante sus Congresos locales; fundamentada en las razones antes expuestas.

Último. Existe un consenso al interior de esta H. Cámara de Diputados, el cual se evidencia con las numerosas propuestas que en este sentido han expresado un importante número de fracciones parlamentarias.

Por lo anteriormente argumentado y expuesto, y con los fundamentos jurídicos expresados en el proemio, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona los artículos 71 y 116 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se reforman los artículos 71 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. a III. ...

IV. A la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en asuntos de la competencia del Poder Judicial de la Federación.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, **así como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,** pasarán desde luego a comisión. Las que representaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

...
...

Artículo 116. ...

...
I. a II. ...
III. ...
...
...

Las constituciones de los estados concederán al Poder Judicial de la entidad federativa la facultad de iniciar leyes en materias relativas a su organización y al ejercicio de las funciones del Poder Judicial.

IV. a VII. ...

Artículo Transitorio

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

Notas

1. Montesquieu citado por Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Décimo Cuarta Edición. Ed. Porrúa. S.A. México D.F. 1976. Pág 212.
2. Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional, Porrúa, México 1995 pág. 125.
3. Kelsen, Hans, Teoría General del derecho y del Estado, Ediciones Coyoacán, México, 2008.
4. Los Problemas contemporáneos del Poder Judicial. Grandes Tendencias políticas contemporáneas, UNAM, Coordinación de Humanidades, México, 1986, p. 3.
5. Carbonell, Miguel, "Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México", Ed. Porrúa.
6. Diario de los Debates, Cámara de Diputados. H: Congreso de la Unión. LVII Legislatura Federal. Diario de los Debates. 27 de abril de 1997. Año II, págs 1212-1214.
7. IBIDEM pág 1215.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de marzo de 2009.
Diputada María Eugenia Campos Galván (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA IRMA PIÑEYRO ARIAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Irma Piñeyro Arias, diputada federal del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, 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 pone a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo tercero del artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En el Congreso de la Unión, los grupos parlamentarios son la personificación de los partidos políticos representados en las asambleas legislativas y se constituyen como los verdaderos protagonistas del quehacer legislativo; además, orientan y estimulan la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en que participan sus integrantes, lo que se traduce en el enriquecimiento y perfeccionamiento del contenido de las leyes. Las decisiones más importantes se toman en el grupo parlamentario, tienen una sólida y coherente organización interna, con reglas claras, que norman su composición y actividad.

De acuerdo con el *Diccionario universal de términos parlamentarios*, puede definirse grupo parlamentario como el conjunto de parlamentarios (diputados o senadores) vinculados políticamente, que ejercen influencia en la asamblea, Parlamento o Congreso.

Estas agrupaciones de naturaleza político-parlamentaria hacen posible el buen funcionamiento de los plenos para formar frentes comunes al momento de debatir, con objeto de apoyar una propuesta u oponerse a ella.

De conformidad con el numeral 2 del artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para integrar un grupo parlamentario en la Cámara de Diputados se necesitan cuando menos cinco diputados, igual número se requiere en la Cámara de Senadores, todos de la misma filiación partidista. En la organización de los trabajos legislativos, la participación de las bancadas parlamentarias es trascendental para el encauzamiento de los asuntos objeto de análisis.

Actualmente, esta forma de organización en el Poder Legislativo ha convertido los grupos parlamentarios prácticamente en los actores únicos en las asambleas parlamentarias, así como una de las partes torales en la búsqueda de consensos de las posturas de sus integrantes para generar un posicionamiento donde converjan las ideas de todos sus miembros, siempre ajustados a la ideología del partido que los agrupa.

Por ello, la regulación para su funcionamiento debe ser clara y precisa, su constitución debe visualizarse como una unidad política, estable y con disciplina constante de grupo, en el que sus miembros pertenezcan al mismo partido político y esto debido que "habitualmente la pertenencia a aquél se pone como requisito previo para su constitución. El nexo ideológico de pertenencia a un mismo partido político puede por tanto considerarse como el núcleo fundamental del grupo parlamentario".

Con la expedición de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979, se regulan los grupos parlamentarios como formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido para realizar tareas específicas en la Cámara.

De conformidad con el artículo 39, la función de los grupos parlamentarios fue coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo y facilitar la participación de los diputados en las tareas camarales, además de contribuir, orientar y estimular la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en que participan sus integrantes. Ese ordenamiento señalaba que para la integración de los grupos parlamentarios se requerían cuando menos cinco diputados de la misma afiliación de partido, que sólo podrían constituir un mismo grupo parlamentario.

Estas formas de organización legislativa en el país son relativamente nuevas, ya que derivan de las reformas constitucionales de 1977 en materia electoral, adicionándose un tercer párrafo al artículo 70 constitucional, que prevé:

La ley determinará las formas y los procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

El citado artículo consagra y establece la existencia de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados. En consonancia, el artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Conforme a lo dispuesto en el artículo 70 constitucional, el grupo parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.

Como se aprecia, la norma fundante del sistema jurídico es omisa respecto de la formación de grupos parlamentarios en la Cámara de Senadores, por lo que carecen de sustento constitucional los artículos 71 y 72 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que señalan:

> **Artículo 71.**
>
> Los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán

contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

Artículo 72.

1. Sólo los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario, que estará constituido por un mínimo de cinco senadores. Sólo podrá haber un grupo parlamentario por cada partido político representado en la Cámara.

En consecuencia, los grupos parlamentarios en el Senado de la República resultan de naturaleza inconstitucional,* por lo que la presente iniciativa pretende reformar el párrafo tercero del artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar en el Senado de la República la figura de "grupo parlamentario" y con ello subsanar la inconstitucionalidad de su integración.

El Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, comprometido con las responsabilidades que la sociedad le confirió, somete a aprobación de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el párrafo tercero del artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 70. …

La ley determinará las formas y los procedimientos para la agrupación de los diputados y senadores según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados y en la de Senadores.

…

Transitorio

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

Nota

* El Diccionario de la Real Academia reconoce a los términos inconstitucional y anticonstitucional un significado muy similar: contrario/opuesto a la Constitución. En el lenguaje jurídico, las normas solamente se pueden tachar de "inconstitucionales" en tanto no tengan cabida en la Constitución del Estado, mientras que anticonstitucional se reserva para calificar a las personas o los actos contrarios a la propia existencia de Constitución.

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 26 de marzo de 2009.
Diputada Irma Piñeyro Arias (rúbrica)

DEL CONGRESO DE TABASCO, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN VI DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Villahermosa, Tabasco, a 19 de marzo de 2009.

Diputado César Duarte Jáquez
Presidente de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión
Presente

Estando facultado este honorable Congreso del estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión, adjunto al presente remitimos a usted decreto número 164, aprobado en sesión pública correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del tercer año de su ejercicio constitucional, de fecha 12 de marzo del año en curso, por el que se propone que este órgano legislativo presente ante el honorable Congreso de la Unión iniciativa de reformas al artículo 123, Apartado A, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aprovecho la oportunidad para saludarlo.

Atentamente
Sufragio Efectivo. No Reelección.
Por el honorable Congreso del Estado

Diputada Roselia Elvira López López (rúbrica)
Presidenta

Diputado Fernando Calzada Falcón (rúbrica)
Secretario

La Quincuagésima Novena Legislatura al honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, y con base en los antecedentes y consideraciones que enseguida se indican.**

Antecedentes

1. El pasado mes de febrero del año 2007 el diputado Jesús Alí de la Torre presentó un punto de acuerdo por medio del cual planteó que la LIX Legislatura al honorable Congreso del estado presentara al Congreso de la Unión iniciativa de reformas al artículo 123, Apartado A, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Asimismo, en sesión celebrada el 10 del presente mes y año, el diputado mencionado presentó iniciativa para los mismos efectos.

III. Que derivado de lo expuesto, los integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, en sesión ordinaria celebrada el día 12 de marzo del presente año, procedieron al análisis de las 2 propuestas mencionadas, considerándolas viables, por lo que se emite el dictamen correspondiente en los términos siguientes:

Considerandos

Primero. Que el salario mínimo ha sido definido, como el mínimo establecido legalmente para cada periodo laboral (hora, día o mes), que los empleadores deben pagar a sus trabajadores por sus labores. Dicho salario fue establecido por primera vez en Australia y Nueva Zelanda en el siglo XIX. Los costos y beneficios de los salarios mínimos legales son aún objeto de debate.

En nuestro país es una de las garantías sociales que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como conquista irrenunciable de la clase trabajadora y del movimiento obrero mexicano, que se establece con el fin de asegurar mínimos de subsistencia y bienestar a los trabajadores y a sus familias.

Segundo. Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 123, Apartado A, fracción VI, a la letra dice "los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales".

La Ley Federal del Trabajo señala al respecto que el salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo; que deberá ser suficiente 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.

Establece también que los salarios mínimos podrán ser generales para una o varias áreas geográficas de aplicación, que pueden extenderse a una o más entidades federativas o profesionales, para una rama determinada de la actividad económica o para profesiones, oficios o trabajos especiales, dentro de una o varias áreas geográficas. Precisando que los salarios mínimos generales regirán para todos los trabajadores del área o áreas geográficas de aplicación que se determinen, independientemente de las ramas de la actividad económica, profesiones, oficios o trabajos especiales.

El ordenamiento mencionado dispone también que los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.

Tercero. Que no obstante el mandato constitucional de establecer zonas geográficas diferenciadas para la fijación de los salarios mínimos, que en su momento obedeció a otras condiciones económicas y sociales, en la actualidad ha dejado de tener sustento en cuanto al establecimiento de zonas geográficas diferenciadas para la determinación de los salarios mínimos generales por parte de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

Inclusive, en un ejercicio de justicia, tiene que reconocerse que el dispositivo constitucional de referencia, es contrario al propósito de la propia Carta Magna y del Constituyente de 1917. Dado que introduce injustificados criterios de discriminación entre la clase trabajadora, al tasar el valor de su fuerza productiva en tres niveles o zonas.

No importando así las pretendidas justificaciones de algunos sectores en el sentido de que en la actualidad el salario mínimo no tiene más valor que el de referencia como indicador económico ya que sin ir más lejos, son millones de familias mexicanas en todo el país las que intentan subsistir con el salario mínimo, ni que decir de quienes se encuentran en la economía informal y en el subempleo.

Cifras proporcionadas por organismos oficiales y laborales, apuntan que aproximadamente 30 millones de personas en nuestro país viven con 30 pesos diarios, 10 millones sobreviven con 22 pesos al día y un número similar de mexicanos con apenas 12 pesos y 21 centavos al día. De igual forma, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía reportó que alrededor de 20 millones de personas ganan entre uno y dos salarios mínimos diarios.

Cuarto. Que en el caso del estado de Tabasco, por ejemplo, que se sitúa en la zona geográfica C, el salario mínimo determinado para el presente año, es de 51 pesos con 95 centavos, contra los 53 pesos con 26 centavos establecidos para la zona B y los 54 pesos con 80 centavos señalados para la zona A. No obstante, el costo de la vida en nuestra entidad es de los más altos del país.

En nuestra entidad, como en todo el país, por la naturaleza del desarrollo económico y social que se ha suscitado en los últimos años, el salario mínimo general ha llegado a ser insuficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, como en el objetivo a favor de los trabajadores señalado en el precepto constitucional, y sólo alcanza para cubrir pocas necesidades básicas.

De igual forma, en nuestra entidad, como es el caso de todos los estados de la República Mexicana, los costos de vivienda y salud son elevados y, a pesar de que existen programas de apoyo, en mucho de los casos son insuficientes, provocando con esto el incremento de la pobreza y la marginación.

Quinto. Que del mismo modo, el mandato constitucional establecido en la multicitada fracción VI del Apartado A del artículo 123, resulta absolutamente inoperante en la actualidad en cuanto a que se deja un alto grado de discrecionalidad a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, sin que se ordene que cuando menos se tomen en cuenta para tales efectos indicadores, estudios y opiniones de entidades públicas plenamente acreditadas en

cuanto a la marcha y desarrollo económico del país. Como son, por ejemplo, el Banco de México y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Sexto. Que es por ello que se proponen reformas al citado precepto constitucional para la unificación del salario mínimo en un sola zona geográfica para su determinación general, lo cual quedaría plasmado en el párrafo tercero de la fracción VI de que se trata, y además se busca incorporar de manera expresa a las instituciones antes señaladas, como fuente obligada de opinión para el momento de acordar un solo salario mínimo en cuanto a su calidad de satisfactor de las necesidades que la Constitución ordena debe atender ineludiblemente, es decir, que cubra las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social, cultural y educativo, cosa que, desgraciadamente, no ha sido cumplida por diversas causas y factores.

La crisis financiera mundial que expresamente se ha reconocido afecta en nuestro país, requiere de decisiones apremiantes que de manera fundamental atienda a los sectores sociales más desprotegidos. Esta medida va en esa dirección, en aras de la justicia social y para actualizar nuestra organización económica sobre una discriminación de zonas salariales que hoy más que nunca, de plano, no tiene razón de existir. Por ello se propone un solo salario mínimo en el país, porque, aún más, en esta materia el tratamiento de nuestra clase trabajadora debe ser de carácter igualitaria. La federación debe desaparecer urgentemente esta disposición en donde la difícil situación económica ataca a todos por parejo y la carestía de vida ya no se puede encuadrar en esos parámetros obsoletos de zonas geográficas.

Séptimo. Que por lo anteriormente expuesto, estando facultado el honorable Congreso del Estado de conformidad con lo establecido en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión, para la mejor administración del estado, planeando su desarrollo económico y social.

Ha tenido a bien emitir el siguiente

Decreto 164

Único. Se reforma la fracción VI del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a **V**. ...

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán general o profesionales. **El primero regirá en todo el país, mientras que** los segundos se

aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

El salario mínimo general deberá ser suficiente para satisfacer a **cabalidad** las necesidades **y requerimientos** normales **de las familias de las y los trabajadores,** en el orden material, **incluidos los bienes y servicios básicos de vivienda, alimentación, salud y vestido, así como en lo** social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de **sus miembros.** Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

El salario mínimo general se fijará por una Comisión Nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones. **De igual forma, de manera obligatoria, la comisión tomará en consideración los indicadores económicos y sociales, así como los estudios y recomendaciones que al efecto emitan el Banco de México y los organismos públicos competentes en materia de desarrollo social y económico.**

VII. a **XXXI.** ...

B. ...

I. a **XIV.** ...

Transitorio de la reforma

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

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Segundo. Por conducto del oficial mayor de este honorable Congreso, hágase llegar el presente decreto a las dos Cámaras que integran el honorable Congreso de la Unión, para el trámite que corresponda.

Dado en el salón de sesiones del Poder Legislativo del estado, en la ciudad de Villahermosa, capital de Tabasco, a los doce días del mes de marzo del año dos mil nueve.

Atentamente
Sufragio Efectivo. No Reelección.
Honorable Congreso del Estado

Diputada Roselia Elvira López López (rúbrica)
Presidenta

Diputado Fernando Calzada Falcón (rúbrica)
Secretario

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73, 76 Y 133 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

Los suscritos, José Jesús Reyna García y Mauricio Ortiz Proal, diputados federales a la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 62, 63 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permiten poner a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 133 constitucional, en materia de jerarquía de los tratados internacionales, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

Actualmente existe la tendencia a otorgar un valor jerárquico importante a los tratados internacionales entre los ordenamientos jurídicos nacionales y, sobre todo, a tratados de derechos humanos.

Incluso, algunos países han llegado a otorgar la misma jerarquía que la Constitución a tratados de derechos humanos. Tal es el caso de la Constitución de la República Argentina, la cual otorga en el artículo 75 (atribuciones del Congreso), párrafo 22, el mismo rango que la Constitución a diversos tratados internacionales. El artículo expresa lo siguiente:

> **Artículo 75.** Corresponde al Congreso:
>
> …
>
> 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y la Convención sobre los Derechos del Niño, en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán

ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de jerarquía constitucional.[1]

La doctrina distingue cuatro tipos de jerarquización de las normas internacionales: a) supranacional, por ejemplo, la Constitución de Guatemala, en materia de derechos humanos, da jerarquía superior a dichos tratados por sobre la Constitución misma; b) constitucional, por ejemplo, la Constitución de Argentina confiere a diversos tratados la jerarquía constitucional, con el señalamiento de que dichos tratados no derogan artículo alguno de la primera parte de su Constitución, etcétera; c) supralegal, por ejemplo, la Constitución de Costa Rica confiere superioridad jerárquica a los tratados por sobre las leyes nacionales (pero debajo de la Constitución); y d) legal, como es el caso de Estados Unidos, así como las Constituciones influidas por ella. Esta última implica que los tratados y las leyes tienen la misma jerarquía frente al derecho interno.

La Constitución de Guatemala establece que "el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala tienen preeminencia sobre el derecho interno" (artículo 46).[2]

La Constitución de Costa Rica establece en el artículo 7o.: "Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes".[3]

La Constitución de Estados Unidos indica: "Esta Constitución, y las leyes de Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de 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" (artículo seis, párrafo 2).[4] La interpretación que se ha hecho del artículo es que los tratados tienen el mismo rango que las leyes de Estados Unidos.

Esta última interpretación primó en México hasta 1999, año en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación cambió su criterio: "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 para suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades".[5]

En 2007, la corte reafirmó esta tesis: "Los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario *pacta sunt servanda*, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional".[6]

Es decir, la corte, al interpretar el artículo 133 constitucional, ha dado un valor jerárquico importante a los tratados internacionales, lo cual reafirma la tendencia internacional que hemos anotado.

El iusinternacionalista Manuel Becerra ha expresado: "Lo más saludable sería reformar el artículo 133 de la Constitución para terminar con interpretaciones tortuosas y establecer claramente los alcances de los tratados en el orden jurídico interno. Si México está decidido a una internacionalización, no hay razón para no remozar, adecuar dicho artículo 133 a las condiciones actuales del mundo. ¿Cuál debería ser la dirección de la reforma? En principio, los tratados deberían ser aprobados por el Congreso; eso sería sano y fortalecería la democracia. Además, con eso se daría pie a considerar que los tratados prevalecen frente a la legislación interna, después de la Constitución".[7]

Ese autor apunta a lo que podríamos llamar "refuerzo de la democracia". Es decir, si los tratados internacionales son derecho vigente para todo el país y además tienen un rango superior a las leyes nacionales, saludable sería que fueran aprobados por el Congreso en su conjunto.

Loreta Ortiz señala: "La jerarquía que debería corresponder a los tratados en la pirámide jurídica que establece nuestro artículo 133 constitucional sería la ubicación de los tratados en materia de derechos humanos al mismo nivel de la Constitución" y "los tratados sobre otras materias deberían ubicarse jerárquicamente en un estrato inferior a la Constitución".[8]

En suma, esta iniciativa propone a) facultar al Congreso General para aprobar los tratados; b) dar a los tratados un rango infraconstitucional y supralegal; y c) dar rango constitucional a los tratados que versen sobre derechos humanos.

Por lo expuesto, nos permitimos someter a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 73, mediante adición de una fracción; se reforma el artículo 76, mediante derogación del segundo párrafo de la fracción I; y se adiciona un párrafo al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 73. El Congreso tiene facultad

I. a XXIX-N. …

XXX. Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre ellos.

XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, con objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas en esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso.

Derogado

II. a XII. …

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

Los tratados tienen jerarquía superior a las leyes. Los tratados que versen sobre derechos humanos tendrán el mismo rango que esta Constitución.

Transitorio

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

Notas

1. Véase http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_nacional.pdf [Consulta: marzo de 2009].
2. Véase http://www.oas.org/Juridico/MLA/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf [Consulta: marzo de 2009].
3. Véase http://www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/ConstitucionPolitica.pdf [Consulta: marzo de 2009].
4. Véase, http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html [Consulta: marzo de 2009]
5. SCJN, novena época, instancia: pleno, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, X, noviembre de 1999, página 46, tesis P. LXXVII/99, tesis aislada, "Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal", en http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/UnaTesislnkTmp.asp?nIus=192867&cPalPrm=TRATADOS,&cFrPrm= [Consulta: marzo de 2009].
6. SCJN, novena época, instancia: pleno, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, abril de 2007, página 6, tesis P. IX/2007, tesis aislada, "Tratados internacionales. Son parte integrante de la ley

suprema de la unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. Interpretación del artículo 133 constitucional", en http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/UnaTesislnkTmp.asp?nIus=172650&cPalPrm=TRATADOS,&cFrPrm= [Consulta: marzo de 2009].
7. Becerra Ramírez, Manuel. *Derecho internacional público*, McGrawHill, México, 1997, página 11.
8. Ortiz Ahlf, Loreta, *Derecho internacional público,* tercera edición, Oxford, México, 2004, página 74.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 31 de marzo de 2009.

Diputados: José Jesús Reyna García, Mauricio Ortiz Proal (rúbricas).

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JOSÉ JESÚS REYNA GARCÍA, MAURICIO ORTIZ PROAL Y JOSÉ MURAT, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

José Jesús Reyna García, Mauricio Ortiz Proal y José Murat, diputados integrantes 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, así como 55, fracción II, 56, 62, 63 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permitin someter a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona un párrafo segundo al artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se sustenta en la siguiente

Exposición de Motivos

El numeral 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las adiciones o reformas a dicho cuerpo normativo, en un primer término, deben ser aprobadas por las dos terceras partes de los legisladores presentes, esto es que se requiere de un mínimum de votación que supera a la simple mayoría.

Este mecanismo más complejo, en nuestro sistema legal no encuentra ningún eco tratándose de otros cuerpos normativos, pues basta con el voto de la mayoría para aprobar la reforma, adición o derogación de una disposición legal no constitucional.

Toda ley entonces puede ser reformada o adicionada, o derogarse alguna disposición, por simple mayoría sin requisito mayor.

Reiteradamente escuchamos expresiones respecto a que la cantidad de reformas –en forma genérica– que se han hecho al texto constitucional desde que inició su vigencia son excesivas. Y en realidad quizá lo sean o no, y en todo caso habría que valorarlas cualitativamente y en la circunstancia en que se hicieron, sin embargo es una realidad y debemos analizarla en cuanto a su causa.

Es la Constitución el único ordenamiento en nuestra estructura jurídica que requiere para su reforma de una votación superior a la mayoría, esto es de dos tercios, en el Congreso de la Unión, independientemente de que también participen, para su consumación, las legislaturas estatales que dan integración con su conjunción, a lo que conocemos como el Constituyente Permanente.

Por esto, la Constitución ha sido receptáculo de una gran cantidad de reformas, que igual son ideales, aspiraciones, propuestas o procedimientos, que no deberían consignarse en el texto constitucional.

No sería excesivo el aseverar que los legisladores han –o hemos– aprobado muchas reformas al texto constitucional por la simple creencia, o convicción, de que al depositarlas en él estarán resguardadas de vaivenes políticos o simples actitudes determinadas por cualquier circunstancia.

Esta iniciativa propone que en la legislación secundaria se puedan reservar una o determinadas partes de un ordenamiento para preservarlo, a fin de que cualquier reforma, adición o derogación de éstos, se haga mediante el voto de dos terceras partes de los legisladores presentes. Con esto se obliga a un mayor consenso y, consecuentemente, a presuponer que hay una mayor o mejor aceptación o requerimiento social para hacerlo.

Esta propuesta de reservar determinados artículos de una ley no pretende entorpecer la labor del legislador, sino simplemente establecer procedimientos de mayor rigidez en casos específicos, cuando su trascendencia así lo requiera.

Es conveniente hacer algunas referencias, tratándose de la existencia del procedimiento de aprobación por votación específica de dos tercios de presentes o de integrantes, éste se encuentra establecido en el texto constitucional tratándose de determinados nombramientos de funcionarios y servidores públicos que, debido a lo trascendental de su labor, requieren el mayor consenso en aras de garantizar la idoneidad de la persona a quien se elige.

La garantía que se pretende con la actuación del Legislativo en materia de nombramientos no tiene porque ser mayor o no contemplarse respecto de la generación normativa.

La ley debe ser resultado de acucioso análisis, con toda certeza es de considerarse que existen legislaciones secundarias, o parte de ellas, cuya vigencia y permanencia son, por lo menos, de igual trascendencia para el país como lo son el nombramiento de los consejeros del Instituto Federal Electoral, del Auditor Superior de la Federación, entre muchos más, lo que por ende justifica que su reforma, adición o derogación requiera por lo menos de una votación similar.

En este sentido, se considera pertinente que atendiendo a la realidad pero con una visión de largo plazo, se determine que uno o más artículos de las leyes o decretos para su reforma, adición o derogación, según sea el caso, requieran de la aprobación de las dos terceras partes de los legisladores presentes. Esta disposición no será obligatoria para toda norma que emita el legislativo, únicamente para aquellas que lo requieran.

Requerir una votación superior a la mayoría simple, para la adición, reforma o derogación de determinados artículos, constituiría una salvaguarda del propio ordenamiento legal que se protegería en razón de su trascendencia.

En este sentido, la trascendencia social, política y económica de la disposición en la ley será la que determine que su vigencia deba garantizarse imponiéndose el legislador un procedimiento más complejo para reformarla.

Concluimos la propuesta con los siguientes razonamientos:

• Esta propuesta no violenta, por el contrario fortalece nuestro sistema jurídico.

• Se trata de un imperativo para el legislador, que se impone ciertas limitantes en su actuar, que no le causa lesión alguna al ciudadano o a la sociedad.

• Con esta disposición el texto constitucional se mantendrá con mayor pureza jurídica.

• Principios que se consideren fundamentales para el pacto social, por la estructura jurídica o por la circunstancia social, serán resguardados en beneficio de la sociedad, exigiendo del legislativo una acción de consenso para que puedan ser modificados.

Por lo expuesto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, se presenta a la consideración de esta honorable representación el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo segundo al artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los siguientes se recorren en su orden

Único. Se adiciona un párrafo segundo al artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se recorren los siguientes que pasan a ser tercero, cuarto y quinto, para quedar como sigue:

Artículo 70. …

El Congreso podrá establecer en las leyes, reservas sobre uno o varios artículos del cuerpo normativo que se apruebe, para que su reforma, adición o derogación, únicamente proceda con el voto de las dos terceras partes de legisladores presentes. Esta reserva deberá indicarse siempre en el último numeral del ordenamiento.

…

…

…

Transitorios

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

Segundo. Cuando se abrogue y se apruebe un nuevo ordenamiento, puede establecerse la reserva que en este decreto se establece.

Tercero. Se podrán establecer reservas en los ordenamientos vigentes siempre que se aprueben por las dos terceras partes de los legisladores presentes.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 2 días del mes de abril de 2009.

Diputados: José Jesús Reyna García (rúbrica), Mauricio Ortiz Proal (rúbrica), José Murat

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO HUMBERTO LÓPEZ LENA CRUZ

Humberto López Lena Cruz, diputado sin partido a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, 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, y demás relativos, comparece ante esta soberanía para presentar iniciativa con proyecto de decreto, con base en la siguiente

Introducción

En la actualidad existe una exigencia constante de los ciudadanos para obtener espacios de representación popular, sin estar sujetos a los Partidos Políticos, pues en fechas recientes los mismos dirigentes de las principales fuerzas políticas han coincidido públicamente en que existe apatía de los ciudadanos para con sus institutos; aunado a esto, debe recordarse que en elecciones recientes de todos los ámbitos los partidos han buscado aliarse con movimientos ciudadanos que sí tienen representación e identificación con la sociedad; asimismo, recordemos que han existido algunas fuerzas políticas emanadas de las fuerzas ciudadanas, sin embargo, al entrar al sistema de partidos se han visto mermadas hasta desaparecer.

En el pasado, los ciudadanos disponían del acceso a las candidaturas sin más requisitos que contar con el apoyo ciudadano. Como ocurrió con Francisco I. Madero.

Con posterioridad a la promulgación de la Constitución fueron candidatos José Vasconcelos (1929), Juan Andrew Almazán (1940), Ezequiel Padilla (1946) y Miguel Henríquez Guzmán (1952), quienes accedieron a sus respectivas candidaturas por la vía de la formación de un partido.

Estos son ejemplos de que la figura de candidaturas independientes en la legislación electoral no es nueva.

Por otra parte, debemos reconocer que la creación de partidos políticos en cada contienda electoral se debe a la necesidad de la mayor participación ciudadana.

Estos son algunos de los factores que anteceden a la propuesta que hago y que mencionaré, invocando las razones jurídicas por las que es posible la reforma planteada.

Exposición de Motivos

Uno de los derechos políticos electorales se consagra en el artículo 35 de nuestra Carta Magna, donde se dispone que son prerrogativas del ciudadano: "II. Poder ser votado para

todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las cualidades que establezca la ley...", disposición que corresponde íntegramente al texto original aprobado por el Constituyente de Querétaro el 5 de febrero de 1917, con vigencia a partir del 1 de mayo del mismo año, y la cual debe ser interpretada en términos de lo señalado en el artículo 14 de nuestra ley suprema, que dice: "...En los juicios del orden civil, la sentencia deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho".

De acuerdo con lo dicho aquí, es indispensable recordar las motivaciones para incluir el derecho de voto pasivo de los ciudadanos; es decir, el derecho de ser votado.

El texto aprobado el 5 de febrero de 1917 por el Constituyente de Querétaro fue precedido por un mensaje y proyecto de Carta Magna de Venustiano Carranza dirigido al Congreso en diciembre de 1916, en cuya sesión inaugural, el 1 de diciembre de ese año, expresó:

"...y en efecto; la soberanía nacional, que reside en el pueblo, no expresa ni ha significado en México una realidad, sino que en poquísimas ocasiones, pues si no siempre, si casi de una manera rara vez interrumpida, el poder público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la nación, manifestada en la forma que la ley señala, sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza pública para investirse a sí mismos o investir a personas designadas por ellos, con el carácter de representantes del pueblo..."

Página 20 del discurso de don Venustiano Carranza, del 1 de diciembre de 1916, en la sesión de inaugural del Congreso Constituyente, convocado por él, de acuerdo con el Plan de Guadalupe y decretos que lo reforman y adicionan.

Fuente: *Discursos doctrinales de la Revolución Mexicana en el Congreso Constituyente 1916-1917,* México 1962. Licenciado Raúl Noriega/Presentación Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, órgano consultivo de la Secretaría de Gobernación).

> "...Al proyectar la reforma de los artículos 35 y 36 de la Constitución de 1857, se presentó la antigua y muy debatida cuestión de si debe concederse el voto activo a todos los ciudadanos sin excepción alguna, o si por el contrario, hay que otorgarlo solamente a los que estén en aptitud de darlo de una manera eficaz, ya por su ilustración o bien por su situación económica; que les dé un interés mayor en la gestión de la cosa pública. Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo; porque faltando cualquiera de estas condiciones se convierte en una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para simular usurpaciones de poder, o da por resultado imposiciones de gobernantes contra la voluntad clara y manifiesta del pueblo."

Todo ciudadano mexicano que haya alcanzado los 18 años de edad y que tenga un modo honesto de vivir, tendrá como prerrogativas poder votar en elecciones populares y, más aún, poder ser votado para todos los cargos de elección popular.

En este orden de ideas, los cargos de elección popular son todas aquellas funciones públicas que la ciudadanía le otorga a una persona cualquiera, a través de una elección. En función de que la soberanía de nuestro país reside en el pueblo.

En el artículo 35 constitucional se establecen claramente como prerrogativas de todos los ciudadanos mexicanos aspectos muy importantes:

1. Votar en las elecciones populares,
2. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y
3. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Pero más aún cuando de las líneas anteriores podemos visualizar el derecho de todo ciudadano a ser votado para obtener un cargo de elección popular y, con esto, ir avanzando a una democracia más perfecta, pareciera ser que todos estamos de acuerdo con la monopolización de los cargos de elección popular con que cuentan los partidos políticos para postular candidatos, lo anterior es un sentido reclamo de las democracias actuales donde la sociedad busca obtener un avance histórico en la promoción de la participación ciudadana en este país.

Nuestros derechos como ciudadanos los dejamos en manos de Institutos Políticos que lo único que buscan es satisfacer intereses personales y no como el bien común que anhelamos todos los mexicanos.

Los evidentes síntomas de malestar social hacen cuestionar a un sistema de partidos políticos, que ha perdido la credibilidad y la confianza necesaria en la población; por lo tanto, se muestra rebasado por los sectores sociales que buscan fuera del sistema una alternativa que responda a sus demandas y aspiraciones.

Los partidos políticos fueron los que establecieron las reglas electorales que actualmente se encuentran vigentes; y sus dirigentes se dieron a sí mismos el llamado monopolio de acceso a los cargos de elección popular o, en otras palabras, el poder.

Una verdadera candidatura ciudadana, que se colocara al margen de los partidos, tendría por lo menos una importante jerarquía moral.

La Corte ya analizó este tema debido a que en Yucatán se aprobó la reforma electoral en la que incorpora la figura de las candidaturas independientes en las elecciones de presidentes municipales, diputados locales y gobernador, pero tres partidos políticos le solicitaron que declarara inconstitucional dicha reforma electoral, porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no incluye las candidaturas independientes.

En las elecciones para presidente de la república del año 2000 tanto Jorge Castañeda como el empresario farmacéutico Jorge Torres, conocido como el Doctor Simi, buscaron contender como candidatos independientes, pero el Instituto Federal Electoral no aceptó registrarlos porque la ley contempla que sólo los partidos políticos pueden registrar candidaturas para presidente.

Así también, en el estado de México, en las pasadas elecciones para gobernador hubo un candidato independiente, al cual el instituto electoral de esa entidad negó el registro, pero también ha habido casos de candidatos independientes a diputados y presidentes municipales.

En la sesión de fecha 26 de septiembre de 2006, seis de los 11 ministros del alto tribunal se pronunciaron a favor de declarar que la Constitución mexicana sí permite las candidaturas independientes, sin el respaldo de partido político alguno.

Tras hacer un análisis detallado del artículo 41 de la Carta Magna, a propuesta del ministro Juan Silva Meza, la mayoría de integrantes del alto tribunal coincidió en que la Constitución no establece ni otorga un monopolio exclusivo de las candidaturas a los partidos políticos.

Con base en este argumento, los ministros Juan Silva, Genaro Góngora, Olga Sánchez, Margarita Luna, Guillermo Ortiz y José Ramón Cossío, se manifestaron a favor de declarar la validez de las candidaturas independientes a presidentes municipales, diputados locales y de gobernador que se establecieron en el Estado de Yucatán y que entraron en vigor en el 2006.

Con esto, las candidaturas independientes romperán la hegemonía de las burocracias de los partidos políticos que ha llevado al sistema electoral a una partidocracia, centradas en el nepotismo, las cuotas de poder y el autoritarismo que cierra las puertas y oportunidades a sus propios militantes.

Se trata de un nuevo modelo que modificará la estructura de partidos.

Todos los legisladores debemos mostrar interés por hacer realidad el artículo 35 de la Constitución que nos da a todos los mexicanos el derecho a ser votados a cargos de elección popular.

Ahora que los congresos locales nos ponen el ejemplo ya que comienzan a legislar en materia electoral, se dio el caso en Sonora (2004) y en Yucatán (24 de mayo 2006), como ya se dijo, donde se aprobó una reforma a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 28), que reconoce el principio constitucional de candidatos independientes, a la vez que reguló su procedimiento de postulación, para evitar su abuso.

El caso más reciente de la democracia moderna lo vemos en José Adonay Avilés Sierra, postulado de manera independiente para competir por el municipio de Yobaín, en el estado de Yucatán, se alzó con la victoria al obtener la alcaldía del lugar.

Cabe destacar que en el año de 1986, por primera vez, en Tamaulipas surgieron algo así como veinte candidatos independientes a un número igual de presidencias municipales y ocho candidatos independientes a diputados locales, razón por la cual se vinieron las negociaciones políticas y sólo el de Llera no claudicó, por lo que la lucha por la alcaldía se

dio entre el candidato oficial, que era Pedro Rodríguez de la Cruz y el independiente Guadalupe Carmona Rico.

El único objetivo de estas reformas es que todo ciudadano con capacidad electoral compita. Por tal razón retomo nuevamente este tema en esta Legislatura.

Espero que mis compañeros legisladores miembros de la actual LX Legislatura y de la próxima se entusiasmen con esta nueva propuesta. Porque si bien reducen los controles y privilegios de los partidos a los que pertenecen, activaría la participación ciudadana con miras a la transición de una democracia moderna.

Así también, el dictamen dado a conocer por la Suprema Corte de Justicia de la Nación tocante a los llamados partidos "patito", que no logran obtener en una elección constitucional la cantidad de sufragios para mantener el registro ante el IFE ha dado lugar a pensar en la posibilidad de reincorporar en la ley electoral la presencia en las boletas de la figura política de candidatos no registrados, llamados también candidatos independientes.

Con todos estos motivos, la iniciativa que ahora propongo tiene como objetivo:

> **Primero.** Que se incluya un párrafo a la fracción primera del artículo 41 Constitucional donde se reconozca el derecho de todos los mexicanos a ser candidatos sin partido a un cargo de elección popular.
>
> **Segundo.** Ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio su voto a favor para que en las entidades federativas los ciudadanos participen como candidatos a puestos de elección popular, eliminar los últimos tres renglones del artículo 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para uniformar criterios dentro de ésta.

Por lo expresado, y en el entendido de que es un tema de actualidad que necesita regularse, me permito presentar la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto, con la finalidad de que se reconozca la figura de "candidatos ciudadanos", por lo cual se propone incluir un párrafo a la fracción I del artículo 41 y se eliminan las tres últimas líneas del artículo 116, fracción IV, del inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero: Se incluye un párrafo a la fracción I del artículo 41 constitucional.

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.

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

> I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.
>
> Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.
>
> **Los ciudadanos que deseen ser candidatos sin partido político podrán solicitar su registro ante la autoridad electoral que corresponda acompañando a la petición, el programa político al que debe dar publicidad; podrán obtener su registro siempre y cuando estén apoyados por el 1.5 por ciento de ciudadanos que hayan firmado su adhesión voluntaria a esa candidatura en acta formal, de la que dará fe la autoridad electoral, tomando como base el padrón electoral de los distritos y según la elección correspondiente en la que decida participar; una vez conseguido el registro dichos candidatos tendrán los mismos derechos conferidos a los candidatos de los distintos partidos políticos.**

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

Artículo Segundo: Se eliminan los tres últimos renglones del inciso e), fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

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

> I. …
>
> II. …
>
> III. …

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) …

b) …

c) …

d) …

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa.

Transitorios

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

Diputado Humberto López Lena Cruz (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EDUARDO SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Eduardo Sánchez Hernández, diputado federal del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, 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 la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 122, Apartado C, base primera, fracción V, inciso b), con un segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En el Distrito Federal, al igual que en las demás entidades federativas del país, la participación democrática es cada día mayor en todos los órdenes de la vida pública.

Así, en las delegaciones del Distrito Federal, la participación ciudadana se traduce, entre otras manifestaciones, en actividades de gestión para que las autoridades locales atiendan y den una respuesta adecuada y oportuna a las múltiples necesidades en materia de seguridad, obra pública, protección civil y demás servicios que afectan a la población en general y que, conforme al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, corresponde atender a las autoridades delegacionales.

Por ello, se hace necesario que las delegaciones, en la conformación anual de su presupuesto, cuenten además de los recursos que les aprueba la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con los recursos que por concepto de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria se generen en su jurisdicción, para poder así hacer frente a las demandas sociales, conforme a la autonomía de gestión que la ley les otorga.

De esta forma, para el logro de lo anterior es que se propone reformar el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el fin de que las contribuciones que apruebe la Asamblea Legislativa sobre la propiedad inmobiliaria, en lo relativo a su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles, respecto a aquellos inmuebles ubicados en la jurisdicción territorial de cada una de las delegaciones, se destinen a formar parte y fortalecer el presupuesto de cada una de las delegaciones del Distrito Federal.

De esta manera, las autoridades locales de cada delegación contarán con los recursos que provengan de las contribuciones prediales que se generen en su propia jurisdicción, además, como ya se señaló, de las asignaciones presupuestales que en cada ejercicio fiscal les provea la Asamblea Legislativa. De esta forma los vecinos de dichas delegaciones sabrán que sus contribuciones se destinarán a atender las necesidades de su propia delegación.

Cabe destacar que la reforma planteada, representa un avance respecto del régimen jurídico aplicable al Distrito Federal, ya que en materia financiera se dota a las delegaciones de recursos hacendarios sobre la propiedad inmobiliaria tal y como también se apoya constitucionalmente a los municipios de los estados de la República en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Decreto que adiciona el artículo 122, Apartado C, base primera, fracción V, inciso b), con un segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se **adiciona** el artículo 122, Apartado C, base primera, fracción V, inciso b), con un segundo párrafo, pasando los actuales segundo, tercero, cuarto y quinto párrafos a ser tercero, cuarto, quinto y sexto párrafos, respectivamente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 122. …

C.

…

Base primera. …

V. …

b) …

En todo caso los órganos político administrativos de cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que se establezcan sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles, respecto de los inmuebles ubicados en la demarcación territorial que corresponda.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor a partir del 10 de enero de 2010.

Palacio Legislativo, a 14 de abril de 2009.

Diputado Eduardo Sánchez Hernández (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MÓNICA ARRIOLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Mónica Arriola, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza a la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, 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, somete a consideración de esta honorable soberanía la presente, iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción VI al artículo 31 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Durante las tres últimas décadas, una variedad de circunstancias creadas por las sociedades actuales han delineado una nueva configuración de un mundo en convulsión que necesita ser subsanado en todos los ámbitos, para lograr la regeneración y la supervivencia digna del ser humano y el medio natural.

Si bien desde el inicio de la revolución industrial los avances científicos y tecnológicos nos han otorgado comodidades y beneficios insospechados, sobre todo a partir del siglo XX. En forma general, en la mayoría de los casos, los "sistemas de desarrollo" prevalecientes han logrado todo lo contrario. Esto es: un verdadero subdesarrollo; la instauración de una democracia no siempre bien entendida que ha levantado su bandera en diferentes zonas de la geografía del mundo; el declive de sistemas totalitaristas exacerbados que oprimían a un importante número de seres humanos; una geopolítica mundial que ha cambiado abruptamente a raíz de la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS); un nuevo tipo de ciencia y tecnología con conciencia, generosamente contribuyente al desarrollo humano; pero también, la ruina humana derivada del actuar y ejercer nuestros derechos sin un mínimo de conciencia. Por otra parte, también hemos sido testigos de la explosión demográfica y sus respectivas implicaciones y del incremento del fenómeno de desempleo, entre otros males.

El comportamiento del hombre ciertamente ha traído consigo aspectos negativos al avance de la humanidad. Si observamos dos ámbitos primordiales del desarrollo humano, el campo y la ciudad, los contrastes son tristemente elocuentes.

La calidad de vida de los habitantes de la Tierra y el alcance de los beneficios compartidos no son equitativos. En ambos lados, la pobreza está presente (más de tres cuartas partes de la población mundial se encuentra empobrecida), lo que representa un foco de alerta dados los matices que ésta ha llegado a tomar.

Los supuestos beneficios de los "modelos económicos" en boga no alcanzan para pagar las elevadas facturas sociales. Son muchos los desafíos que aún nos quedan por delante. Luego

entonces, debemos de identificar aquellas áreas en donde se requiere enfatizar esfuerzos, con el fin que, como un derecho humano, toda persona pueda vivir en buenas condiciones materiales.

Hoy día, el ciudadano vive en la inseguridad; no cuenta con protección efectiva referente a sus derechos humanos y tampoco con el equilibrio indispensable entre éstos y los deberes que como personas tenemos que cumplir. En este rubro, nos encontramos ante un espejismo jurídico incapaz de darnos soluciones mínimas a las necesidades básicas de vivienda, sustento y protección; ineficaz para detener la acelerada destrucción de la naturaleza, cuyos efectos han contribuido colateralmente a generar más pobreza en el mundo.

Si reflexionamos un poco, veremos que es claro que la Naturaleza otorga los elementos necesarios para la vida no sólo del ser humano, sino de todos los seres vivos que pueblan la Tierra, y que en Ella se inicia la cadena generadora de la riqueza de la sociedad en su conjunto. Por decirlo de alguna manera, Ella tiene resuelta la economía humana, pero no la distribución equitativa de la riqueza que generan la mayoría y que beneficia a una minoría.

En el devenir histórico, el ser humano ha inventado al Estado y le ha otorgado poder para que administre la riqueza del usufructo de la Tierra; sin embargo, actualmente, en el caso de nuestro país, se encuentran tanto el Estado, el gobierno, las leyes y reglamentos, así como nuestra Carta Magna, en condiciones inoperantes, y en algunos otros aspectos, hasta en la obsolescencia frente a los requerimientos vitales que exige el contexto regional y global en que vivimos. Esto ha generado más desigualdad, pobreza e injusticia social, un vacío que nos deja en el desamparo y que debe de ser revertido con apremiante firmeza y sin postergaciones.

Aunado a lo anterior, vivimos inmersos en una cultura de la violencia, de corrupción en las instituciones, de inseguridad, impunidad, ignorancia supina, pobreza (hambre), genocidios, feminicidios, ecocidios, y un sin fin más de calamidades que ponen en peligro la paz y la supervivencia.

La humanidad actual está confrontando una crisis existencial en sus culturas, y esto, ha dañado los equilibrios ecológicos del planeta Tierra, según lo señalan científicos, historiadores, doctores, filósofos, entre otros.

La falta de equilibrio entre los derechos y los deberes de los ciudadanos atenta contra la supervivencia de la vida en el planeta. La actividad humana ha privilegiado los derechos, y esta actitud ha violentado a la naturaleza, un ejemplo es el preocupante cambio climático y las consecuencias que ya se padecen de este fenómeno a escala planetaria.

A efecto de reivindicar la vida digna de nuestro pueblo y lograr un desarrollo sustentable armónico pleno, en todos los ámbitos de la actividad humana, debemos de incursionar de inmediato en la actualización de nuestra legislación, determinada a lograr un cambio de actitud en las acciones y conductas para la defensa de los derechos humanos y la eficaz aplicación de las garantías individuales.

Con el objetivo de impulsar una política integral ecológica que coadyuve al desarrollo y aplicación de la normatividad ambiental, además de generar prácticas ambientales que fomenten la participación ciudadana, en Nueva Alianza estamos seguros que con la presente iniciativa se da cabal y oportuna respuesta a la petición hecha por el Consejo Colegiado Biócrata Mexicano y 120 asociaciones más, líderes de la sociedad civil, que preocupados por el bienestar de las actuales y futuras generaciones, para que vivan con dignidad y en armonía con la naturaleza, como base del sustento de la humanidad, han acudido a nosotros para que su voz sea escuchada.

Por ello, convencidos que es necesario lograr el reconocimiento constitucional de los derechos humanos y las garantías individuales en equilibrio con los deberes, para que toda persona viva en buenas condiciones materiales, fundamento de la dignidad humana.

En mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, por las consideraciones expuestas y fundadas, someto a consideración de esta soberanía la siguiente Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman el Título Primero y el párrafo primero del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el título I y el párrafo I del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Título Primero

Capítulo I
Del Reconocimiento de los Derechos Humanos y las Garantías Individuales

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo ser humano gozará del reconocimiento de sus derechos humanos y las garantías individuales, siendo éstos la base y el objeto de esta Constitución y de las instituciones sociales. En consecuencia, los poderes de la unión, todas las leyes y todas las autoridades del país, deben reconocer, respetar, sostener y hacer valer estos derechos y garantías, los cuales no podrán restringirse, ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que esta Constitución establece. Los derechos humanos deberán estar en armonía con la naturaleza, reconociendo que ésta es en todo momento, en el ejercicio de su potencia, quien otorga los elementos necesarios para la vida de todos los seres vivos que pueblan la Tierra, y por tanto, el sustento de la humanidad.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, 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.

Artículo 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 la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 15 de abril de 2009.

Diputada Mónica Arriola (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 55 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARTÍN RAMOS CASTELLANOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado Martín Ramos Castellanos, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de esta LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que se turne a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la honorable Cámara de Diputados de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa:

Exposición de Motivos

I. Antecedentes

Un sistema político como el nuestro, que busca transformarse permanente e integralmente, en beneficio de los intereses esenciales de la población, tiene como objetivo esencial la consecución de la justicia colectiva, y el desarrollo humano, no sólo tomando en cuenta la actitud progresista de todos los sectores del estado sino más aun los avances democráticos de la política internacional, en la visión concreta de la incorporación de todos los sectores en la toma de decisiones públicas, lo cual consolida la identificación de la sociedad con los órganos del poder público y vigoriza el concepto de democracia en México.

Nuestra nación, acorde a lo estipulado en los numerales 39, 40 y 41 del precepto cimero se caracteriza por un desarrollo permanente de su organización política, consolidando en todos los planteamientos la importancia de un avance económico derivado de una participación política en donde todos los derechos y opiniones cuenten, por eso nuestro sistema ha buscado sistemáticamente en todas sus etapas, acelerar el avance cívico, en la medida en que se lograra el avance social necesario para darle vida plena, incorporando a todos las estructuras sociales; ejemplo de ello fue cuando, en 1953, se otorgó el derecho de voto a la mujer y, en 1954, tomó protesta como diputada federal Aurora Jiménez Palacios, siendo la primera mujer en formar parte de esta honorable Cámara de Diputados y haciendo realidad lo plasmado en la Constitución, no de manera fingida o simulado sino auténticamente coherente a la par que democrática.

Como ustedes saben, la juventud de México pudo ejercer su derecho democrático de votar a partir de los 18 años de edad, al entrar en vigor, el 29 de enero de 1970, el decreto reformador considerado legislativamente desde el 28 de octubre de 1969, antes de lo cual sólo se podía votar a los 18 años si la persona estaba casada mediante vínculo matrimonial civil, puesto que en soltería la mayoría de edad ciudadana se alcanzaba hasta cumplirse los 21 años.

Es decir, la fracción II del artículo 55 es totalmente anacrónica, pues desde hace más de treinta y nueve años se permitió votar a partir de los 18 años.

Es realmente increíble lo que ha pasado, porque si analizamos la participación de la mujer en los procesos electorales, que fue real a partir de 1953 y que tuvo como efectos el cumplimiento de la garantía de igualdad jurídica un año después, cómo hemos podido permanecer impávidos ante una contradicción constitucional, pues desde el año de 1970 quienes hubiesen cumplido 18 años tenían el derecho constitucional de ser elegibles para puestos de elección popular.

Es decir, a más de 39 años de no cumplir con lo que manda la Constitución, debemos hacer lo que como legisladores nos corresponde, y corregir esta acción de omisión legislativa, como un asunto de obvia y urgente resolución, pues a cada momento estamos siendo partícipes de una conculcación de derechos políticos del ciudadano.

El Poder Legislativo se ha ganado la confianza y el respeto nacional, no sólo por el esfuerzo que realizan cada uno de sus integrantes, sino por la forma en que ha sabido responder a la representación que en ellos se ha depositado, el país sabe de cierto que en la Cámara de Diputados pese a las divergencias que puedan existir en los planteamientos ideológicos, cuando se trata de actuar en beneficio de las necesidades esenciales de su gente, resuelve sus inquietudes y sus esperanzas. Lo cierto es que la dignidad de esta asamblea nacional y el respeto que le profesa la nación se derivan esencialmente de su estricto acercamiento a los designios y manifestaciones de la voluntad popular.

En tal sentido, y considerando, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, que la población de jóvenes entre 15 y 29 años actualmente asciende a 29.1 millones de personas, lo que representa el 27.3 por ciento o poco más de una cuarta parte de la población total, proponemos que en seguimiento de la concepción democrática del estado constitucional de derecho y en la adecuada aplicación de las garantías de legalidad, seguridad e igualdad jurídica, se modifique la actual redacción de la fracción II del artículo 55, que se opone a distintos artículos del precepto cimero, siendo discriminatorio a la par que anacrónica tal referencia, cumpliendo con la responsabilidad que como garantes de la constitucionalidad tenemos los representantes populares y no sólo cumpla con su deber la representación nacional, como señalase acertadamente el Patricio Nacional, doctor Belisario Domínguez Palencia, corrigiendo un yerro, sino además se cumpla con un deber pendiente con las presentes generaciones, a efecto de hacer realidad, lo plasmado en los artículos 34, 35, 41 y 99, constitucionales de conferir a los ciudadanos, que cumplan 18 años, el derecho para ser electos como diputados federales, en natural consecuencia con el papel de interpretes originarios de la Constitución, consolidando con esta acción la solidez del sistema parlamentario nacional y de la cabal a la par que adecuada evolución de la participación política en nuestro país.

Cierto es que existirán voces discordantes con esta iniciativa que pueden afirmar que la edad necesaria para acceder a órganos de decisión requiere de una evolución intelectual a la par que experiencia, la cual de manera mínima debe de ser de 21 años de edad, sin embargo, estas apreciaciones defienden lo indefendible, no tienen de manera alguna

sustento, pues jurídicamente es necesario corregir la vetusta a la par que discriminatoria redacción de la fracción II del artículo 55, terminando de manera adecuada con la antinomia jurídica actual, pues, ya que la contradicción de postulados constitucionales requiere ser resuelta en atención a la protección del marco jurídico, haciendo vigente lo señalado en los artículos constitucionales que permiten que los ciudadanos mexicanos, es decir los que tengan 18 años cumplidos puedan ser votados.

Esto se sustenta de manera irrefragable en la Constitución federal, tal como lo determinan la fracción I del artículo 34 y la fracción II del artículo 35 constitucional así como también la fracción VI del artículo 41 constitucional, en correlación con la armónica interpretación sistemática de la fracción V del artículo 99 constitucional, que señalan:

> **Artículo 34.** Son ciudadanos de la república los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:
>
> **I. Haber cumplido 18 años, y**
>
> **II.** Tener un modo honesto de vivir.
>
> **Artículo 35.** Son prerrogativas del ciudadano:
>
> **I.** Votar en las elecciones populares;
>
> **II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;**
>
> **III.** Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
>
> **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
>
> **V.** Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.
>
> **Artículo 41.** (…)
>
> **VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.**

> **Artículo 99.** El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación (…)
>
> **V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;**

Con esta reforma, no sólo necesaria sino legal; más aún, legitima, se cumple con una prestación ampliamente ignorada, que fue en detrimento de muchas generaciones, así las cosas si el otorgamiento de la ciudadanía a los jóvenes a partir de los 18 años y el ciudadano cuenta con la protección amplia de los derechos político electorales, por ello si a todos los mayores de 18 años se les reconoció capacidad cívica a esa edad y les confirió el derecho a participar con sus votos en la conformación del destino general, se cumple ahora de manera lógica con la facultad de ser votados, que no es algo fuera ni de la lógica constitucional ni de la congruencia del legislador, es una obligación hacer cumplir la norma, y realizar los cambios necesarios para que no existan contradicciones tan magras como la que se propone corregir.

Al aprobar la iniciativa no sólo cumplimos adecuadamente con la capacidad parlamentaria que siempre nos ha distinguido, sino además, compañeras y compañeros cumpliremos con la tarea esencial del legislador en la vigencia plena de la Constitución, hacer cumplir, cumpliendo lo establecido en el precepto cimero.

Permítanme evocar al respecto lo que muchos de ustedes saben pero que el doctor Manuel Aragón Reyes describe de la mejor manera la Constitución es la norma que juridifica la democracia.

Vamos pues a hacer vigente la democracia, a través del cumplimiento de lo mandatado en los artículos 34 y 35, esta reforma, compañeros y compañeras, salvo su mejor opinión, traerá no sólo como consecuencia una modificación necesaria, sino además el cumplimiento pleno de la vigencia constitucional de los derechos ciudadanos y los derechos político electorales de todos los ciudadanos, mayores de 18 años, para acceder a cargos de elección popular.

La participación que por norma constitucionales les compete a los ciudadanos mayores de 18 años, a los jóvenes implica una acción afirmativa constitucional, que incide en una adecuada modificación jurídica a favor del derechos humanos fundamental de igualdad, principio pétreo, como diría Karl Loweinstein en su *Teoría de la Constitución,* que propiciará la incorporación al cuerpo legislativo de ideas, inquietudes, y ánimo honesto de

renovación, crítica y superación del sector más participativo de la política no sólo de ahora sino de siempre, de toda la historia de la participación social en el mundo.

El diálogo nacional y la colaboración entre las generaciones son atributos que deben caracterizar nuestra convivencia en todos los niveles de la vida social, aunado a ello el debate a favor de todos los intereses de la sociedad, se verán fortalecidos en la medida en que evitemos que los jóvenes sean ajenos a la dirección de una sociedad en la que activamente participan con vigor y optimista entusiasmo.

Con su participación en el Poder Legislativo, los jóvenes dispondrán de los instrumentos jurídicos de acción para influir y orientar el perfil de las instituciones colectivas y participar en las decisiones políticas que determinan el rumbo de la sociedad.

Nuestra propuesta constituye una solución democrática y una oportuna respuesta a la justificada demanda de los ciudadanos de 18 años en adelante, de ser cabalmente valorados y de contar con medios eficaces para contribuir al desarrollo de la nación.

En tal sentido la propuesta que hace vigente lo establecido en la norma constitucional se plasma de la manera siguiente:

Decreto mediante el cual se reforma la fracción II del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma la fracción II del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 55. ...

I. …

II. Tener dieciocho años cumplidos el día de la elección;

III. ...

IV. ...

...

...

Transitorios

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 15 de abril de 2009.

Diputado Martín Ramos Castellanos (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ELÍAS CÁRDENAS MÁRQUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA

El suscrito, diputado Elías Cárdenas Márquez, del Grupo Parlamentario de Convergencia, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter a consideración del Pleno de esta Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el inciso h) de la fracción II del artículo 105 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en la materia, con fundamento en la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

I. Antecedentes

1. En el actual escenario de la crisis que afecta a nuestro país, esta iniciativa transita entre la democracia representativa y la participativa.

La democracia representativa se encuentra en coma, en ese mismo sentido Jaime Cárdenas señala que el sistema representativo fracasa porque ya no representa a muchos sectores relevantes, pues gobernantes y gobernados se encuentran cada vez más alejados entre sí; menciona también que no se ha moderado el poder en el sistema de pesos y contrapesos, además de que otros poderes colonizan y privatizan las instituciones, lo que conduce a la parálisis y al vaciamiento de la democracia. Por esta razón naufragan, por su incapacidad e ineficiencia para tener respuestas adecuadas a los conflictos que se avecinan, por lo que se debe buscar la solución en la democracia participativa.

Ha llegado el momento de responder al agotamiento de la primera y darles a los ciudadanos el instrumental de medios capaces de revertir las tendencias que prostituyen el actual sistema democrático, marchito y macilento.

La tarea es ardua, porque conlleva una lucha contra los intereses privilegiados que seguramente se habrán de oponer en una forma impía y feroz. La reestructuración de la democracia participativa tendrá que caminar por la revocación del mandato, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, las organizaciones democráticas vecinales, municipales, estatales y federales para hacer efectivo el poder ciudadano real, decisivo y auténtico para enderezar el rumbo de México.

Por ello, en esta ocasión, y como diputado federal de Convergencia, he propuesto agregar a todos estos instrumentos, la modificación del artículo 105 constitucional, fracción II, que

otorgue al poder ciudadano la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales federales y estatales, hoy, inmerecidamente reservada a los partidos políticos como reflejo de la fuerza dominante de la derecha y ultraderecha.

Por todas estas aseveraciones, sería uno de los mayores avances en nuestro sistema electoral, ya que se agregarían a los actuales recursos electorales, juicios de protección a los derechos de los ciudadanos e impugnaciones menores a las decisiones de los órganos electorales que afectan la esfera de los ciudadanos y los juicios de revisión constitucional, que dirimen las controversias de los intereses de los partidos políticos.

La vía ciudadana con esta acción nueva de inconstitucionalidad podrá ser un paso decisivo que enaltezca la democracia participativa, tan privada hoy de medios y recursos para la defensa de los intereses políticos y jurídicos verdaderos de nuestra sociedad y de la ciudadanía.

2. En 1977 se materializa la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que crea la figura de las asociaciones políticas nacionales, definidas como "formas de agrupación política susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos, que contribuyen al desarrollo de una opinión política mejor informada y con mayor densidad ideológica".

El objetivo por el que fueron creadas puede resumirse así: completar el sistema de partidos políticos y la discusión de ideas, la difusión de ideologías y participar en el desarrollo de una opinión pública con más información y con una ideología compacta.

Siete asociaciones políticas nacionales se registraron con la ley de 1977. Entre otras, la Asociación Francisco Ignacio Madero, el Movimiento por el Partido Revolucionario de los Trabajadores, Acción Comunitaria y Unidad Izquierda Comunista (UIC).

En 1990 esta figura desaparece y renace en la reforma electoral de 1996, cuando se crearon el Tribunal Federal Electoral, el Instituto Federal Electoral, el Registro Federal de Electores y el Servicio Profesional de Carrera, y se les reorienta para que coadyuven al desarrollo de la vida democrática de la cultura política.

El vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales regula, mediante el artículo 34, las agrupaciones políticas nacionales, que solamente podrán colaborar en los procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político.

Deberán presentar al Instituto Federal Electoral los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación y se les fiscalizarán los manejos de sus recursos.

A la fecha existen 106 agrupaciones políticas nacionales, y les antecedieron en 2005, 86; 41 en 2002, y 32 y 12, respectivamente, en 1999 y 1996.

3. Por otra parte, la organización no gubernamental (ONG) es una entidad privada, cuyos fines y objetivos más conocidos son humanitarios y sociales, y jurídicamente adopta status como asociación, fundación y corporación cooperativa, tiene a nivel internacional actividades diversas, como por ejemplo gestión en riesgos de desastres, promoción y denuncia de abusos en derechos humanos laborales y medioambientales. Para mayor claridad, mi propuesta de iniciativa hacia esta figura, consta en que las ONG también tienen como labor la participación ciudadana.

Sin que se incluyan las ONG locales o regionales, en número han pasado de 41 en 1946, a 2 mil 350 en 2003.

II. Consideraciones

1. La fracción II del artículo 105 señala en sus siete incisos quiénes pueden ser los actores en las acciones de inconstitucionalidad, y es de extrañarse que los ciudadanos no puedan ejercitarlas para hacer valer una posible contradicción entre la Carta Magna y ciertas leyes locales, federales y los tratados celebrados por el presidente de la República con aprobación del Senado.

Es reconocer la autoridad que tiene la ciudadanía para hacer valer la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales de competencia local o federal.

No es lógico que la parte más valiosa de un partido político no tenga validada esa conducta de lucha.

2. La reforma constitucional de 1994 del artículo 105 incluyó la nueva figura de la acción de inconstitucionalidad, que si bien en un principio sólo podían promoverla las minorías parlamentarias y el procurador de la República; con la de 1996 también pudieron invocarla los partidos políticos que estuvieran debidamente registrados.

Sin embargo, esta iniciativa se fortalece en la propia constitución, en sus artículos 40 y 41 que reiteran que el pueblo es el soberano y, por lo mismo, quien a voluntad decide constituirse en una república representativa, democrática y federal.

Y se agrega que los partidos políticos promueven que el pueblo participe en la vida democrática y contribuya a la integración de la representación nacional y que, como organizaciones ciudadanas, accedan al poder público de acuerdo a las ideas, programas y principios que postulan, mediante el sufragio.

3. A finales de mayo de 1995, entró en vigor la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que no sólo reglamenta lo relativo a las controversias constitucionales, sino, como en el punto que nos ocupa, las acciones de inconstitucionalidad: procedimiento y sentencias.

4. Para destacar esta vía, la iniciativa propone que los ciudadanos agrupados en organizaciones no gubernamentales y en agrupaciones políticas nacionales, puedan utilizar

esta acción de inconstitucionalidad en que hagan valer las posibles contradicciones entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes electorales locales y federales.

En mérito de lo expuesto y con fundamento en los artículos 71, fracción II; 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del honorable Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se adiciona el inciso h) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 105.

I. …

Fracción II

h) Las organizaciones no gubernamentales y las agrupaciones políticas nacionales.

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 15 de abril de 2009.

Diputado Elías Cárdenas Márquez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO LUIS ENRIQUE BENÍTEZ OJEDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Luis Enrique Benítez Ojeda, en su carácter de diputado integrante de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en 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 de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Educación, en materia de educación inicial, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

En todas y cada una de las etapas del desarrollo del ser humano, educarse es una cualidad inherente al aprendizaje, es un sistema complejo, permanente y progresivo, que va desde el nacimiento y que cada individuo desarrolla mediante la interacción diaria. El derecho a recibir atención y estimulación dentro del marco afectivo permite desarrollar al máximo las potencialidades del ser humano para vivir en condiciones de libertad y dignidad.

El aprendizaje durante los primeros años de vida, no es sólo cognoscitivo-lingüístico, abarca también la parte psicomotriz y socioemocional. Bajo este tenor el juego en el menor es el instrumento mediante el cual el procedimiento del aprendizaje va estableciendo conductas de interacción con elementos que forman parte de su medio ambiente, lo cual permite un adecuado desarrollo en los sentidos y la posibilidad de empezar a moldear su conducta y personalidad.

Como hemos mencionado, el juego le permite a los menores la posibilidad de descubrir, experimentar y explorar el medio ambiente en que se desenvuelve, así como la posibilidad de relacionarse con sus congéneres, siendo esta etapa inicial un factor de formación indispensable; razón por la cual, la educación inicial es determinante para el aprendizaje y desarrollo futuro, además de que sienta las bases de las capacidades cognoscitivas de los infantes.

En estudios realizados por la UNICEF se menciona que "los primeros años de vida de un niño –desde su nacimiento hasta los ocho años, y particularmente los tres primeros– tienen una importancia fundamental para su desarrollo".

Los Objetivos del Desarrollo para el Milenio, propuestos por la propia UNICEF, establecen en el punto cuarto como una meta, lograr una educación de calidad, la cual se alcanzará trabajando con el gobierno y otros aliados para garantizar que todos los niños y las niñas reciban atención desde sus primeros años.

En la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien, Tailandia (1990), se especifica que tanto los niños como los jóvenes y adultos tienen derecho a la educación; se afirma que el aprendizaje comienza desde el nacimiento y en consecuencia es necesario extender las actividades de educación inicial a todos los niños y las niñas, sobre todo a los pobres en desventaja; aquellos que por vivir en lugares muy alejados no tienen acceso a este servicio, creando programas que involucren a la familia, la comunidad e instituciones diversas.

Es por lo anterior, que los sistemas de educación deben de dar atención especializada a los menores de cuatro años, a los cuales les corresponde la llamada educación inicial. Actualmente, la mayoría de los países en su sistema educativo han incluido la educación inicial, bajo la premisa de obtener el mejor desarrollo biológico, psicomotriz y social de los infantes, quien la reciben cursarán con mayor éxito la educación básica desarrollando sus capacidades mentales plenamente, logrando ciudadanos con un sano desarrollo bio-psico-emocional que le permite ser potencialmente productivo.

Es evidente que la educación inicial se constituye como una necesidad social inherente al desarrollo de la niñez y es, además, una actividad que ha evolucionado de un simple cuidado y custodia, a una medida realmente educativa y que además en nuestro país es un derecho.

La educación inicial fue considerada como un derecho a partir de la reforma al artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2002, la cual tiene como principal objetivo orientar acciones hacia el desarrollo integral de los niños y las niñas, la que de acuerdo a su grado de avance brinda diferentes alternativas de educación, pudiendo ser éstas sistemas formales e institucionalizados o sistemas no formales o ambas con opciones abiertas, auto sugestivas y de desarrollo comunitario y familiar.

La propia Secretaría de Educación Pública, reconoce que una adecuada estimulación en esta etapa ayuda a los niños y a las niñas a consolidar conocimientos y desarrollar habilidades necesarias para un mejor desenvolvimiento académico y personal.

La Secretaría de Educación Pública a través del Consejo Nacional de Educación, puso en marcha el Programa de Educación Inicial, el cual tiene como principal misión favorecer el desarrollo de competencias de los niños y niñas de cero a cuatro años de edad a través de la formación y orientación de los padres de familia, agentes educativos y otros miembros de la comunidad para propiciar el mejoramiento de las prácticas de crianza.

El objetivo principal de este programa es brindar de forma eficaz y factible, asesoría a padres, madres y personas que participan en el cuidado y la crianza de niños y niñas de cero a cuatro años de edad en comunidades rurales e indígenas de alta marginación con el fin de enriquecer las prácticas de crianza que favorezcan el desarrollo de competencias y lograr, entre otros beneficios, una transición exitosa a la educación preescolar.

En la actualidad la educación inicial no satisface la demanda ni las necesidades existentes, debido a que cubre una mínima parte de la demanda potencial. De acuerdo con cifras reportadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en la modalidad escolarizada y no escolarizada se atienden a 622 mil 199 niños, lo que representa aproximadamente el 15 por ciento de la población total para este nivel educativo. Este dato se corrobora en los diagnósticos realizados en cada entidad y que dan cuenta de la necesidad de ampliar su cobertura.

Actualmente los servicios educativos destinados a esta etapa inicial en la educación atiende a los menores desde los 45 días de nacidos hasta los seis años de edad, periodo en la cual se tiene un desarrollo incipiente. La adecuada estimulación temprana es el resultado del enorme potencial que estos servicios educativos tienen con relación al bienestar de los menores.

Hoy en día existe una diversidad en las instituciones dedicadas al cuidado integral de los niños y las niñas, pues contempla la posibilidad de ajustarse a tantos horarios como necesidades tienen las madres.

La educación inicial se proporciona en dos modalidades, la escolarizada que opera a través de los Centros de Desarrollo Infantil, bajo el auspicio del presupuesto del gobierno federal, estatal, municipal, del Instituto Mexicano del Seguro Social, o del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado; en situaciones heterogéneas también brindan este servicio las instituciones privadas. Y por otro lado, la no escolarizada que funciona en zona rurales, indígenas y urbano marginadas.

La propia diversidad de la que venimos hablando en párrafos anteriores, es el mayor problema para catalogar los servicios de la educación inicial bajo un mecanismo o sistema con definición instrumental, ya que la mayor complicación se presenta en que existen aquellas que atienden sólo infantes de cierta edad, existen aquellas que ofrecen servicios educativos y las que no tienen horarios fijos, así como las que no atienden a los niños y niñas discapacitados, entre muchas otras modalidades.

La diversidad de opciones en el mercado y la libertad de oferta siempre estimulan el propio mercado, lo cual lo hace más competitivo e incluso hace que se incremente la calidad en el servicio; sin embargo, es importante no perder de vista que el cuidado y atención integral que brindan no debe ser vista sólo desde una óptica comercial sino como el derecho de los niños y las niñas a recibir un cuidado y atención integral, y que estas instituciones tienen bajo su cuidado la protección de los derechos más fundamentales de los infantes, los cuales son necesarios para su desarrollo sistémico y apropiado.

Por todo lo anterior es que me permito presentar esta iniciativa, la cual busca la adecuada supervisión y homologación de los criterios bajo los cuales se debe regir la educación inicial, mismos que deben brindar la mayor seguridad respecto a la atención y el cuidado que reciben los hijos de los padres y madres que acudan a estos centros este cien por ciento garantizada.

La Ley General de Educación, en sus artículos 39 y 40 establece que la educación inicial queda comprendida en el sistema educativo nacional y que ésta se impartirá de acuerdo con las necesidades específicas de la población; sin embargo, no se reconoce el sentido de obligatoriedad. Por otro lado, sí identifica la necesidad de la misma para el desarrollo integral de los menores de cuatro años de edad.

Es menester de los legisladores buscar las condiciones jurídicas que brinden a la ciudadanía la seguridad que requieren para vivir en las mejores condiciones y confiados de que sus hijos se encuentran bajo el mejor cuidado; de ahí la importancia de que las instituciones dedicadas a brindar una atención integral a la niñez en los primeros años de vida, sean mucho más que una instancia de cuidados temporales. Es momento de dar el paso hacia un sistema integral de formación y atención a las futuras generaciones. Un servicio de atención integral implica necesariamente combinar la educación y la salud, con aquellos cuidados de nutrición y servicios sociales, una institución que cuente con el personal necesario bajo la más completa capacidad de profesionalismo en la materia.

Por lo tanto, se somete a la consideración de esta soberanía el presente proyecto de decreto que tiene como principal objetivo establecer a nivel constitucional la obligatoriedad para la educación inicial y al mismo tiempo reglamentar los lineamientos ésta, y que se establezca en los planes y programas de estudio aplicables de manera obligatoria en toda la República Mexicana.

Con base en lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto

Primero. Se reforma la fracción III del artículo 3o. de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

...

I. a II. …

a) a c) …

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio de la educación, **inicial,** preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

IV. a VIII. …

Segundo. Se reforman y adicionan los artículos 12 fracciones I y V, 48, 51, 53, 54, y 55 fracción III de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 12. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación **inicial,** preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48;

II. a la IV. …

V. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación **inicial,** preescolar, primaria y la secundaria;

Artículo 48. La secretaría determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República Mexicana de **la educación inicial,** la preescolar, la primaria, la secundaria, la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de conformidad a los principios y criterios establecidos en los artículos 7 y 8 de esta ley.

…

…

…

…

Artículo 51. La autoridad educativa federal determinará el calendario escolar aplicable a toda la República, para cada ciclo lectivo de **la educación inicial,** la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, necesarios para cubrir los planes y programas aplicables. El calendario deberá contener doscientos días de clase para los educandos.

…

…

Artículo 53. El calendario que la secretaría determine para cada ciclo lectivo de educación **inicial,** de preescolar, de primaria, de secundaria, de normal y demás para la formación de maestros de educación básica, se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

…

Artículo 54. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades.

Por lo que concierne a la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del Estado, tratándose de estudios distintos de los antes mencionados, **como es el caso de la educación inicial,** podrán obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios.

…

…

Artículo 55. Las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial de estudios se otorgarán cuando los solicitantes cuenten:

I. y II. …, y

III. Con planes y programas de estudio que la autoridad otorgante considere procedentes, en el caso de educación distinta de la educación **inicial,** la preescolar, la primaria, la secundaria, la normal, y demás para la formación de maestros de educación básica.

VI. a XIII. …

Transitorios

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

Segundo. La Secretaría de Educación Pública tendrá un periodo de seis meses contados a partir de la publicación del presente decreto, para reformar los programas y planes de estudio a fin de considerar en ellos a la educación inicial.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de abril de 2009.

Diputado Luis Enrique Benítez Ojeda (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 20 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 del Partido Socialdemócrata, 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 adiciona con un párrafo la fracción III del Apartado "B" del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el efecto de incluir la institución de la libertad provisional bajo de fianza o caución, en la propia Carta Magna y que ésta quede legitimada constitucionalmente.

Exposición de Motivos

En el reciente decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Federal (artículos 16 al 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 77; la fracción VIII del artículo 115 y la fracción XII del Apartado "B" del artículo 123 constitucionales); se encuentra una omisión, que se estima grave y que habrá que subsanar.

Al efecto, en el artículo 20 constitucional se omitió determinar la garantía constitucional a que tienen derecho todos los inculpados, de gozar de la libertad provisional bajo caución o fianza, una vez que cubra los requisitos procesales señalados para que se le otorgue tal libertad; así como que la garantía que deba otorgar, le sea asequible.

Antecedentes

En las legislaciones de todos los países democráticos existe esta garantía, la que tiene como base el principio de derecho de que **"nadie es culpable de un delito, mientras no se le pruebe lo contrario",** este principio aparece por primera vez, desde el "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, expedido por el Generalísimo don José Ma. Morelos y Pavón. Artículo30, que dice "Todo ciudadano se reputa inocente, mientras no se declare culpado".

Por libertad provisional, define el Diccionario Jurídico Elemental, del Dr. Guillermo Cabanellas Torres, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1988, fojas 188, que es una liberación transitoria, que con fianza o sin ella, se concede al procesado cuando sus antecedentes no hacen temer su ocultación y siempre que el delito imputado no sea de extrema gravedad".

En México, la institución de la libertad provisional caucionada, aparece por primera vez en el proyecto de Constitución presentado por el primer jefe (don Venustiano Carranza) al

Congreso Constituyente, por él convocado el 1° de diciembre de 1916, el cual, en la parte expositiva dice:

> "El artículo 20 de la Constitución de 1857 señala las garantías que todo acusado debe tener en un juicio criminal; pero en la práctica esas garantías han sido enteramente ineficaces, toda vez que, sin violarlas literalmente, al lado de ellas, se han seguido prácticas **verdaderamente inquisitoriales,** que dejan por regla general a los acusados sujetos a la acción arbitraria y despótica de los jueces y aún de los mismos agentes o escribientes suyos"

Conocidas son de ustedes, señores diputados y de todo el pueblo mexicano, las incomunicaciones rigurosas, prolongadas en muchas ocasiones por meses enteros, las torturas, unas veces para castigar a presuntos reos políticos, otras para amedrentar a los infelices sujetos a la acción de los tribunales del crimen y obligarlos a hace confesiones forzadas, casi siempre falsas, que sólo obedecían al deseo de librarse de la estancia en calabozos inmundos, en que estaba amenazada seriamente su salud y su vida.

La ley concede al acusado la facultad de obtener su libertad bajo de fianza, durante el curso de un proceso; pero tal facultad quedó siempre sujeta al arbitrio caprichoso de algunos Jueces, quienes podían negar la gracia de la libertad provisional, con sólo decir que "tenían temor de que el acusado su fugase y se sustrajera a la acción de la justicia".

Por ello, en el texto del proyecto citado (el del primer jefe Carranza) ya apareció el artículo 20, el cual decía:

> I. "Será puesto en libertad inmediatamente que lo solicite, bajo de fianza hasta de diez mil pesos, según sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le impute, siempre que dicho delito no merezca ser castigado con una pena mayor de cinco años de prisión y sin más requisito que poner la suma respectiva a disposición de la autoridad u otorgar caución hipotecaria o personal bastante para asegurarla".

Fue la primera garantía señalada en el capítulo de las garantías constitucionales, que se otorgan a los imputados y aprehendidos por algún delito.

En el texto de la Constitución de 1917, respetando el espíritu del proyecto, se modificó sólo un poco su redacción para quedar como sigue:

> **Artículo 20.** En todo juicio del orden criminal, tendrá el acusado las siguientes garantías:
>
> I. Inmediatamente que lo solicite será puesto en libertad bajo fianza que fijará el juez tomando en cuenta sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le impute, siempre que dicho delito merezca ser castigado con pena cuyo **término medio** aritmético, no sea mayor de cinco años de prisión y sin más requisito que poner la suma de dinero respectiva, a disposición de la autoridad u otorgar caución hipotecaria o personal bastante para asegurarla, bajo la responsabilidad del Juez en su aceptación. En ningún caso la fianza o caución será mayor de $250,000 a no ser

> que se trate de un delito que represente para su autor un beneficio económico o cause a la víctima un daño patrimonial, pues en estos casos la garantía será cuando menos, tres veces mayor al beneficio obtenido o al daño ocasionado"

Este fue el primer texto constitucional, que trata de la garantía de la libertad bajo de fianza o caucional.

Este texto ha sufrido algunas modificaciones siendo las más importantes las siguientes:

En reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF en lo sucesivo) el 2 de diciembre de 1948, quedó en los siguientes términos:

> Artículo 20, fracción I. Inmediatamente que lo solicite, será puesto en libertad bajo de fianza hasta de **diez mil pesos,** según sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le impute, siempre que dicho delito no merezca ser castigado con una pena mayor de cinco años de prisión y sin más requisito que poner dicha suma de dinero respectiva, a disposición de la autoridad u otorgar caución hipotecaria o personal, bastante para asegurarla". Felipe Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México 1802-2002. Porrúa. Foja 882.

Otra reforma a esta garantía constitucional:

De la libertad bajo fianza, se publicó en el DOF el 14 de enero de 1985, la cual, entre sus novedades, tiene:

Se señala que la **caución** (debió haber dicho fianza, ya que este es el tipo de garantía que más se utiliza) no excedería del equivalente a la percepción (del inculpado) durante **dos años** de salario mínimo vigente en el lugar (también debió decir "tiempo") en que se cometió el delito; y **excepcionalmente** podría incrementarse hasta el equivalente a cuatro años de salario mínimo en casos de **excepcional gravedad** (no la definió) **del delito** y las particulares circunstancias personales del imputado **o de la víctima.**

Si el delito fuere Intencional o de tipo económico, la garantía sería de cuando menos **tres veces mayor** al beneficio obtenido o daños y perjuicios patrimoniales causados (ya se habla de **perjuicios**)

Si el delito es **preterintencional** (en algún tiempo se consideró esta modalidad de comisión del delito; ahora ya no) o **imprudencial,** bastaría que se garantizara la reparación del daño o perjuicio. Ibídem, fojas 1089.

Le siguió la reforma publicada el 3 de septiembre de 1993, la cual da preferencia a que **se garantice la reparacion del daño** (aquí ya no habla de reparación de los perjuicios) y que no se trate de delitos en que por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio.

Como novedad muy atinada, se habla por primera vez de que la fianza o caución, deberá ser **asequible** para el inculpado. La **asequibilidad** consiste en la posibilidad que debe estar al

alcance del procesado. Por ejemplo, para un taxista una fianza por cincuenta mil pesos, no sería asequible; pero esa cantidad para el dueño de un Banco, le sería del todo fácil.

La autoridad judicial podría **disminuir** el monto de la caución inicial; y podría revocarla cuando el procesado incumpliere, en forma **grave** las obligaciones que contrajera con razón del proceso. Ibídem, foja 1099.

Tenemos a continuación la reforma constitucional penal de 1996, según iniciativa específica del Ejecutivo, del 18 de marzo de ese año. Considera el doctor Sergio García Ramírez ("Reforma constitucional y penal de 1996" UNAM. México 1996, pág. 53 "que las reformas de este año, parecían derivadas del propósito de enfrentar a la delincuencia organizada".

Dice el jurista García Ramírez (Ibídem, foja 56) que "la reforma de 1996 conserva el sistema de prohibición de libertad en el supuesto de delitos graves, siendo ésta, su mayor contribución al conveniente desarrollo de la libertad provisional". Comenta García Ramírez con toda atingencia que el término "delito grave" **es desafortunado;** y que mientras se corrija este error, sería deseable que las leyes secundarias (los Códigos Penales) se abstengan de presentar listas de delitos graves y reconozcan que la gravedad o levedad de las conductas ilícitas, se califican por la sanción aplicable a sus autores".

Por su parte, la doctora Olga Islas Allende de González Mariscal (Ibídem, a fojas 93) considera que la fracción I del artículo 20 constitucional, tiene ya una larga historia de modificaciones (pero no supresiones) al texto original del Constituyente de Querétaro. Considera que en 1985 acertadamente se modificó el monto de la caución que era de $250,000 para expresarlo en **días de salario,** con lo que dicho monto estaría siempre actualizado. Pero considera desafortunado que se incorpore a la Constitución, algo que es propio de leyes secundarias, como la distinción entre los delitos intencionales, preterintencionales o imprudenciales.

En esta reforma de 1996 se "canceló" el criterio del "término medio aritmético" y en su lugar se estableció un criterio de **extremo regalo** para el delincuente, ya que en todos los casos podrían obtener la libertad provisional, excepto en casos de delitos graves. Comenta la doctora Islas de González Mariscal, que: se establece una limitación para los delitos **no graves: que el inculpado no haya sido condenado anteriormente por** delito grave; y que el Ministerio Público pueda aportar ante el juez, elementos orientados a que se niegue la libertad provisional, cuando entrañe riesgo para el ofendido, por la conducta precedente del sujeto.

Continúa diciendo la jurista en comento, que "esta facultad sin límites objetivos para determinar la libertad provisional, ya se vivió en México en tiempos de Porfirio Díaz", y fue rigurosamente censurada, en el mensaje de Carranza y en los debates del Constituyente, y se corrigió en la Constitución del 17, mediante un criterio cien por ciento objetivo: la presencia de una pena no mayor de cinco años de prisión. Es oportuno señalar en este momento, que el criterio del "término medio aritmético" habría evitado el herradero de las reformas penales en relación al robo, que instauran punibilidades aberrantes.

Concluyo este comentario citando en su vida, el primer jurista de Hispanoamérica, el doctor Ignacio Burgoa Orihuela en "Las Garantías Individuales" Porrúa, 2002, pág. 646, quien comenta:

> "Las garantías de seguridad contenidas en el artículo 20 de nuestra Ley Fundamental, son a su vez, objeto de formación de los ordenamientos adjetivos en materia penal; en otras palabras, tanto el Código Federal de Procedimientos Penales, como los diversos códigos penales procesales locales, reglamentan los mencionados preceptos".

Sigue diciendo el jurista-constitucionalista-amparista en comento, que "entre los derechos constitucionales de todo acusado, a que se refiere el artículo 20 de la Ley Fundamental, figura destacadamente el que concierne a la libertad provisional bajo caución, previsto en la fracción primera de este precepto".

Cita el doctor Burgoa: Sobre la naturaleza de la libertad provisional bajo caución, tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte. En que ha establecido el siguiente criterio:

"La libertad provisional bajo caución, establecida en el artículo 20, fracción I, de la Constitución federal, es un derecho sustantivo o fundamental del gobernado y no una cuestión meramente adjetiva o procesal, porque además de estar consagrada como tal en la Carta Magna, involucrado de los derechos sustantivos, más preciados del hombre, como es su libertad; y la afectación que produce su negativa, no es susceptible de ser reparada, aunque el interesado obtuviera una sentencia absolutoria; y por ende, le es aceptable la excepción contenida en el artículo 14 constitucional, en cuanto a la aplicación retroactiva de la ley, en beneficio del reo, en este caso, el indiciado, procesado o sentenciado; lo que significa que al resolver sobre el derecho de referencia, se debe aplicar la ley más benéfica para aquél, ya sea la vigente al momento en que se cometió el ilícito, si ésta permitía que se otorgara dicho beneficio o bien, la vigente en la época de emisión del acuerdo respectivo, si ésta última le es más favorable". Tesis sostenida el 24 de enero de 2001.

No debe olvidarse que en el decreto congresional publicado el 21 de septiembre de 2000, se adicionó el artículo 20 constitucional, con un apartado, el B, que consagra diversos derechos a favor de la víctima u ofendido por un delito, que ya son conocidos.

Me he detenido un poco en explicar la **importancia** que tiene el que la libertad provisional bajo caución o fianza, quede debidamente legislada en la Constitución, para que sea una regla de aplicación obligatoria en toda la República y que no quede bajo disposiciones **arbitrarias** de las legislaciones procesales penales de las entidades federativas.

No quiero pensar que algún asesor del Ejecutivo de la Unión, hubiera tratado de sorprenderlo, con la mira de crear un estado fascistoide, en que se sujete a los gobernados a disposiciones y procedimientos inquisitoriales, que podrían prestarse para represiones y venganzas políticas.

Ahora, en las reformas constitucionales publicadas en el DOF el 18 de junio de 2008, **se omite** tratar lo relativo a esta institución de la libertad provisional bajo caución. En el segundo párrafo del artículo 19 (reformado) se dice:

> "El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva, cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso".

Así pues queda al criterio del Ministerio Público, detener al imputado, aún cuando haya sido sorprendido infraganti, cometiendo, por ejemplo, un robo o siendo el autor de unas lesiones leves. Tal vez si porta una insignia del partido político en el poder, el fiscal considere que puede confiarse en su palabra de que comparecerá ante el juez cuando lo requiera; ah, pero si se acredita que pertenece a otro partido enemigo, entonces sí solicitará del Juez la prisión preventiva.

Como que no queda muy explicado y se corre el riesgo de que no se le otorgue una libertad (si es que procede) o se haga caer sobre el todo el peso de la ley, que como se dijo, es propio de las autoridades fascistoides.

Por eso digo, que se trató de una **omision,** la cual es fácil de subsanar, haciendo figurar en el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones constitucionales-penales.

En mérito a lo anterior y en obsequio a la demostración de juridicidad de dicho decreto, con fundamento en los citados artículos 71, fracción II, Constitucional y 55, fracción II, del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta soberanía, esta proposición con el siguiente:

Proyecto de Decreto

Único. Se adiciona con un párrafo la fracción III del Apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual diría lo siguiente:

> "Inmediatamente que lo solicite, el Juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. En caso de delitos no graves, a solicitud del Ministerio Público, el Juez podrá negar la libertad provisional, cuando el inculpado haya sido condenado con anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley o, cuando el Ministerio Público aporte elementos al Juez para establecer que la libertad del inculpado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.
>
> El monto y la forma de la caución que se fije, deberán ser **asequibles** para el inculpado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá

modificar el monto de la caución. Para resolver sobre la forma y el monto de la caución, el Juez deberá tomar en cuenta la naturaleza, modalidades y circunstancias del delito; las características del inculpado y la posibilidad del cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo; los daños y perjuicios causados al ofendido; así como la sanción pecuniaria que, en su caso, pueda imponerse al inculpado.

La ley determinará los casos graves. En los cuales el Juez podrá revocar la libertad provisional."

Artículos Transitorios

Primero. Aprobada esta adición, por el Congreso de la Unión, así como por la mayoría de las Legislaturas de los estados, en cumplimiento a lo previsto en el artículo135 de la Carta Magna, se hará la declaratoria respectiva y se remitirá al Ejecutivo de la Unión, para su promulgación.

Segundo. Esta adición entrará en vigor, tres días posteriores de haber sido publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Diputado Armando García Méndez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SILBESTRE ÁLVAREZ RAMÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe Silbestre Álvarez Ramón, diputado federal e integrante del Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión. Con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

Hace 100 años en México el concepto de la reelección electoral era visto como un factor que impedía el avance y desarrollo político del país.

Producto, en gran medida, de las constantes reelecciones del general Porfirio Díaz que derivó en una dictadura con graves perjuicios para el federalismo y el desarrollo institucional de nuestro país.

Después de la Revolución Mexicana esta idea se mantuvo viva. Se quiso blindar a la política mexicana, para evitar cualquier pretensión de repetir una escena como la de finales del siglo XIX. Lo que derivó en una cultura antireeleccionista por considerarse que este hecho pervertía y corrompía a los políticos en el poder.

A un siglo de esta idea sobre de cómo debe funcionar el sistema político y electoral de nuestro país valdría la pena replantearse si esto es todavía un riesgo, como lo consideraron en su momento el Constituyente de 1917, o es tiempo que se empiece a analizar todos los elementos que envuelve a esta figura jurídica.

Una de las razones que se sostuvieron, en su momento, es que con la no reelección se evitaría que quien gobernara pudiera concentrar poder y facultades para perpetuarse en el cargo.

Y durante muchas décadas, sobre todo a mediados y finales del siglo pasado, esto era considerado por toda la clase política mexicana como una máxima.

Sin embargo, la experiencia y los datos históricos demuestran que esta protección a nuestra democracia y sistema político carece de un soporte empírico para mantenerlo como algo efectivo.

En realidad, los políticos pueden optar por mantenerse en el poder y llegan a concentrar recursos tantos económicos como materiales para beneficiarse de su cargo y situación de poder.

La reelección es una realidad. Si no se da de manera continua sí se da a través del trapecismo político que tienen que realizar diversos actores partidistas para mantenerse en la palestra política.

Es tiempo de desmitificar esta idea y empezar a construir un sistema político y democrático que refleje el espíritu y la realidad de una manera congruente.

En la democracia –real–, la reelección permite al votante tener la oportunidad, a la hora de emitir su voto, no sólo de tener una perspectiva prospectiva sino retrospectiva. Es decir, quien haya gobernado o representado bien sus intereses podrá tener la confianza del encargo o si no será castigado en las urnas.

Esto provoca una sana competencia entre los políticos. Está bien documentado en otras democracias estables el funcionamiento de este mecanismo. Que no sólo provoca un buen rendimiento y cumplimiento de las promesas electorales sino la lealtad del político con su electorado y no tanto con su partido u otras fuerzas que los apoyan.

Una de las soluciones a la crisis de representación y legitimidad que tiene hoy en día el sistema político mexicano es el de otorgar mayor poder al voto ciudadano teniendo esta facultad de poder otorgar su confianza o castigando a quien se presenta a una contienda.

El municipio puede ser un buen espacio para probar los retos y bondades de este mecanismo.

Los municipios son la piedra angular de nuestra nación y desafortunadamente el área con menor fortaleza de nuestro entramado institucional.

Sería sano que desde el primer arquetipo de nuestra República se pudiera observar las bondades de la reelección y sus consecuencias a la calidad de la democracia.

Es en este punto donde se puede ir fortaleciendo el federalismo, tan urgente y necesario para el país, y la autonomía que deben tener tanto estados como municipios sería oportuno, en un cambio gradual de nuestro sistema de representación implementar en los municipios esta figura reelectiva.

La Carta Magna establece una serie de restricciones, prohibiciones y pautas para la elegibilidad o el nombramiento de ciertas autoridades locales, como los integrantes de los ayuntamientos, los diputados locales o los jueces y magistrados. La rigidez vigente resulta contraria al régimen de libertades de los gobiernos locales al que todos aspiramos, las prohibiciones expresas en esos rubros rayan en el anacronismo.

Con esta reforma, se permite a la Constitución poder corregir un elemento que afecta a su espíritu y motivaciones fundamentales que son una nación federal, democrática y con respecto a la autonomía de los estados y municipios del país.

Por lo antes expuesto y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del Congreso de la Unión, el siguiente:

Proyecto de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se suprime el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115, para quedar como sigue:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

> **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. La competencia que esta Constitución 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.
>
> Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos alegatos que a su juicio convengan.
>
> Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.
>
> En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;
>
> II. ...

Diputado Silbestre Álvarez Ramón (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FIDEL ANTUÑA BATISTA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, diputado a la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concordantes con el diverso 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite presentar, para su análisis y dictamen, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El presente proyecto legislativo versa en la primacía del Estado en hacer congruente la legislación mexicana con los diversos instrumentos jurídicos que México ha suscrito y ratificado en el orden internacional y otros que propiamente ha diseñado para proteger a la niñez y a la adolescencia de tal manera que se acceda a garantizar el respeto a los derechos y garantías individuales de los menores de edad y jóvenes adolescentes, pues son ellos los que como actores de la sociedad, constituyen el recurso más importante para la preservación de la misma, contribuir a su progreso mediante la generación y afronta de los cambios con base a la innovación y evolución social, así como para el desarrollo económico del país y del resto de las naciones.

Es por ello que, tomando en cuenta lo establecido en el artículo 4o. constitucional refiere en sus párrafos cuarto, sexto, séptimo y octavo que a la letra dice:

"**Artículo 4o**. El varón y la mujer…

…

…

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

...

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."

Debemos preguntarnos ¿hasta cuando un individuo es niño o niña?, toda vez que en nuestra Carta Magna se describe en la fracción I del artículo 34 que son los 18 años, el periodo de vida donde el mexicano alcanza la mayoría de edad, pues se infiere que a esa edad ya cuenta con la capacidad de razonamiento y madurez para el ejercicio de los derechos electorales y políticos, y así lo faculta como ciudadano mexicano con derechos y prerrogativas.

En razón de lo anterior se desprende que de los 0 a los 18 años el menor de edad se encuentra en la etapa de la niñez; sin embargo en el periodo de tiempo referido existe una etapa del ser humano donde se definen muchas de las características de lo que será cuándo éste alcance su edad joven o adulta, la cual se le ha denomina adolescencia.

Para reconocer la importancia de ambas etapas, de acuerdo a estudios diversos realizados por disciplinas tales como la medicina, psicología, sociología, biología, etcétera, se ha determinado que la trayectoria positiva de vida del individuo o en su caso la proyección de los elementos de su destrucción o decadencia, radica tanto en la niñez como en la adolescencia. De ahí que hoy debemos tener presente que en el México actual por los constantes cambios culturales, dogmáticos, políticos, económicos y biopsicosociales derivados de la globalización, la niñez y la adolescencia son periodos donde el ser humano presenta su estabilidad a nivel psicológico-afectiva y, los cambios acelerados que lo transforman en adulto (en algunos casos más temprano que en otros) como son los cambios biológicos, de tipo cognitivo, psicosexual y social respectivamente.

Sin embargo es importante destacar que estos cambios se manifiestan en el adolescente en diversas formas, grados, orientaciones, etc. toda vez que en cuanto a los cambios biológicos se distinguen su crecimiento y la formación de sus cuerpos, la maduración física y sexual, el peso, el logro de la capacidad de reproducción sin plena conciencia de lo que representa y las consecuencias que les puede traer, entre otros; respecto a la parte cognitiva, se define su forma de pensar que primero se encuentra dirigida por los responsables de su custodia y luego por personas externas a su núcleo familiar, cuando inician su proceso de socialización con la reflexión comparada de su inteligencia y el procesamiento de la información para entender y manipular conceptos abstractos, especular acerca de las posibles alternativas que tienen para razonar y actuar y, que manifiestan en el individuo la impresión de sentirse constantemente observado y criticado, o bien, diferente y único pensando que nada negativo le puede suceder. En relación con el factor psicosexual se muestran rasgos sobre el autoconcepto, la autoestima, el género y la identidad que comienza en la niñez a través de la experimentación de dependencia con los padres y que con el despertar de la conciencia se transforma con una cierta dependencia de sí mismo con el objeto de encontrar su identidad personal. Por lo que hace al factor social, el niño y el adolescente tienden a asimilar cuan complejo es su desarrollo social iniciándose con la toma de decisiones a nivel personal y de gusto para posteriormente enfocarse a formular su juicio moral dentro de las diferentes esferas en las que se desenvuelve para así formar su carácter, valores, creencias y la conducta por adoptar, es decir, pasando de una relación de necesidad parenteral a la

búsqueda de comprensión, afecto, confianza, intimidad y comunicación con una relativa independencia, pero siempre dirigidas a integrarse a la sociedad y conseguir su autonomía.

Lo anterior nos deja advertir la importancia de la adolescencia que al curso de los cambios biológicos en conjunción con los de tipo cognitivo, psicosexual y social, permiten al individuo iniciar de manera progresiva con su proceso de asimilación de su entorno, de sus responsabilidades y obligaciones, de la factibilidad y orientación de su desarrollo, así como la forma en que logrará sus metas y objetivos, respetando su actuación en todas sus esferas, como ser social.

Bajo estas percepciones debemos entender que tanto la niñez como la adolescencia son igualmente significativas para determinar el desenvolvimiento de los ciudadanos, es por tanto que organismos no gubernamentales como la Organización de las Naciones Unidas y sus Estados miembros, como lo es México, se han comprometido a asegurar el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, particularmente los de la población infantil y adolescente, diseñando y acordando instrumentos jurídicos que impulsan diversas acciones y actividades tendientes a identificar el periodo de vida en que el ser humano se encuentra más vulnerable, es decir ¿cuándo cursan su niñez y, cuándo su adolescencia?, así como también el procurar la defensa de sus derechos y garantías individuales; por lo que tras arduas Convenciones y jornadas de trabajo conjunto entre intelectuales médicos, juristas, líderes de gobierno y sociedad en general entre otros, se han logrado suscribir y ratificar en el orden internacional y nacional para proteger a la niñez y a la adolescencia, instrumentos tales como la Convención sobre los Derechos del Niño; el protocolo facultativo en relación con los principios generales de la Convención sobre los Derechos del Niño; el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; y en el ámbito nacional la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; los cuales tienen por finalidad que la adolescencia y la niñez cuenten con un marco jurídico que salvaguarde su protección en entornos de crecimiento, supervivencia y desarrollo sanos, armoniosos y plenos, con ambientes familiar y social de respeto a las garantías y derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que son congruentes con los artículos 4, 15 y 19 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Lo anterior para además coincidir que son niñas y niños las personas de hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos, referencia que ha sido dispuesta en el artículo 2 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, concordante con el diverso 1 de la Convención sobre los Derechos de la Niñez.

Por lo que con el objeto observar irrestrictamente lo dispuesto en el artículo 4o. constitucional, se debe advertir que es substancial plasmar en nuestra Constitución la figura del adolescente; toda vez que así se hará congruente la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en relación con lo establecido en su artículo 1o. que señala:

"**Artículo 1**. La presente ley se fundamenta en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en toda la República Mexicana y tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

> "La federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en el ámbito de su competencia, podrán expedir las normas legales y tomarán las medidas administrativas necesarias a efecto de dar cumplimiento a esta ley."

Por lo anterior, me permito someter a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforman los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estos Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

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

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Los **niños, las niñas y adolescentes** 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 de la adolescencia 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 **y la adolescencia**.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, Distrito Federal, a 21 de abril de 2009.
Diputado Fidel Antuña Batista (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO JAVIER SANTOS ARREOLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado federal de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados 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; 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; lo anterior al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

México a través del tiempo, ha alcanzado una madurez democrática que incide, incluso, en la conducta del ciudadano, el cual hoy está más informado y preparado y además informado sobre la vida política, económica y social del país, por ende con aspiraciones individuales y colectivas de bienestar.

Los ciudadanos han dejado de ser espectadores y se han convertido en actores de los sucesos nacionales, participan, proponen ideas y están en constante movimiento avanzando en la esfera pública para hacer valer sus derechos. Ante esta situación, la mayoría de los gobiernos municipales han sido rebasados, por ello es importante crear una nueva realidad nacional, adecuando el viejo estilo de gobernar.

El municipio sea urbano o rural es la célula básica de nuestra división política, donde los ciudadanos realizan todas sus actividades, sin embargo hay que reconocerlo en la gran mayoría de los 2400 municipios del país, se respira un ambiente de insatisfacción de parte del ciudadano por el pésimo trato y atención que se les da cuando tienen necesidad de acudir a las diversas dependencias municipales para solicitar un servicio, realizar un trámite, un pago o bien para exponer un problema.

Es por ello la reproducción simultánea de abstinencia en las épocas electorales, así como el aumento de falta de credibilidad en los políticos, ya que cuando el discurso del candidato en campaña no es congruente con su forma de gobernar es demagogia.

Derivado de lo antes descrito, me surgieron las siguientes interrogantes ¿Qué tanto responde a la nueva realidad el municipio? y ¿Cuál puede ser la posible solución a tan añejo problema?

Es importante resaltar, que no existe en la actualidad fundamento legal que obligue al ayuntamiento, para implementar el sistema de gestión de la calidad.

Por todo lo anterior, surgió la idea de contribuir en la transformación de la administración pública, comenzando a nivel municipal, esto a través de un proyecto de reforma al artículo 115 de nuestra Carta Magna, que establezca la obligación a todos los municipios del país de implementar un sistema de gestión de la calidad.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de mediante el cual:

Primero: Se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los términos siguientes:

Artículo 115. Los estados adoptarán, ...

I. a VIII. ...

IX. Los municipios, estarán obligados a implementar un sistema de gestión de la calidad, en los términos que las leyes federales o estatales determinen.

Transitorios

Primero. El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, será el responsable de determinar la normatividad jurídica, metodología, y desarrollo hasta su conclusión de la implementación del sistema de gestión de la calidad en todos los municipios del país. a fin de cumplir con la presente reforma.

Segundo. 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.- México, Distrito Federal a los 21 días del mes de abril del año 2009.

Diputado Francisco Javier Santos Arreola (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 31 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ROSAS AISPURO TORRES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le otorgan los artículos 70, 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 55, fracción II, 62, 63 y demás relativos y conexos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se reforma el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

A partir del 31 de diciembre de 1981, mediante reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo federal ha sido el único responsable de establecer los precios y tarifas concesionados o explotados directamente por la federación, en bienes como gasolina, diesel, gas, electricidad, estableciéndolos en forma caprichosa sin considerar los efectos perniciosos que con frecuencia tales precios y tarifas tienen sobre el bolsillo de los mexicanos.

Actualmente, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se dispone en su artículo 31, fracción X, que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración Pública Federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Economía y con la participación de las dependencias que correspondan.

La política de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos que ofrecen los organismos y empresas del gobierno federal se ha orientado solamente a promover el saneamiento financiero del sector paraestatal y a fomentar el supuesto uso de los bienes y servicios que ofrece el sector público, olvidándose del impacto que conviene en la sociedad, lo que se refleja en costos elevados y sin control.

Las acciones que el Ejecutivo federal ha llevado a cabo en materia de política de precios y tarifas, ha consistido en aumentos indiscriminados disfrazados de ajustes parciales o graduales y deslizamientos mensuales que impactan directamente sobre los sectores productivos y sociales del país, particularmente en los más pobres.

La Secretaría de Hacienda ha informado que durante 2008 los aumentos de los insumos básicos fueron de 32 por ciento en gas natural, 81 por ciento en combustóleo, 313 por ciento en carbón importado, 15 por ciento en carbón nacional, y 19 por ciento en diesel industrial, así como que las tarifas eléctricas para usuarios industriales, comerciales y

domésticos de alto consumo se ajustarán mensualmente de acuerdo con las variaciones en los precios de los combustibles utilizados en la generación de energía.

Dichos incrementos, calculados con base en el aumento sostenido en el precio del crudo y sus derivados durante el año pasado, se reflejan en mayores costos de suministro de energía eléctrica y de otros servicios fundamentales para las familias.

Lo anterior deja claro que, no existe una política de precios y tarifas clara para los bienes y servicios públicos por parte del Poder Ejecutivo federal y que la facultad de fijarlos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no considera las demandas sociales, el actual contexto de crisis, ni el deterioro en la competitividad de las empresas.

Esta claro que el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda, toma decisiones en perjuicio de millones de mexicanos que tiene que padecer aumentos arbitrarios y permanentes de estos servicios, afectando la economía de las familias, argumentando siempre que el sofisma de que dicho aumento está justificado con el fin de contrarrestar los costos que se generan por las importaciones de los combustibles, así como para reducir las distorsiones generadas en el mercado interno con los precios controlados ante los aumentos del precio del petróleo.

Esta iniciativa que someto a consideración de esta soberanía, busca devolver a esta Cámara su legítima participación en los asuntos de la economía nacional y, sobre todo, evitar que se afecte directamente al pueblo de México por decisiones unilaterales y arbitrarias.

Por lo anterior, propongo reformar el artículo 74, en su fracción III, para que sea la Cámara de Diputados la que establezca y revise los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal.

Al mismo tiempo, se propone adecuar el marco normativo de la administración pública federal, a fin de que la SHCP sólo establezca las bases técnicas para fijar los precios y tarifas de los bienes públicos, en lugar de ser un brazo articulado del Ejecutivo federal para imponer tarifas y precios en forma discrecional, para lo cual se propone reformar el artículo 31, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

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

Decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se reforma la fracción X del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Primero. Se **reforma** la fracción III del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74. …

I. a II. …

III. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal.

IV. a VIII. …

Segundo. Se **reforma** la fracción X del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 31. …

I. a IX. …

X. Establecer y revisar las bases para fijar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 74, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Cámara de Diputados, escuchando a la Secretaría de Economía y con la participación de las dependencias que correspondan;

XI. a XXV. …

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 21 de abril de 2009.

Diputado José Rosas Aispuro Torres (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 59, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARTHA MARGARITA GARCÍA MÜLLER, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, de la LX Legislatura, del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de esta Cámara, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 59, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Actualmente en la Constitución se encuentra instaurado el régimen bicameral por el artículo 50 de constitucional, el 51 prevé que los representantes de la nación que componen la Cámara de Diputados sean electos en su totalidad cada tres años; y el artículo 56 ordena que la completa renovación de la Cámara de Senadores sea cada seis años. Asimismo en el artículo 116 se establece que los diputados de las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Lo mismo se establece en el artículo 122 para los diputados locales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Después de prohibir la reelección presidencial por el artículo 83, los constituyentes de 1917 no consideraron necesario introducir una limitación análoga en las elecciones de senadores y de diputados.

Sin embargo como consecuencia de la Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario celebrada en Aguascalientes en octubre de 1932, que inició el camino hacia la adopción definitiva del principio de no-reelección presidencial, condujo también a la prohibición –que hoy sigue en vigor– para que los integrantes del Poder Legislativo puedan volver a ocupar sus curules en el periodo inmediato al de su ejercicio como miembros de la legislatura. También en aquella convención se reformó el noveno párrafo del artículo 115[1] constitucional, que hace extensivo a los diputados de las legislaturas estatales el principio de no-reelección relativa. La reforma antes citada, se publicó el 29 de abril de 1933 en el Diario Oficial de la Federación, y es a raíz de ésta, que por primera vez en la historia constitucional de México, se prohibió la reelección del Poder Legislativo.

No obstante a partir de la reforma de 1933, siempre se siguió tratando de introducir de nueva cuenta la reelección legislativa dentro del Congreso de la Unión, así tenemos que después de la reforma que permitió la incorporación al Congreso de los diputados de partido, 13 de octubre de 1964 se leyó en el Congreso de la Unión una iniciativa elaborada por el Partido Popular Socialista con el propósito de que se permitiera la reelección de los diputados federales. Como se explicaba en la propuesta, y como también adujo Vicente

Lombardo Toledano[2], la imposibilidad de reelegir a esos miembros del legislativo impedía la formación de cuadros parlamentarios dotados del necesario rigor profesional.

Podemos concluir, que una vez demostrado que durante todo el proceso de gestación de la actual Constitución, en ningún momento se prohibió la reelección consecutiva para diputados o senadores –no siendo el caso para el presidente de la República por la historia dictatorial que el país sufrió hasta la explosión de la Revolución Mexicana–, sino que es hasta la reforma de 1933 cuando por instrucciones del que fuera el antecesor del partido hegemónico (el PRN) se quita la posibilidad para que el Congreso se conforme por legisladores que a través de la continua formación, adquisición de experiencia legislativa y fortaleza de los partidos de oposición, den a sus representados los resultados democráticos que esperan. Como nos dice Benito Nacif "la reforma constitucional que prohibió la reelección consecutiva en el Congreso, legislaturas estatales y ayuntamiento, sirvió para consolidar el sistema del partido hegemónico e inhibir el desarrollo de los partidos de oposición."[3]

Creo en la urgencia y necesaria reforma a los artículos 59 y 116, fracción II, párrafo segundo constitucionales, de tal manera que se haga posible la reelección inmediata de los legisladores federales y locales y que esto traería ventajas al sistema político mexicano en vías de consolidar la democracia.

Miguel Carbonell nos proporciona una serie de ventajas que la introducción de esta figura –que no es nueva–, traería al fortalecimiento del Congreso mexicano. Estas ventajas serían:

> A) Crearía una relación más directa entre los representantes y los electores. Al tener que regresar los legisladores a buscar el voto en sus distritos originales, se generaría un incentivo para una mejor y más eficaz gestión por parte de los representantes y para mantener un contacto más estrecho con los votantes. En un diseño político que, como en el caso mexicano, no permite la reelección inmediata, el legislador busca mantener estrechas relaciones políticas con su partido más que con su electorado. Sabe que al terminar el periodo para el que fue electo dependerá del partido la posibilidad de continuar con su carrera política. En cambio, si se permitiera la reelección inmediata, los legisladores no solamente buscarían promoción hacia adentro de sus partidos –como sucede en la actualidad– sino que prestarían mucha mayor atención a los electores.
>
> B) Fortalecería la responsabilidad de los legisladores. Bajo el incentivo de la reelección quizás aumente la preocupación de los legisladores para desempeñar diligentemente su cargo y no dejar pasar el tiempo de la legislatura sin aportar nada a los trabajos de los órganos legislativos correspondientes.
>
> C) Profesionalizaría a los legisladores. En la actualidad, el trabajo legislativo tiene que ver con materias cuyo conocimiento no se puede adquirir de un día para otro. La complejidad de las sociedades actuales se ha traducido, también, en una complejidad de las tareas legislativas y de sus respectivos productos normativos. Hoy en día los legisladores igual tienen que votar (y se supone que conocer) sobre

la regulación de nuevas figuras delictivas que sobre el tema de las especies vegetales. La continuidad misma de los trabajos legislativos también se vería mejorada con la reelección inmediata, lo cual, a su vez, permitiría la creación y desarrollo de verdaderas "políticas de Estado"en la rama legislativa.[4]

Por otro lado, en el derecho comparado latinoamericano, encontramos que Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos y Paraguay contemplan de diferentes maneras la reelección legislativa a comparación de nuestro país que no la contempla como ya lo hemos visto.

Propongo la reelección continua de legisladores, no porque se busque la perpetuidad en el cargo, por el contrario, creo que debe ser el ciudadano quien decida que legislador debe continuar en el cargo con base en su trabajo.

Con esta iniciativa se pretende fortalecer los incentivos para la rendición de cuentas, para el trabajo constante, para erradicar la simulación y sobre todo, para devolverle a la sociedad la credibilidad del trabajo legislativo.

Si queremos que el Congreso adquiera esa autonomía, capacidad y visión, la reelección de los legisladores es una condición indispensable –aun cuando no la única, para lograrlo–, es por esto que el Grupo Parlamentario de Acción Nacional se manifiesta a favor de la reelección inmediata de legisladores, con base en la convicción de que ésta fortalecerá la profesionalización del quehacer legislativo y al significar una relación más estrecha entre electores y representantes electos, se traducirá en una efectiva rendición de cuentas que fortalecerá la consolidación democrática de nuestro sistema político.

Por todo lo anteriormente expuesto, consideramos que la necesidad es clara con respecto a la modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se presenta la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforman y, adicionan los artículos 59, la fracción II, del párrafo segundo del artículo 116 y el párrafo priemro de la Base Primera del artículo 122 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 59. Los Senadores al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para el periodo inmediato y los Diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos hasta por tres periodos consecutivos.

…

Artículo 116. …

…

a) …

b) …
…

II. …

Los diputados a las legislaturas de los estados podrán ser reelectos en los términos que fijen las Constituciones de cada estado. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

…

Artículo 122. …

A. y B. …

C. …

Base Primera. Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. Los diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto y podrán ser reelectos en los términos que disponga la ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

…

Transitorios

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

Notas

1. Antes de la reforma al artículo 116 constitucional, del 17 de marzo de 1987 en el Diario Oficial de la Federación, el artículo 115 sentaba las bases para la organización de los estados y por ende la forma de cómo iban a ser electos los diputados de las legislaturas.
2. *Los argumentos de Lombardo Toledano, intervención favor del Dictamen.* Diciembre 30 de 1964. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
3. Elizondo Mayer–Serra Carlos y Benito Nacif Hernández, Lecturas sobre el cambio político en México, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2002, 468 pp.
4. Carbonell Miguel, *La reelección legislativa: una propuesta de cambio constitucional*, Crónica Legislativa número 13 México.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2009.
Diputada Martha Margarita García Müller (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ALMA LILIA LUNA MUNGUÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

En ejercicio del derecho que me confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a este honorable pleno la presente iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 71, 72, 35, 36 y 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

Ante el contexto de la eminente reforma del Estado, y con base en la Plataforma de la Coalición por el Bien de Todos, específicamente en el numeral 4, del capítulo I, denominado "Régimen de Estado y Gobierno", y con el ánimo de poder participar de forma activa y colaborativa ante esta importante reforma, que sin duda tendría como trascendencia entre otros aspectos un apego real de lo que tiene que estar regulado en la Carta Magna, respecto de la realidad social económica y cultural, entre otros muchos temas desde los cuales puede accederse a este importante cambio, es que vengo a aportar ente esta Honorable Cámara la siguiente propuesta de reforma a los artículos 71, 72, 35, 36 y 39 de la Ley Fundamental de nuestro país, en los siguientes términos.

En atención del sistema de reformabilidad de la Constitución, éstas se clasifican en flexibles y rígidas. Las constituciones se consideran flexibles cuando siguen un procedimiento de modificación que representa el mismo grado de dificultad que su proceso legislativo ordinario; mientras que se consideran rígidas aquellas que para ser modificadas, enmendadas o adicionadas, necesitan desarrollar un procedimiento con mayor grado de dificultad que el llevado a cabo para modificar, enmendar o adicionar la legislación ordinaria.

México maneja un sistema rígido de reforma constitucional. En este sentido, el maestro Jorge Carpizo identifica tres subsistemas base de reformas constitucionales dentro del sistema rígido: el estadounidense, el francés y el suizo.

El sistema estadounidense consiste en que su ley fundamental podrá sufrir enmiendas, mismas que el Congreso, cuando así lo acuerden las dos terceras partes de ambas cámaras de aquel país o bien a través de la petición de las dos terceras partes de los Estados; se convocará una convención para proponer reformas, las cuales, en cualquiera de los dos casos serán válidas para todos los fines y propósitos como parte de la Constitución, una vez que hayan sido ratificadas por las Cámaras de las tres cuartas partes de todos los Estados, o por convenciones celebradas en las tres partes de los mismos, según el Congreso proponga el uno o el otro modo de ratificación. Este sistema sirvió de modelo a nuestra Constitución,

en razón que desde la Ley Fundamental de 1824 se adopto, incluso todavía en la actualidad se encuentra vigente en el artículo 135, sin embargo, existe una notable diferencia entre la cantidad de reformas que ha sufrido la Constitución estadounidense en comparación con la de México. Debe señalarse que en el sistema norteamericano la Suprema Corte de Estados Unidos, a través de su interpretación que realiza a los preceptos constitucionales, se adecua la norma suprema a las necesidades histórico-sociales del pueblo norteamericano, situación que al ser copiada por nuestro sistema mexicano, este no puede alcanzar que sus efectos sea para todos los ciudadanos del país, sino que la interpretación sólo protege a aquellos que promueven un juicio de garantías y del cual es procedente.

Por otra parte, el sistema francés, establece que para que una iniciativa sea texto constitucional se requiere que la misma sea aprobada por tres legislaturas sucesivas y diferentes entre sí.

En tanto, el sistema suizo permite que la Constitución se reforme siempre que esté de acuerdo el Poder Legislativo. Sin embargo, es indispensable la aprobación del pueblo por medio de la figura del plebiscito para que se convierta en reforma, no se omite en señalar que esta figura del plebiscito fue en su momento la forma en que en la antigua Grecia se consultaba a la ciudadanía para el efecto de poder decidir las reformas que necesitaba la sociedad, acorde a sus usos y costumbres, este tipo de consulta se podía hacer, debido esencialmente a que se estaba ante la presencia de comunidades pequeñas en las cuales se podía ejercer una democracia directa; hoy en día desde hace ya bastante tiempo las democracias ya no son directas esencialmente porque el número de ciudadanos que tienen los países es excesivo, por lo que ahora la elección de leyes y gobernantes lo son por medio de representantes, a esto se le conoce como ficción de la representación, por lo que se esta ante la presencia de una democracia de tipo indirecto.

No obstante lo anterior, la práctica de la democracia directa que se realiza en el pueblo suizo, mediante la práctica de la consulta popular conocida como referéndum, si bien es cierto que tiene mucha dificultad en cuanto a su aplicación en la mayoría de los países con exceso de población, como en el caso nuestro, lo cierto también es que la práctica debe considerarse como sana, que trae consecuencia positivas como una mayor práctica democrática, madurez jurídica y conciencia política.

En Japón se requieren las dos terceras partes o más de todos los miembros de cada cámara, debiendo ser sometida dicha enmienda a la ratificación del pueblo, para lo que se requiere del voto de la mayoría de todos los votantes del padrón.

Por último, tenemos que el sistema cubano señala que la Constitución sólo puede ser reformada, total o parcialmente, por la Asamblea Nacional del Poder Popular mediante el acuerdo adoptado, en votación nominal, por una mayoría de por lo menos las dos terceras partes del número total de sus integrantes.

Ahora bien, es necesario destacar que se entiende por plebiscito y por referéndum. La primera figura es la "consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente respecto a la solución de un problema político trascendental o

de interés o sobre la aprobación o repulsión de determinados actos de sus gobernantes. El referéndum por su parte es la institución política mediante la cual un cuerpo electoral acepta o rechaza las leyes aprobadas por un órgano legislativo. Se clasifica en obligatorio, que es el que está impuesto como un requisito necesario para validez de las leyes ordinarias y facultativo, que es el que tiene lugar únicamente cuando la consulta responde a solicitud de un grupo de ciudadanos o a la petición de una autoridad investida de poder de solicitar su celebración".[1]

En México se ha caracterizado desde la Constitución de Cádiz de marzo de 1812, por ser un sistema de tipo rígido, el cual señalaba en su artículo 376 "que para hacer cualquier alteración, adición o reforma en la Constitución, será necesario que la diputación que haya de decretarla definitivamente, venga autorizada con poderes especiales para este objeto",[2] todas las proposiciones de reforma debían hacerse por escrito y ser apoyadas con firma por lo menos por 20 diputados.

El procedimiento de reforma comenzaba con la lectura de la iniciativa de reforma por tres veces, con el intervalo de seis días entre una y otra, para después deliberar si había lugar a la discusión. Una vez iniciada la discusión, el procedimiento que seguía era el mismo que el dado para la formación de leyes, y si era aceptada la reforma, se turnaba a la siguiente diputación, la cual previas las formalidades antes señaladas, otorgaría los poderes especiales para hacer la reforma a la diputación próxima inmediata o la siguiente a está.

> "La última diputación discutiría nuevamente la reforma y si lo aprobase por las dos terceras partes de los diputados pasaría a ser ley constitucional."[3]

En la Constitución federal de 1824, promulgada el 4 de octubre de 1824, se estableció la facultad de que las legislaturas locales pudieran realizar observaciones a la Constitución pero no serían tomadas en cuenta sino hasta 1830; una vez llegado este término, el Congreso en turno se limitaría a analizar las reformas que serían aprobadas, de así ser consideradas por el siguiente Congreso. Aquellas reformas que llegaran a realizar con posterioridad a 1830, deberían de ser tomadas en consideración por el Congreso en el segundo año de cada bienio.

> "Destaca la prohibición absoluta a que hace referencia el artículo 171 de la Constitución en análisis para no reformar todos aquellos artículos de la Constitución y del Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la Nación Mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de poderes tanto federal como estatal."[4]

Por su parte, las Leyes Constitucionales o Constitución de 1836, se dividía en siete estatutos, por lo que también es conocida como la Constitución de las Siete Leyes y contenía disposiciones interesantes sobre el procedimiento de reforma constitucional.

Según se establece en el artículo primero de la séptima ley constitucional, dicha Constitución no podía ser enmendada sino hasta después de seis de años de la fecha de su publicación, y una vez cumplido este lapso, se procedería conforme a lo señalado en su artículo duodécimo, inciso X de la segunda ley constitucional, que faculta al Supremo Poder Conservador para dar o negar la sanción a las reformas de constitución que acordara el Congreso, el cual en términos del artículo 26, inciso III de la tercera ley constitucional,

sólo podía entrar a su estudio cuando las Juntas Departamentales dieran inicio a un proyecto al respecto, pues era las únicas facultadas para hacerlo.

> "La Junta Nacional Legislativa instalada el 6 de enero de 1843 creó una nueva Constitución, que fue sancionada por Santa Ana bajo el nombre de Las Bases de Organización Política de la República Mexicana, esta nueva Constitución, permitía la reforma de las Bases Orgánicas en cualquier tiempo con la sola participación del Congreso, a través de los dos tercios de votos en las dos Cámaras".[5] Esta Constitución establecía una mayoría calificada para la reforma constitucional, mientras que para la aprobación de leyes federales, se conformaba con una mayoría simple, es decir, el cincuenta por ciento más uno de los votos en las Cámaras, razón por la que válidamente se podría considerar como un sistema de reforma rígido.
>
> En la Constitución de 1857 se planteó la reforma constitucional, la cual es la misma que tiene en la actualidad nuestra ley fundamental vigente, además es de observarse que en todas y cada una de las Constituciones que han regido al Estado mexicano se desprende, por un lado que el procedimiento que ha regido en todas ellas tiene una naturaleza de un procedimiento de tipo regido; por otro es notorio que en ninguno de estos dispositivos supremos se ha tomado en consideración la opinión de la soberanía (el pueblo), situación que como se dijo es compleja por el hecho de que esta en su momento opero en democracias donde la población era pequeña, por lo que si podía darse en un amplio sentido la práctica de la democracia directa, pero también es cierto que esto no es un imperativo para que no se pueda implementar en países donde la práctica de la democracia es de tipo indirecta (ficción de la representación), como muestra de ello en Suiza y en Japón se toma en consideración a la soberanía, mediante fórmulas como la consulta o también denominada "plebiscito".

O incluso ante la serie de malestares que presenta la ciudadanía casi en su generalidad, debiera de dársele la oportunidad de que el pueblo, que por cierto acorde a lo dispuesto por el artículo 39 de la ley fundamental, en el cual reside la soberanía de nuestro Estado, debiera de permitírsele que este presente iniciativas, para el efecto de que este sea parte de la propia construcción y modificación de su realidad, esto es que la Constitución es y debe ser congruente con la realidad del país, y esto se lograría en gran parte si se toma en cuenta al actor principal del soporte de nuestra soberanía, como lo es el pueblo, el cual refleja claramente con su cotidianidad las carencias y malestares de que se duelen los ciudadanos.

En tanto, la Constitución de 1917 establece en el Título Octavo, llamado "De las Reformas de la Constitución", el cual comprende únicamente el numeral 135, mismo que a la letra dice: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

Debe decirse que el numeral citado, adopta en gran parte el sistema norteamericano, que dentro de la doctrina es considerado como rígido, por lo que por consecuencia nuestro sistema de reformabilidad de Carta Fundamental debe ser considerado de igual forma, no obstante de que en los hechos nuestra Constitución tenga más de cien o más reformas, mientras que la Constitución de los Estados Unidos aún y siendo más vieja, esto es a partir de 1776 (más de doscientos años), sólo tiene 26 reformas o enmiendas. Que desproporción tan contundente, claro esta, que se tiene que tomar en consideración el funcionamiento de la estructura de ambos países, pero independientemente de esto, consideramos que si nuestro sistema es rígido y aún a sí existen más de cien reformas a la Constitución, entonces que se puede esperar de un sistema flexible, por ello debiera de tomarse en consideración la voluntad del pueblo, para tratar por un lado de ratificar la rigidez de nuestro sistema, y, por otro lado lo más importante que se tome en cuenta la soberanía, para que el texto fundamental sea en un alto grado acorde con la realidad del país, es decir que por medio de la iniciativa popular se puede avanzar en mucho hacía la democracia de tipo directo como se hacía desde las polis griegas, aunado a otras figuras como el plebiscito y el referéndum, claro esta que es difícil lograr que una democracia de tipo indirecta como la nuestra, pase a ser directa, como se daba en las organizaciones de la antigua Grecia, debido a que el número de pobladores entre muchos otros aspectos repercuten en que esto no se puede lograr a cabalidad.

El artículo 135 es omiso respecto de ciertos aspectos: no hace alusión de quienes están facultados para iniciar una reforma constitucional, ésta y otras soluciones se dan con base en un análisis de la Constitución. Así, podemos decir que tendrán la facultad de iniciar una reforma constitucional, conforme al artículo 71: el presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión, y las legislaturas de los estados.

Por otro lado, el procedimiento de reforma que se sigue es el contemplado en el artículo del 72, inciso h), de la ley fundamental, el cual a la letra dice "La formación de las leyes y decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados". Respecto a los temas aludidos resulta conveniente toda vez que son aspectos de la vida social e institucional que inciden más en la vida del pueblo, y en razón de que es la Cámara de Diputados la que tradicionalmente se ha considerado la representante del pueblo, que las discusiones tengan inicio en tal sede.

En cuanto a la aprobación por las legislaturas locales, el artículo 135 constitucional determina necesario una mayoría simple por parte de aquéllas para que se considere aprobada la reforma sometida al Constituyente Permanente.

Por lo que se refiere a la promulgación, se sigue lo establecido por el artículo 89 fracción I, siendo en este caso, el titular del Ejecutivo federal a quien corresponde tal facultad de promulgación. Como se observa, ni el artículo 72 ni, mucho menos, el 135 establecen algún mecanismo para que el pueblo pueda participar de forma activa en la aprobación o desaprobación de las reformas a la Constitución, lo cual debiera de contemplarse en la Carta Magna para el efecto de fomentar una mayor práctica democrática, madurez jurídica

y conciencia política, lo cual se traduce en reflejar de una forma nítida la realidad social en el dispositivo máximo de nuestro país, con el animó o fin de adecuar la realidad e ir reduciendo la asincronía que opera hoy en el contexto mexicano.

Por tanto, ante la asincronía referida entre el texto constitucional y la realidad social persistente en la actualidad, se debe de tomar como experiencia el sistema suizo y japonés, para que se legitimen las reformas con el voto de la mayoría de los electores del padrón. De esta manera se garantizara un verdadero sistema rígido, que permitirá la participación ciudadana por medio de figuras como el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular, con las cuales se logrará que los ciudadanos se comprometan en los asuntos políticos del país; aun cuando en principio no lograra sus objetivos, estamos convencidos de que con el tiempo traerá más provechos que desventajas.

> "Finalmente es importante lo que atinadamente apuntó Charles-Luis de Secodant Barón de la Bréde y de Montesquieu en su obra El espíritu de las leyes, al referirse que un Estado puede cambiar de dos maneras: porque la Carta Magna se corrige o porque se corrompe. Si conserva sus principios y cambia la Constitución es prueba de que se corrige; pero si pierde los principios, el cambiar la Ley Fundamental es señal de que se corrompe."[6]

Luego entonces, ante la búsqueda de corregir la asincronía que existe entre el texto vigente de la Constitución federal y la realidad social, vengo a presentar ante esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 71, 72, 35, 36 y 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Por lo que respecta al artículo 71 de nuestra ley fundamental, se le adiciona la fracción IV, la cual a la letra debe decir:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete

> **I. a III. …**
>
> **IV. El pueblo en los términos y condiciones que fije la ley reglamentaria respectiva.**

Por lo que respecta al artículo 72 de la Carta Magna, se le adiciona el inciso K), el cual a la letra debe decir:

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

> **A) a J) …**

K) Cuando se haya aprobado una iniciativa de ley que modifique alguna ley federal e incluso la Carta Magna, tanto en la Cámara de origen, como en la Cámara Revisora, y antes de que esta se envíe al Ejecutivo para que se sirva publicarla en el Diario Oficial de la Federación, con la cual entrará en vigencia de forma mediata o inmediata, se tendrá que poner en consideración del pueblo por medio de las figuras de plebiscito o referéndum según corresponda, en los términos y condiciones que fije la ley reglamentaria respectiva.

Al artículo 35 de la Constitución federal se debe adicionar en la fracción I lo siguiente:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano

I. Votar en las elecciones y plebiscitos populares;

II. a V. …

Al artículo 36 de la Constitución federal se debe adicionar en la fracción III lo siguiente:

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la república:

I. y II. …

III. Votar en las elecciones y plebiscitos populares en los términos que señalen las leyes respectivas;

IV. y V. …

Al artículo 39 de la Constitución federal se debe adicionar un segundo párrafo, para quedar como sigue:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originalmente 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.

La forma en que el pueblo podrá modificar o alterar su forma de gobierno, lo hará por medio de la iniciativa popular que presente de forma individual o colectiva cualquier ciudadano mexicano por nacimiento o por naturalización.

Transitorio

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

Notas

1. De Pina de Vara, Rafael. *Diccionario jurídico,* Porrúa, México, página 22.
2. Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1985,* decimotercera edición, Porrúa, México 1985, página 103.

3. Artículos 377 a 382 de la Constitución de Cádiz, que pueden ser vistos en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1985, op. cit.*, páginas 103 y 104.
4. Ibídem, página 193.
5. Ibídem, página 435.
6. Citado por el doctor en derecho por la Unidad de Posgrado de la Facultad de Estudios Superiores, Campus Aragón de la UNAM. Profesor de asignatura en licenciatura y maestría en derecho, en la revista de posgrado *Horizontes Aragón*, año 2, cuatrimestre 3 (septiembre-diciembre de 2001), y año 3, cuatrimestre 1 (enero-abril, 2002), número 5, página 97.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de abril de 2009.

Diputada Alma Lilia Luna Munguía (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ADOLFO MOTA HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado Adolfo Mota Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados al honorable Congreso de la Unión, con fundamente 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 ante el pleno de esta soberanía, la presente propuesta de iniciativa de decreto que reforma la fracción V del Apartado C del artículo 20 de la Constitución General de la República. Lo anterior con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

El artículo 20 de nuestra Carta Magna, desde su promulgación en el año de 1917, establece la figura de los careos como garantía de los procesados; en ese entonces dicho artículo establecía:

> "...En todo juicio del orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías:
>
> I. a III. ...
>
> IV. Será careado con los testigos que depongan en su contra, los que declararán en su presencia si estuviesen en el lugar del juicio, para que pueda hacérseles todas las preguntas conducentes a su defensa..."

Con la relación a lo que estipula la cita fracción, de acuerdo a la concepción de la figura del careo, debe entenderse como el medio complementario de comprobación, al que se recurre para despejar una situación de incertidumbre provocada por manifestaciones discordes.

El careo consiste en un enfrentamiento de sujetos que intervienen en el proceso, durante la etapa probatoria del mismo y sólo par dos medios de prueba: la confesional y la testimonial.

El objeto de los careos consiste en despejar la situación de incertidumbre que provoca por las manifestaciones discordes de los sujetos de la relación procesal y de los testigos. Busca el logro de la verdad auténtica y absoluta.

De acuerdo a los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el fin procesal de las diligencias de careo, estriba en el esclarecimiento de puntos de divergencia; es notorio que la falta de los que dejen de desahogarse, no constituye una violación de las garantías individuales.

Hasta hace algunos años, el artículo 20 de la Constitución General de la República, establecía en su fracción V del Apartado B, lo siguiente:

> "...Artículo 20. En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:
>
> A. ...
>
> B. De la víctima o del ofendido.
>
> I. a IV.
>
> V. Cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad, no estarán obligados a carearse con el inculpado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro. En estos casos, se llevarán a cabo declaraciones en las condiciones que establezca la ley."

Sobre lo estipulado en la fracción anteriormente transcrita, podemos observar que solamente se excluía a los menores de edad a comparecer e interactuar en los careos, cuando se tratara de delitos como la violación o el secuestro.

En el caso señalado anteriormente, la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala sobre el rubro de testigos menores de edad, que éstos tengan la capacidad de comprender los hechos de los que se ha dado cuenta, retenerlos en la mente y poderlos exponer ante quien le pida su declaración.

Sobre el mismo punto, con relación a la valoración que se le dará a las declaraciones de los menores, se ha señalado que: para estimar el testimonio de un menor y darle valor a su dicho, no es necesario que coincida perfectamente con los demás atestantes en todas y cada una de sus manifestaciones, sino que basta para ello que concuerden en lo esencial, independientemente de la forma en que lo narren.

Si nos encontramos ante la vertiente de que a un menor no se le puede exigir de ninguna forma que pueda tener cierta coherencia o contundencia en lo que manifiesta, es porque un menor no tiene la capacidad de comprender los hechos que pudo ver de terceros; el menor sólo podría relatar lo que vio, pero no tener una idea clara de las razones por las cuales el agresor actuaría de esa forma. En otras palabras, puede relatar los hechos que presenció, sin comprender exactamente el valor o antivalor de los mismos.

Con motivo de la incorporación de los juicios orales dentro del procedimiento penal, el 18 de junio de 2008, se publica en el Diario Oficial de la Federación, un decreto que modifica entre otros numerales, el concerniente al artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; dicha reforma establece en su nueva redacción, lo siguiente:

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

A. De los principios generales:

I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;

II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica;

III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo;

IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;

V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente;

VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;

VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad;

VIII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;

IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y

X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;

III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

La ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;

IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley;

V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en su contra;

VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;

VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

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

IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño..."

Dicha reforma al artículo 20 constitucional, amplió su contenido y determinó los derechos de las personas imputadas y de las víctimas ante la necesidad de incorporar los principio generales por la implementación de los juicios orales; sin embargo, la protección de los menores siendo o no víctimas, no fue debidamente detallada como debiera ser, dadas las características de la multicitada reforma.

Si bien es cierto, contempla en esencia un sentido proteccionista en cuanto a las víctimas y a los menores como tales, no contiene implícitamente una prohibición que englobe a todos aquellos menores de edad, que como víctimas o testigos, pudieran aportar algún indicio al testificar como al sujetarse a un careo; por lo que, en atención a la fracción V del apartado B del citado artículo 20, debe incorporarse al fracción V del apartado C la frase **"... a la prohibición de la participación de los careos..."**

Ello debido a que los menores ante cualquier circunstancia no deben verse expuestos a alguna situación que los someta a cualquier tipo de estrés que le ocasione trastornos psicológicos o que le agrave más el que padezcan a consecuencia de haberse visto expuestos en la comisión de un ilícito; toda vez, que existen delitos que pueden resultar más o igualmente traumáticos, como pude ser la misma violencia intrafamiliar, por citar un ejemplo.

Si redundamos que la intención del legislador fue, buscar un sentido proteccionista al inocente; por ende, también debe otorgársele la misma característica al indefenso y en ese tenor, los menores, por disposiciones constitucionales, lo son.

En razón de lo anterior, de conformidad con la motivación antes expuesta, someto a esta honorable asamblea, la presente:

Iniciativa de decreto que reforma la fracción V del Apartado C del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se **reforma** la fracción V, del Apartado C, del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 20. ...

A. y B. ...

C. ...

I. a IV. ...

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales, a la prohibición de la participación de los careos, en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

...

VI. a VII. ...

Transitorios

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

Diputado Adolfo Mota Hernández (rúbrica)

DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

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

Los que suscriben, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, en nuestro carácter de integrantes de la Mesa Directiva de este órgano de gobierno local con fundamento en lo dispuesto en los artículos 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso ñ) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 42, fracción VIII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 10, fracción II, 31, 32 y 36, fracciones II, V, VI y XV, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se permiten someter a la consideración de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se reforma el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Considerandos

Primero. Que este órgano de gobierno es competente para conocer y resolver respecto de las iniciativas con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en materia de Seguridad Pública, presentada por los diputados Ezequiel Rétiz Gutiérrez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y por Víctor Hugo Círigo Vásquez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59, 60, fracción II, 61, 62, fracción XXII, 63 y 64 de la Ley Orgánica; 28, 32, 33 y 87 del Reglamento para el Gobierno Interior; y 50 y 52 del Reglamento Interior todos los ordenamientos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Segundo. Que el problema de la inseguridad pública en el Distrito Federal sigue siendo la principal preocupación de sus habitantes y visitantes, debido a que los altos índices delictivos en los últimos años la ubican entre las entidades federativas más peligrosas.

Tercero. Que la percepción de inseguridad es toda aquella sensación de peligro que experimenta un individuo, que se constituye con base en la experiencia individual y colectiva y hace referencia a condiciones de "normalidad" construidas subjetivamente que sensibilizan a los sujetos respecto de las posibles amenazas del entorno[1]. Es por ello que, sentirse seguro, configurar las condiciones existenciales, como el sexo, la edad, el nivel socioeconómico o alguna experiencia, directa o indirecta con el delito.

La percepción de inseguridad está motivada por la verificación de que:

a) La criminalidad afecta a amplios sectores de la población, y

b) Sólo una mínima proporción de la demanda de justicia encuentra satisfacción adecuada.

Cuarto. Que más de la mitad de los habitantes se sienten inseguros en el lugar donde viven, un ejemplo o encontramos en la propia ciudad que al rededor de 86 por ciento de los capitalinos comparten tal percepción, lo anterior según los datos del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, Icesi.

Quinto. Que el temor al delito es un fenómeno al que se le debe prestar particular atención ya que puede afectar la vida de las personas de forma significativa, provocando que el individuo modifique su estado de vida o que deje de realizar actividades que forman parte de su vivir cotidiano.

Sexto. Que atender los orígenes de los vicios e inercias que prevalecen en las instituciones de seguridad, es hoy una cuestión urgente, porque la inseguridad nos afecta a todos. Nadie está exento de resentir sus efectos, por eso una de las vías más eficaces para enfrentarlo, es la generación de políticas permanentes que involucren a la ciudadanía particularmente en las acciones preventivas. Acciones que deben ser planteadas desde una óptica integral, en que las transformaciones partan de la necesidad de redimensionar el papel de las instituciones competentes en materia de seguridad pública.

Séptimo. Que en los últimos años la mayor parte de la población se ha resignado a los riesgos y se abstiene de denunciar los hechos delictivos que a diario se cometen en la ciudad, cada vez con mayor violencia, sofisticación y variación de los ámbitos de actuación material, intelectual, y territorial de la delincuencia, que ha encontrado facilidad para su expansión por la falta de efectividad de la autoridad local para diseñar políticas públicas acorde a los nuevos retos que plantea el complejo fenómeno de la inseguridad, que poca relación guarda con el enfoque tradicional que lo identifica como una cuestión meramente policial, en lugar de ubicarlo como un asunto multifactorial que implica investigación, toma de decisiones, asignación de recursos, planeación, instrumentación y evaluación.

Octavo. Que la Asamblea Legislativa como órgano de representación ciudadana de los habitantes del Distrito Federal, deberá circunscribirse la atribución de dar cauce a las exigencias que en materia de seguridad pública tienen los capitalinos, a través de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y estableciendo las bases de un nuevo sistema de seguridad pública, acorde con los lineamientos que emita el orden federal. Así como de abordar los grandes pendientes en la materia, que tienen que ver con el establecimiento de una Policía Delegacional, el fortalecimiento de un Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, la obligatoriedad del gobierno de la ciudad de realizar y entregar oportunamente a la Asamblea Legislativa diagnósticos y programas de acción para abatir la problemática de la inseguridad, de entregarle trimestralmente los informes delictivos correspondientes; así

como promover la participación ciudadana a través de mecanismos novedosos que contemplen el apoyo de los habitantes en tareas de vigilancia y prevención del delito.

Noveno. Que las instituciones del Estado cuentan con recursos materiales y humanos limitados, con instrumentos y equipo obsoleto y que además se carece de programas modernos y actualizados, de estudios científicos y técnicos para combatir a la delincuencia, por ello, es preciso emprender acciones que orienten las estructuras jurídicas y las instituciones al mantenimiento de la seguridad y dignidad directamente a los ciudadanos que habitamos esta gran ciudad de México.

Décimo. Que en los últimos años, poco más de la cuarta parte de los mexicanos modificaron ciertos hábitos o dejaron de realizar determinadas actividades por temor a la delincuencia. Ocho de cada diez personas aseguran que su vida se ha visto afectada por la inseguridad. De igual forma se manifiesta que siete de cada diez mexicanos no tienen confianza en las instituciones policíacas.

Undécimo. Que en estos tiempos en el Distrito Federal los problemas de inseguridad pública han rebasado los límites a los que tradicionalmente se encontraban sujetos, su complejidad es creciente e involucra un mayor número de factores y recursos en su manifestación, que hacen que las conductas antijurídicas no reconozcan fronteras temporales ni territoriales.

Duodécimo. Que en la Ciudad de México se denuncia poco menos de uno de cada cinco delitos. La omisión de denuncia es atribuida por las víctimas a la inconformidad con la actuación del Ministerio Público. Consideran que denunciar el delito es perder el tiempo. Esa razón, aducida por la mitad de las víctimas en el territorio nacional, es invocada en la Ciudad de México por dos de cada tres ofendidos.

Decimotercero. Que en México, las calificaciones hacía nuestra policía no son muy agradables, 9 de cada 10 capitalinos tienen poca confianza, o ninguna, en sus policías preventiva y judicial local. Ni la policía preventiva ni la judicial tienen niveles siquiera medianos de calidad profesional. En otros países la selección y la capacitación de aspirantes es muy especializada. Por ejemplo, en Chile la carrera policial, dura ocho semestres, y sólo se puede ingresar cuando se ha concluido el bachillerato, por lo contrario lo que ocurre en la Ciudad de México, en donde no se ha emprendido con responsabilidad la tarea de modernizar y profesionalizar a los cuerpos policíacos, no obstante la cantidad de agentes policiales y ministeriales consignados como presuntos responsables de delito ante la autoridad judicial.

Por lo contrario, en otros países la policía tiene un amplio reconocimiento y un sólido respeto de parte de los ciudadanos. En España, por ejemplo, se trata de la institución más prestigiada, y en el resto de la Unión Europea también goza de gran aceptación. Por citar un país de América Latina, la policía chilena cuenta con muy buena reputación.

Hasta la fecha, las corporaciones policíacas no han logrado conquistar la confianza de la sociedad. El estudio confirma, en especial, que la percepción de los habitantes de las áreas

metropolitanas hacia las diversas policías se caracteriza por una gran desconfianza superando, en términos generales, a la manifestada en el resto del país. Al igual que lo observado a nivel nacional, las policías federales son las menos conocidas pero las personas que manifestaron conocerlas expresaron una mayor confianza en ellas en comparación con las policías locales.

Decimocuarto. Que el pasado 21 de agosto de 2008, se llevó a cabo la vigésima tercera sesión ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, donde los Poderes Ejecutivos federal y estatales, Legislativo y Judicial federal, así como representantes de las asociaciones de presidentes municipales, organizaciones de la sociedad civil, empresariales, sindicales y religiosas suscribieron el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, en la que los firmantes se comprometieron entre otras circunstancias y en el ámbito de sus respectivas competencias, a realizar las acciones necesarias para hacer vigente el derecho de los ciudadanos a la seguridad pública.

Una de las acciones convenidas en dicho acuerdo es la actuación y adecuación de los marcos jurídicos para hacer eficiente el combate a la inseguridad en México, si bien el órgano legislativo del Distrito Federal no participó directamente en la firma de dicho acuerdo, cierto es que también como representantes populares no pueden ser ajenos a la situación de inseguridad que vive el Distrito Federal.

Decimoquinto. Que las políticas implementadas por el propio gobierno del Distrito Federal, para tratar de abatir los altos índices delictivos en el combate a la inseguridad, han generado entre los habitantes de esta ciudad: preocupación, incertidumbre y desconfianza, principalmente, porque en lugar de abatir la delincuencia en el terreno de la cobertura amplia, oportuna, ágil y especializada de la seguridad pública, la vigilancia permanente, en el auxilio oportuno al ciudadano, en la disciplina, pero sobre todo en el respeto absoluto a los derechos humanos y a la legalidad.

Decimosexto. Que en un programa integral de seguridad pública, debe darse particular importancia al sistema de prevención de la delincuencia desde una perspectiva social, que contempla el fenómeno delictivo, también como síntoma de la descomposición social resultado de la desigualdad y la pobreza.

Decimoséptimo. Que en el Distrito Federal habitan un poco más de 8 millones 720 mil personas, según el censo de población del Instituto Nacional de estadística, Geografía e Informática, del año 2005, asimismo, cuenta con una población flotante de más de 17 millones de personas, lo que indica un crecimiento urbano acelerado en estos últimos años y como consecuencia de ello, ha generado para el gobierno capitalino mayor atención y generación de servicios públicos, tal y como debería de darse en el rubro de la seguridad pública.

Como entidad federativa, en materia de seguridad pública, es la única del país que no cuenta con facultades para legislar en dicha materia. Asimismo, corresponde al presidente de la República el mando de la fuerza pública y la designación del servidor público que la

tenga a su cargo, a propuesta del jefe de Gobierno del Distrito Federal, mientras que a éste último le corresponde la dirección de la fuerza pública en la ciudad.

De lo anterior, es evidente que el jefe del Gobierno a través del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tiene diversas atribuciones en cuanto a la seguridad pública, tales como:

- Establecer políticas generales de seguridad pública para el Distrito Federal;

- Nombrar y remover libremente a los servidores públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública del Distrito Federal;

- Determinar la división del Distrito Federal en áreas geográficas de atención y el nombramiento y remoción libre de los servidores públicos responsables de éstas;

- Creación establecimientos de formación policial.

Aun cuando no tenga el mando directo de la seguridad pública.

No obstante, como órgano legislativo debemos preservar el estado de derecho, asumiendo la preocupación que genera la problemática de inseguridad en el Distrito Federal, por ello, como legisladores debemos buscar medidas para enfrentarla acordes a la magnitud del problema.

Por esta razón, este órgano legislativo considera necesario que los diversos actores políticos, replanteen la estructura legal en materia de seguridad pública en el Distrito Federal, respetando su naturaleza jurídica y con sujeción a la Constitución.

Decimoctavo. Que ante tales hechos, la iniciativa planteada por los diputados promoventes exponen proponer al honorable Congreso de la Unión, reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en lo relativo a ampliar las facultades que tiene actualmente la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para poder legislar en materia de seguridad pública. Razón por lo que esta dictaminadora considera solamente reformar el inciso i) de la fracción V, de la Base Primera, del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la fracción XIII del artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para quedar planteada en los siguientes términos:

Se reforma el inciso i) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Artículo 122 ...

...

...

...

...

...

A. a C. ...

Base Primera. …

I. a IV. ...

V. …

a) a h) ...

i) Legislar en materia de seguridad pública; la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y readaptación social; la salud; la asistencia social; y la previsión social;

j) a o) ...

Base Segunda. a Base Quinta. ...

D. a H. …"

Se reforma la fracción XIII del artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

"Artículo 42 ...

I. a XII. ...

XIII. Legislar en materia de seguridad pública; **normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y readaptación social; la salud; la asistencia social; y la previsión social;**

XIV a XXX. …

En virtud de lo anterior esta dictaminadora considera aprobar la propuesta de reforma expuesta por los diputados Ezequiel Rétiz Gutiérrez y Víctor Hugo Círigo Vásquez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y de la Revolución Democrática, respectivamente, toda vez que el ámbito de organización política y administrativa son los más cercanos a los problemas y necesidades de la población que

habita el Distrito Federal, por ello, se estima pertinente que cuente la Asamblea Legislativa del Distrito Federal facultades necesarias para atender el problema de la inseguridad de la Ciudad de México.

Decimonoveno. Que es por ello que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al legislar en materia de Seguridad Pública deberá de tener en cuenta entre otros aspectos regular lo relativo al rubro, como son las bases de coordinación con la federación, los gobiernos estatales y los órganos político administrativos, así como las disposiciones para la organización, funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública del Distrito Federal.

Vigésimo. Que de igual forma se facultaría a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para celebrar convenios de colaboración y coordinación con los Congresos de las entidades limítrofes con el Distrito Federal, así como para crear órganos de trabajo en lo relativo a la materia de seguridad pública.

Vigésimo Primero. Que el derecho humano a vivir seguro debe ser garantizado por el Estado constitucional y democrático, en un marco de respeto a la pluralidad y la dignidad de las personas, por ello, con el presente dictamen se hace participe en este esfuerzo a través de la presente propuesta de reorganización integral del aparato de seguridad pública del Distrito Federal, por lo que propone que se reforme a fondo las políticas de seguridad pública en el Distrito Federal, ya que constituye una necesidad acorde a la transformación democrática de nuestro país, que respeta y fortalece su papel como capital del país y sede de los Poderes de la Unión.

Vigésimo Segundo. Que con la presente iniciativa de aprobarse, se sumaría a la exigencia de un diseño institucional que responda a las necesidades de una ciudad única que requiere instrumentos de gobierno interior que garanticen una mayor seguridad, así como un desarrollo armónico y sostenido en el Distrito Federal, que responda a los problemas y requerimientos que cada día el ciudadano requiere en esta materia tan delicada como es la seguridad pública.

Porque, si bien es cierto que a partir de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993 y el 22 de agosto de 1996, se han ampliado los ámbitos de competencia del Gobierno del Distrito Federal, aún quedan numerosos elementos por redefinir en la organización jurídica, política y administrativa del gobierno local a fin de que lleve a cabo su acción de gobierno eficaz.

Vigésimo Tercero. Que el Distrito Federal en su carácter de asiento de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como lo establece el artículo 44 constitucional, tiene un régimen jurídico sui generis emanado del pacto federal y constituido desde las reformas constitucionales de los años de 1993 y 1996.

Para el Distrito Federal, en lo que respecta al orden legislativo, este se podría traducir en dos aspectos, por una parte, se establece una competencia legislativa para la Asamblea

Legislativa del Distrito Federal, como órgano legislativo local, al fijarle las materias sobre las cuales solamente puede legislar. Por otra parte, al Congreso de la Unión se establece, a diferencia de las demás entidades federativas, una función legislativa residual respecto del Distrito Federal, en virtud de que puede legislar en aquellas materias que no sean expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.

Vigésimo Cuarto. Que por lo dispuesto en los artículos 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso ñ) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 42, fracción VIII, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal esta Asamblea Legislativa está facultada para presentar iniciativas de Ley relacionadas con el Distrito Federal.

De igual forma, el artículo 122 apartado A fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es competencia del honorable Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, asimismo expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se

Resuelve

Único. Se aprueba la presentación ante la honorable Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Artículo Primero. Se reforma el inciso i) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar de la siguiente manera:

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A. a **C.** ...

Base Primera. ...

I. a **IV.** ...

V. …

a) a **h)** ...

i) Legislar en materia de seguridad pública; la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y readaptación social; la salud; la asistencia social; y la previsión social;

j) a **o)** ...

Base Segunda. a **Base Quinta.** ...

D. a **H.** …

Artículo Segundo. Se reforma la fracción XIII del artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para quedar de la siguiente manera:

Artículo 42. ...

I. a **XII.** ...

XIII. Legislar en materia de seguridad pública; la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y readaptación social; la salud; la asistencia social; y la previsión social;

XIV. a **XXX.** …

Transitorios

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

Artículo Segundo. Se derogan todas las disposiciones jurídicas que se opongan a lo establecido por el presente decreto.

Artículo Tercero. Publíquese en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su mayor difusión.

Nota

1. González Placencia, Luis. *Percepción ciudadana de la Inseguridad en la Ciudad de México.* Tesis de doctorado, Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, 2001; página 34.

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

Por la Mesa Directiva

Diputadas: Alejandra Sánchezarmas García (rúbrica), presidenta; Rebeca Parada Ortega, (rúbrica), Laura Piña Olmedo, secretarias.

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 6o. Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y EXPIDE LA LEY GENERAL PARA LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA INTIMIDAD, EL HONOR Y LA IMAGEN PROPIA, A CARGO DE LA DIPUTADA AÍDA MARINA ARVIZU RIVAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ALTERNATIVA

La suscrita, diputada federal Aída Marina Arvizu Rivas, integrante del Grupo Parlamentario de Alternativa en la LX Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 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 del honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La protección del derecho a la intimidad, el honor y la imagen propia de las personas no es un asunto menor. No es un asunto baladí: es un tema que acabará moldeando en México la calidad de la convivencia social en los próximos años.

En efecto, el derecho a la intimidad como derecho fundamental debe contextualizarse dentro de la libertad informativa. El derecho a la información, en efecto, es una condición fundamental para el desarrollo de nuestro quehacer institucional. En los últimos años, la transparencia ocupa un lugar privilegiado en la discusión de la agenda pública. "No hay democracia sin transparencia", es un principio que toda sociedad y gobierno deben impulsar para garantizar que el ejercicio del poder sea benéfico para el pueblo, pues la democracia no sólo son reglas para asegurar el acceso justo y equitativo al poder público, sino también son reglas para garantizar el debido funcionamiento de la democracia.

En tal sentido, el paradigma de la transparencia justifica otro de igual relevancia: la protección del derecho a la intimidad, el honor y la imagen propia. En efecto, el también llamado derecho a la privacidad es un tema de actualidad que genera polémica, dudas y reticencias, pero ante todo ofrece la oportunidad de discutir en serio los límites del derecho a la información pública para proteger la dignidad de las personas.

Es importante señalar que cuando hablamos del derecho a la privacidad dentro de la sociedad de la información, nos referimos a una de las dos excepciones que tiene la regla general de la publicidad: la información confidencial. Pues el principio de la máxima publicidad dice que "toda la información del Estado debe ser pública, salvo que se trate de datos sensibles que conciernan a la intimidad de las personas".

El país vive hoy un proceso de transición, en donde los especialistas, los académicos y la sociedad pugnan por colocar en la agenda el derecho a la privacidad como elemento fundamental para proteger la libertad: saben que tan importante resulta para una sociedad

moderna, promover la cultura de la transparencia, como también es valioso apuntalar la cultura de la privacidad, en sus justas valoraciones, dimensiones y límites.

En México, el derecho a la privacidad es un tema poco explorado, aunque nuestra Constitución desde 1917 contempla este derecho como límite a la libre expresión de las ideas. En la doctrina nacional existe una precariedad académica, en la jurisprudencia mexicana son pocos los casos que han resuelto los tribunales y la legislación es una verdadera laguna de regulación sobre la protección a la intimidad de las personas. No existen en el país leyes que en forma especializada regulen este tema, a diferencia de las normas, valores y principios universales que en otros países, sobre todo en Europa y Estados Unidos, se han desarrollado para proteger a las personas en su intimidad.

Por tal razón, es muy relevante que el Partido Alternativa Socialdemócrata promueva de manera objetiva e imparcial este tema para pugnar por una legislación mexicana que evite que la publicidad se convierta en un instrumento de invasión injustificada a la privacidad de las personas.

La privacidad no es un tema coyuntural. Para algunos, las reticencias son obvias: se alega que venimos de una cultura de gobierno criptocrático en donde la información no es un derecho sino una potestad discrecional del funcionario que privilegia la opacidad y el secreto.

Es decir, en el modelo tradicional es el propio funcionario el que decide cuándo, cómo y dónde se difunde una información pública. La regla es la obligación de los funcionarios de guardar reserva de su función, so riesgo de incurrir en responsabilidad oficial: se llega al extremo autoritario de sancionar por informar.

Bajo esa premisa se piensa entonces que el derecho a la privacidad se convertirá en el gran pretexto para ocultar la información pública, cuando en realidad lo que la privacidad tutela no es la corrupción, el desvío de poder o la negligencia gubernamental, sino más bien la protección de las personas que tienen derecho a reservarse para sí cierta información personal y sensible que sólo concierne a su ámbito íntimo, sobre todo para evitar que, por razones de datos sensibles, las personas sean discriminados en el ejercicio de sus derechos fundamentales.

No son pues válidas las reticencias sobre el derecho a la privacidad, pues actualmente no se parte de la idea que todo es reservado. El derecho a la privacidad no es un argumento que sirva para que todo se esconda u oculte a los ojos de los ciudadanos.

En la era de la transparencia, la opacidad se sustituye por el derecho a la información pública; la discrecionalidad por la obligatoriedad de los funcionarios de informar; el régimen de responsabilidad se modifica por las sanciones a las autoridades por la violación del derecho.

Este paradigma diferente, construye una idea diferente del derecho a la privacidad. Privado no quiere decir secreto, como público no quiere decir abierto de modo inmediato e

indiscriminado para cualquiera. En otras palabras: toda la información gubernamental debe ser pública, salvo la confidencial de los datos personales que, a su vez, pueden ser confidenciales o públicos, según se trate. Cito un ejemplo: la remuneración de un funcionario es un dato personal, su sueldo, pero como forma parte de un recurso público, el dato tiene que ser público para tutelar la honestidad de los funcionarios, aunque a nadie le guste que se sepa cuánto gana por su trabajo.

Este es, pues, el punto de partida, y que me voy a permitir desarrollar en esta propuesta legislativa a partir de cuatro tesis que la justifican:

- La distinción entre lo público y lo privado.
- La justificación de la privacidad.
- El ámbito de la vida privada.
- La publicidad de los datos personales.

En la primera tesis, la distinción entre lo público y lo privado, es importante señalar que la diferencia es obvia: sabemos diferenciar entre una empresa privada y una pública, entre un funcionario y un empleado de una empresa. Pero esta distinción formal, se complica cuando queremos avanzar en la precisión conceptual.

Con frecuencia sucede que las fronteras entre lo público y lo privado no son del todo claras, pues siempre es necesaria la intervención de un juez para decidir sobre los límites entre uno y otro ámbito. Benjamín Constant afirma que la libertad de los antiguos griegos, consistía en el derecho de participar en la vida pública, en tanto que la libertad de los modernos, en cambio, consiste en el derecho a refugiarse en la vida privada, sin ser molestado por nadie. Es aquí donde encontramos una primera clave conceptual para hacer la distinción entre lo público y lo privado: *la libertad de ser dejado en paz*, idea que los norteamericanos conocen como el "derecho a ser dejado solo", es decir, la libertad de vivir nuestra propia vida sin intromisión de terceros.

En las sociedades modernas, para ubicar las fronteras hay que hacer entonces una revisión de las cosas sensibles que un individuo consagra como suyas y de nadie más. En este ejercicio de libertad, encontremos los ámbitos de lo público y lo privado, pues todo aquello en que la sociedad tiene interés legítimo de saber de nosotros es esencialmente público, mientras que resulta reservado todo aquello que la persona necesita resguardar para su libre desarrollo.

Para ejemplificar esta distinción conceptual entre lo público y lo privado, podemos acudir a un caso. La forma de conducirnos en nuestras relaciones familiares, es un asunto de la estricta incumbencia personal. Cada quien sabe cómo se lleva con su pareja, pero si en la relación sentimental coexiste la violencia, entonces es de la incumbencia pública el conocimiento de esa relación para tutelar un bien de mayor valor: la vida y la salud de las personas. Si nos ubicamos en el primer caso, la relación lícita de la pareja forma parte de un derecho a ser dejado en paz: nadie debe entrometerse en esa relación; en cambio, si la relación genera violencia como una conducta ilícita, es válida la intromisión de un tercero para evitar y sancionar la violencia.

Más allá de esta definición, la doctrina describe la metodología que se utiliza para definir las fronteras entre lo público y lo privado. Es cada caso concreto y la evaluación técnica de un juicio de valor, son los que determinan los límites entre lo público y lo privado. Pues si bien el domicilio de alguien es privado, también lo es que si hay sospechas fundadas de una actividad delictiva, está justificado invadir la privacidad para detener a un delincuente, para asegurar una prueba o para inspeccionar dicho lugar.

Este criterio para hacer la distinción, es el que en la mayoría de los países más avanzados se emplea para resolver los casos del derecho a la intimidad, a partir del principio de ponderación de intereses. Es decir, para saber si hay invasión de la intimidad o no, hay que realizar un juicio de valor en cada caso concreto, de tal suerte que el bien de menor valor se sacrifica por el de mayor valor.

Existen innumerables casos. Me refiero sólo a uno que es público: el caso de la niñera golpeadora. En principio, nadie tiene derecho a filmar a otro sin su consentimiento, pero si se filma por razones de seguridad y protección, entonces será válido reproducir la imagen de la niñera que cuida al menor para proteger su integridad física. Los valores en conflicto son dos, la imagen de la niñera y la protección del menor. ¿Cuál es el de mayor valor? La respuesta es obvia: la integridad del menor para evitar que una niñera trate mal a una persona indefensa.

El segundo punto lo es la justificación de la privacidad. La privacidad es un hecho moderno, relativamente reciente. En el modelo del Estado secular, eran unos pocos los que realmente disfrutan de la privacidad. La mayoría estaban sometidos a la autoridad doméstica de los nobles como esclavos, siervos o clientes. No había una protección a la libertad.

Es con la lucha por la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad, cuando se reivindica el derecho a la intimidad. Pues cualquier intromisión del Estado la vemos como una arbitrariedad. No hay pues justificación alguna para que el Estado imponga un dogma religioso, menos aún para definir un prototipo familiar, porque esas consideraciones son intromisiones ilegítimas: son asuntos que sólo les corresponden a las personas.

En el ámbito privado vemos el espacio más característico de la libertad, como condición necesaria para una vida digna dentro de una estructura social moderna que privilegia más la información por encima de la discreción.

Bajo esta perspectiva, podemos concluir que el derecho a la privacidad se justifica por la dignidad personal que se requiere asegurar para que toda persona ejerza su libertad. Se trata de que el Estado reconozca que la persona asume su propia identidad a partir de su intimidad, y es su libertad de decidir la que define su ámbito personal, familiar o íntimo dentro de una sociedad.

Una tercera cuestión. ¿Cuál es el ámbito de la intimidad? El ámbito de la vida privada es amplísimo. Se define en términos formales por la ley mediante la cláusula de abstención del Estado.

Es decir: la libertad de expresión, la protección de la vida familiar, laboral, los derechos de propiedad, las preferencias sexuales, religiosas, la inviolabilidad del domicilio, de la correspondencia y de los objetos personales, entre otras libertades sensibles, forman parte de la zona de la intimidad que todo Estado debe proteger mediante la no intromisión.

Esto no quiere decir que el derecho a la intimidad sea absoluto. La libertad tiene límites. Podemos decidir acerca de nuestra propia vida, sin vigilancia ni impedimento, siempre y cuando nuestras decisiones no afecten los derecho de otros. El límite de la intimidad está en los derechos de los demás, no en sus sentimientos, sus intereses o su conciencia moral. Es el interés legítimo del otro el que se convierte en la frontera que toda persona debe respetar para no invadir la intimidad de los demás.

En tal sentido, la privacidad no tutela la ilegalidad. El límite de la zona de la intimidad de las personas lo podemos encontrar en la defensa de los derechos de los demás de igual o mayor valor. Si hay violencia, está justificado romper la privacidad de un domicilio, si hay sospechas fundadas de actividad delictiva está justificado romper el secreto bancario.

Finalmente, la publicidad de los datos personales es otro de los temas a destacar. En efecto, existe, al menos, cierta tensión entre la transparencia que esperamos de la gestión pública y la protección de la vida privada de los funcionarios.

Este es el caso que toma para desarrollar la publicidad de lo privado, es decir, para justificar cuándo un dato personal tiene que ser público. Todo parece indicar que la vida privada de las personas que no son públicas, poco o nada interesa a esta discusión, sobre todo porque lo que interesa saber es más la transparencia de las personas públicas, no la vida privada de los demás.

El funcionario, como cualquier persona, tiene derecho a la privacidad. Es tanto más importante en cuanto que está más expuesto, por su notoriedad, a la humillación y el desprestigio. Sin embargo, en ocasiones la vida privada de una persona pública puede tener consecuencias de interés público. No son irrelevantes, por tanto, algunos datos personales para evaluar la honestidad de un funcionario público.

No hay duda que para evitar el tráfico de influencias, la corrupción o el manejo indebido de los recursos públicos, es necesario conocer con anticipación el patrimonio de los funcionarios, sacrificando con ello la intimidad de las personas. Ningún funcionario corrupto puede verse beneficiado de la opacidad de la intimidad, para hacer de sus fechorías un lugar de impunidad en perjuicio de la sociedad.

Hay que ser claros. Nadie tiene derecho a robar por más que lo haga en la intimidad. La intimidad no es una patente para delinquir, es un derecho para ejercer la libertad personal sin perjuicio de los derechos de los demás.

Soy una convencida de la transparencia plena de los funcionarios públicos, pues en la medida en que la opinión pública conozca el estilo de vida de los políticos, su fuente de ingresos, sus gastos, sus propiedades, sus negocios u otro dato personal conducente para

evaluar su honestidad, eficiencia o profesionalismo, estaremos blindando al gobierno con hombres y mujeres cuyos perfiles protegerán la transparencia, evitarán la corrupción y tendrán un mayor compromiso social para ofrecer resultados en el ejercicio de su función.

Termino esta exposición de motivos con una reflexión con visión a futuro. La presente iniciativa nos pone en relieve la necesidad de que en México la protección a la vida privada sea un elemento indispensable para la paz pública.

No hay duda. Debemos pugnar por propuestas serias que nos permitan resolver los problemas, a partir de premisas básicas: la intimidad de las personas nunca debe ser un pretexto para silenciar la ilegalidad, pero tampoco la publicidad de la información es el pretexto para desnudar lo que debe ser nada más de las personas, su intimidad.

Si entendemos bien estas premisas y las desarrollamos como formas de convivencia social, entonces estaremos abonando en tierra fértil para la construcción de una sociedad democrática: más plural, más tolerante y más abierta.

Por todo lo expuesto, tengo a bien presentar la presente iniciativa con el siguiente proyecto de

Decreto

Primero. Se adicionan los artículos 6 y 73, fracción XXIX-Ñ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6. …

…

I. a VII. …

Toda persona tiene el derecho fundamental a proteger su intimidad, el honor y la imagen propia en una sociedad libre y plural. Queda prohibida la intervención indebida a la vida personal y familiar de las personas, así como en sus datos sensibles. Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales. La tutela de los grupos vulnerables se sujetara a la máxima protección de su ámbito de la intimidad personal.

Artículo 73. …

I. a XXIX-N. …

XXIX-Ñ. Para expedir la Ley General para la Protección del Derecho a la Intimidad, el Honor y la Imagen Propia. La federación, los estados y el Distrito Federal tienen competencia concurrente para aplicar esta ley.

XXX. …

Transitorio

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

Segundo. Se crea la Ley General para la Protección del Derecho a la Intimidad, el Honor y la Imagen Propia, para quedar como sigue:

Artículo 1. Esta Ley de Derechos del Honor, la Imagen Propia y la Intimidad Personal y Familiar, es de orden público y de observancia obligatoria en todas las entidades federativas.

Las autoridades federales, de los estados y del Distrito Federal tendrán competencia concurrente para aplicar esta ley.

Artículo 2. Toda persona tiene derecho a tener y proteger su honor, imagen propia y su intimidad familiar y personal.

Este derecho tutela la libertad de decidir si el interesado comparte o no con los demás, sus pensamientos, ideas, sentimientos, creencias y demás atributos, datos o hechos que formen parte del ámbito de su derecho a la intimidad.

Artículo 3. El derecho a la intimidad comprende:

I. La protección a la vida personal, privada y familiar, la integridad física, genética y moral, el honor, la imagen propia, la no-discriminación y los derechos de la personalidad previstos en el Código Civil.

II. La libertad ideológica.

III. La objeción de conciencia entendida como la negativa a realizar actos o servicios por motivos éticos, religiosos, políticos o de cualquier otra naturaleza sensible para la persona.

IV. La inviolabilidad del domicilio, las comunicaciones y la correspondencia privadas por cualquier medio.

V. El libre tránsito y la inviolabilidad de objetos personales como vehículos, maletas, bolsas u otras propiedades similares que contengan datos personales a proteger, salvo las razones justificadas para la seguridad de las personas.

VI. El respeto del secreto profesional de médicos, abogados, ministros de culto y demás servidores públicos o particulares que traten datos personales.

VII. Los demás derechos humanos y libertades fundamentales que salvaguarden la intimidad o la autodeterminación informativa de las personas, basadas en la dignidad, igualdad y su libre desarrollo.

Artículo 4. El derecho a la intimidad implica el poder autónomo de las personas para decidir de manera libre el conjunto de libertades fundamentales y actividades que forman parte de su círculo íntimo, personal y familiar.

Artículo 5. Como parte de la dignidad de la persona humana, el interesado tiene derecho a tener y proteger su honor y reputación pública.

El honor forma parte de la dignidad personal reflejada en la consideración que espera de los demás, así como el sentimiento de la propia persona hacia los bienes tutelados por la intimidad.

Artículo 6. Como parte de la dignidad de la persona humana, el interesado tiene derecho a tener y proteger la imagen propia.

Nadie tiene derecho a reproducir indebidamente ni a comercializar la imagen de las personas sin su consentimiento libre e informado, salvo los datos personales que sean de naturaleza pública.

Artículo 7. Es de interés público y social, la protección de la intimidad de los niños y niñas, de las mujeres, de la juventud, de los adultos mayores, personas con preferencias diferentes, personas con capacidades diferentes y demás grupos vulnerables que se clasifiquen como tales conforme a los criterios universales de organismos internacionales reconocidos en el Estado mexicano.

Los grupos vulnerables gozarán de una tutela prevalente, en la medida en que su derecho a la intimidad, resulte restringido o afectado por la discriminación.

Las entidades públicas, en el ámbito de su competencia, instrumentarán acciones afirmativas, compensatorias o cualquier otra forma de discriminación positiva, para lograr la igualdad sustancial de los grupos vulnerables, en lo que respecta a la protección de los datos personales. La discriminación positiva se basará en evidencia empírica confiable.

Por discriminación positiva se entiende la protección de carácter extraordinario que se da a un grupo vulnerable para lograr su plena integración social y su igualdad de oportunidades.

Artículo 8. La intimidad, el honor y la imagen de los difuntos, se protege en beneficio de sus parientes en línea recta o colateral hasta el cuarto grado en los términos del Código Civil, siempre que resulten afectados los derechos de éstos.

Artículo 9. Las personas morales y las entidades de interés público o de derecho público, tendrán derecho a tener y proteger los datos de su denominación, ideología, vida interna,

libre competencia y demás información susceptible de ser tutelada para proteger sus datos personales.

Artículo 10. Como parte de la intangibilidad del derecho a la intimidad del interesado, toda persona está obligada a guardar y proteger el secreto profesional.

Artículo 11. Los abogados, licenciados en derecho o cualquier representante legal de una persona, tienen el deber de guardar secreto profesional sobre la información personal o del asunto, caso o juicio de su representado, cliente o socio, que conozca en virtud de su relación profesional.

Artículo 12. Los médicos, psicólogos, pasantes en medicina y cualquier persona dedicada profesionalmente al tratamiento de la salud de las personas, tiene el deber de guardar secreto sobre la intimidad de su paciente.

La relación médico-paciente y el tratamiento de los datos personales, se regirá por valores humanistas de respeto, autonomía e intimidad.

Artículo 13. Los padres, confesores, sacerdotes, reverendos o cualquier ministro de culto religioso, tienen derecho y obligación a guardar secreto de la intimidad que los fieles, creyentes o cualquier persona confíe en él, en virtud de su ministerio religioso.

Ninguna autoridad podrá obligar la revelación del secreto en materia religiosa o de asistencia espiritual.

Artículo 14. Los servidores públicos o particulares que se encarguen del tratamiento de datos personales contenidos en archivos, ficheros, banco de datos o cualquier fuente, tienen obligación de guardar secreto y sólo utilizar dicha información personal para los fines lícitos para los cuales se obtuvieron.

Artículo 15. Toda persona tiene derecho a tener y proteger sus datos personales. Este derecho tutela la libre autodeterminación informativa para mantener el respeto a la dignidad humana, en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales.

Artículo 16. La esencia del derecho a la protección de los datos personales, es la libre autodeterminación informativa.

La autodeterminación informativa consiste en la libertad del interesado de decidir si conoce, accede, rectifica, cancela o se opone al tratamiento de sus datos personales por parte de entidades públicas; así como recibir indemnización por los daños y perjuicios, o en su caso, obtener la sanción del infractor por las faltas cometidas en perjuicio de sus bienes tutelados.

Artículo 17. La máxima protección de los datos personales es una garantía fundamental accesible únicamente al interesado con interés legítimo, en los términos previstos por la Constitución y esta ley.

Artículo 18. La protección de datos personales tutela el derecho de todo interesado a:

I. Conocer, acceder, rectificar, cancelar u oponerse al tratamiento de sus datos personales por parte de entidades públicas o particulares.

II. Recibir indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por la afectación de sus derechos y libertades fundamentales.

III. Obtener la sanción del infractor por las faltas cometidas en perjuicio de sus derechos y libertades fundamentales.

IV. Las demás medidas o instrumentos garantistas para salvaguardar los datos que conciernen a las personas físicas o morales.

Artículo 19. Todo interesado tiene derecho a conocer y acceder libremente a la información sobre él que se trate en ficheros, bancos de datos o cualquier archivo de entidades públicas.

Artículo 20. Todo interesado tiene derecho a rectificar, de manera objetiva y veraz, la información sobre él que se trate en ficheros, bancos de datos o cualquier archivo de entidades públicos.

Este derecho a rectificar comprende la actualización de los datos personales.

Artículo 21. Todo interesado tiene derecho a cancelar u oponerse a la información sobre él que se trate en ficheros, bancos de datos o cualquier archivo de entidades públicas.

Este derecho de cancelación u oposición tendrá por objeto impedir que se trate la información personal por causa legítima de la intimidad.

Artículo 22. El derecho a cancelar los datos de carácter personal implica la posibilidad de suprimir, bloquear o destruir toda información que, por el transcurso del tiempo u otro evento, se torne innecesaria, falsa o infuncional para los fines perseguidos para su tratamiento.

Artículo 23. Toda persona tendrá derecho a una indemnización por parte del responsable del daño o lesión en los bienes o derechos tutelados por la intimidad, en lo que respecta a sus datos personales.

Artículo 24. Todo interesado tendrá derecho a obtener la sanción administrativa por las faltas cometidas por el infractor, previo el procedimiento correspondiente en los términos a que se refiere la ley de la materia.

La sanción de los servidores públicos se sujetará por la ley de la materia.

Artículo 25. Toda persona tendrá derecho a acudir a la vía judicial para proteger sus derechos a la intimidad, el honor, la imagen propia, así como la protección de sus datos personales.

Los jueces federales, estatales y del Distrito Federal tendrán competencia concurrente para aplicar esta ley.

Transitorios

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

Segundo. Los estados y el Distritito Federal expedirán las reformas necesarias a su régimen interior para hacer efectiva esta ley.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2009.

Diputada Aída Marina Arvizu Rivas (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 89 Y 131 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 del Partido Social Demócrata, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 56, fracción II, del Reglamento del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto para adicionar el artículo 89; y con un párrafo el artículo 131, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para facultar al Ejecutivo de federal a restringir o prohibir la importación de mercancías procedentes de países donde se violen los derechos humanos de los trabajadores que las elaboren mediante sistemas de esclavización forzada.

Exposición de Motivos

Los derechos humanos han sido enunciados y defendidos en todas las épocas, recordando como tal vez el más significativo, el propalado por el gran maestro de Galilea, Jesús de Nazareth, quien decía "No hagas a otro, lo que no quieras para ti"...y "haz con los demás, lo que quisieras que hicieran contigo". En el cumplimiento de estos dos apotegmas, están condensados los derechos humanos.

De entonces venimos a la Declaración de Virginia (hoy uno de los Estados de la Unión Americana) que en 1776, con motivo de la independencia de este país, se analizaron los derechos de los hombres, empezando por el de la libertad y la prohibición de la esclavitud. Esta declaración fue adoptada y mejorada por la Revolución Francesa (1789).

En México desde el 17 de noviembre de 1810 el ínclito generalísimo don José María Morelos y Pavón, emitió un bando en el que prohibía la esclavitud; edicto que fue refrendado por don Miguel Hidalgo y Costilla el 6 de diciembre de ese año, que desde el balcón central del palacio de gobierno de Guadalajara abolió la esclavitud. Notables son los *Sentimientos de la nación* del mismo generalísimo Morelos, del 14 de septiembre de 1813, en que formula tal declaración antiesclavista. Luego, en las libérrimas Constituciones de 1857 y de 1917, se prohibió la esclavitud, declarando libres a los esclavos por el sólo hecho de pisar el territorio mexicano. Ha sido pues una constante en México el desconocimiento y prohibición de la esclavitud. También debemos recordar al gran estadista Abraham Lincoln, quien en 1865 abolió en definitiva la esclavitud en Estados Unidos.

Ya en el siglo XX, en 1948 precisamente, la Organización de las Naciones Unidas incluyó la prohibición de la esclavitud en la *Declaración universal de los derechos humanos* que todos conocemos, la cual fue suscrita por México y está en vigor.

Hay una fuerte corriente de juristas que proponen incluir los derechos humanos en el capítulo de "Garantías Individuales" de la Constitución.

Entre estos principios, está la prohibición de la esclavitud. Por analogía y mayoría de razón, debe entenderse que México está en contra de cualquier tipo de esclavitud.

Según denuncias presentadas en todas las instancias (incluso la Organización de las Naciones Uni9das en el Consejo de los Derechos Humanos) en contra de la comunista República Popular China, se estimó comprobado y se emitió la resolución de la asamblea general número 60/251 que condena los sistemas esclavizantes en dicho país; y en esta propia Cámara de Diputados, en un auditorio, el 30 de marzo de 2009, se denunciaron y probaron, los sistemas de esclavización de muchas personas.

Como además de la situación de los derechos humanos, los que al parecer se nulifican en China; los productos que exportan a México no son de muy buena calidad (a pesar de su bajo precio) el clamor popular pide que se restrinjan o prohíban dichas importaciones, las que de paso le quitan oportunidades de trabajo a cientos de miles de mexicanos.

Se tiene conocimiento de que muchas empresas europeas, norteamericanas y aún algunas mexicanas, para obtener mayores utilidades al reducir costos de mano de obra han simulado liquidar tales compañías, y han fingido su disolución y liquidación, para trasladarse a la República Popular China, dado que la mano de obra esclavizada es mucho más barata.

Esto es público y notorio, pero además aparece en e *Report of the working group the Universal Periodic Review Council Human Rights*, Organización de las Naciones Unidas 3 de marzo de 2009

Por ello se estima, y me lo han pedido muchos ciudadanos electores, que se promueva ampliar las atribuciones del Ejecutivo para que pueda obrar con mayores facultades al respecto.

Así se considera que en el artículo 89 constitucional se le debe facultar mas expresamente para restringir y aún prohibir la importación de productos que provengan de países en que se coarten las libertades de las personas, cuando se les trata como esclavos; o, en su caso, aumentar las cuotas compensatorias fijadas para tales importación, de modo que las hagan incosteables.

Asimismo, para mayor eficacia de estos postulados, se propone adicionar con un segundo párrafo el artículo 131 de la Carta Magna, que establezca la obligación del Ejecutivo de prohibir las importaciones de productos, cuando provengan de países que vulneren los derechos humanos de las personas que las produzcan.

Por lo expuesto, me permito someter a consideración del Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

Decreto

Primero. Se adiciona una fracción al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (que podría tomar la numeral XVII, que ocupó otra disposición

derogada; o, en su caso, la fracción XXI, recorriendo la actual fracción XXII, a la XXIII, la cual diría así:

Articulo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son:

Restringir o prohibir las importaciones, o aumentar las cuotas compensatorias, a las importaciones de mercancías que provengan o se produzcan en países en que, a su juicio, se elaboren con mano de obra en que se hayan violado los derechos humanos o se les mantenga en situación de esclavitud.

Segundo. Se adiciona un párrafo segundo al artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que diría:

El Ejecutivo federal deberá prohibir la importación de mercancías de cualquier clase que provengan de países donde fuere público y notorio o lo hayan reconocido organismos internacionales, que se violan los derechos humanos de las personas que las elaboren; o, en su caso, que creen competencia desleal a los productos elaborados en México.

Transitorios

Primero. Una vez aprobadas estas adiciones por el Senado, se turnarán a las legislaturas de los estados para los efectos del artículo 135 de la Constitución.

Segundo. Hecha la declaratoria de su aprobación por las legislaturas locales, túrnese al Ejecutivo federal para su promulgación.

Tercero. Estas adiciones entrarán en vigor a los tres días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2009

Diputado Armando García Méndez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 96 Y 99 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 del Partido Social Demócrata, con fundamento en lo que se dispone en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el 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, para reformar los artículos 96 y 99 párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación así como de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a efecto de que quede garantizada su independencia, eficiencia, eficacia y honestidad.

Exposición de Motivos

La historia del Poder Judicial, como la de los otros poderes, ha venido sufriendo modificaciones, siempre en vía de mejorar su funcionamiento y resultados.

Las más recientes, las promulgadas por el Presidente Zedillo, en 1994 y 1996, consideran la ciudadanía y los juristas, no fueron atinadas; por la de 1994 se fijó la forma de elegir a los ministros de la Suprema Corte, estableciendo un procedimiento, por el cual el Ejecutivo de la Unión, propondría ternas a la Cámara de Senadores (o en su caso, la Comisión Permanente) de entre las cuales, los senadores elegirían al ministro.

Por la adición de 1996, en los artículos 184 al 241 de la Ley 0rgánica del Poder Judicial de la Federación, se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y en su artículo 198 se incurrió en el error de facultar a la Suprema Corte, para proponer al Senado (o a la Comisión Permanente, en su caso) una terna por cada uno de los magistrados que deberían integrar el dicho Tribunal Electoral Federal.

He oído opinión de la ciudadanía, quien manifiesta que estos sistemas de elegir a estos altos jueces, no fue atinada, ya que como lo pontificó él en su tiempo, el primer jurista de Hispanoamérica, el doctor en derecho don Ignacio Burgoa Orihuela (1918-2005) en su obra *Derecho constitucional mexicano* (Porrúa, Edición 2000, foja 883) "la bondad judicial se obtiene mediante una cuidadosa selección de las personas que reúnen esta primordial condición: ser genuinos jurisprudentes (SIC) en el auténtico concepto".

No cumplir lo anterior ha tenido por consecuencia que la designación de los ministros de la Corte "con excepciones" han hecho llegar a la Corte, personas que no tenían los merecimientos para desempeñar tan altos cargos judiciales; y que en algunos casos, las designaciones del presidente de la república han sido para mostrar agradecimientos y "pagar facturas", así como para lograr subordinaciones de tipo político; por más que como

se dice, tales cargos han recaído en respetables juristas, por su sapiencia, honradez y valor civil.

Sigue diciendo el constitucionalista Burgoa *(ibidem,* foja 885) que "los nombres de los buenos y de los malos ministros, eran conocidos sobradamente por el foro nacional. Para compartir la responsabilidad que involucra un nombramiento y con el fin de que no sean factores aleatorios o contingentes que determinen la designación, éstas deberían recaer en persona o personas incluidas en las listas que deben elaborar las asociaciones profesionales de abogados, legalmente constituidas así como las facultades y escuelas de derecho del país.

"Con esta modalidad los abogados, los maestros e investigadores del derecho, podrían colaborar en la designación respectiva, previa selección que sus instituciones docentes y profesionales, hagan acerca de los juristas que por su honradez, sapiencia, espíritu de justicia y valor civil, merezcan ocupar tan honroso cargo". Con esta medida se propiciaría el mejoramiento del servicio público jurisdiccional en el ámbito federal, por medio de la superación de los funcionarios judiciales, esta sugerencia se haría extensiva a las nominaciones de Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito (y yo agrego a los Magistrados Electorales).

Por ello, se afirma que debieran ser la facultades y escuelas de abogados del país y las asociaciones de abogados, legalmente constituidas, con registro en la Dirección General de Profesiones y con antigüedad mínima de diez años a partir de la fecha del registro citado, las que formulen ante la Cámara de Senadores las propuestas de ministros y de magistrados electorales.

Sigue diciendo el maestro Orihuela: "Para hacer viable la excelencia judicial, en cuanto a la proposición de los ministros y magistrados dichos, que la proponente sería la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, la que presente la lista respectiva ante el Senado, en atención a que dicha Casa de Estudios es el *templun juris* del país y por ende, la más adecuada para seleccionar a los juristas que merezcan ser nombrados ministros de la Suprema Corte, independientemente de que sean o no, profesores universitarios.

Los mismos conceptos que acabo de exponer, en cuanto a los Ministros, tienen las mismas causas y son válidos y aplicables a los magistrados electorales que ya se han mencionado; y por lo mismo, aquí los doy por reproducidos.

Por lo expuesto, y con fundamento en las disposiciones legales citadas arriba, me permito someter a consideración del honorable Congreso de la Unión esta proposición con el siguiente proyecto de

Decreto

Primero. Se modifica el artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 96. Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el presidente de la república publicara en dos diarios de circulación nacional convocatoria a las asociaciones profesionales de abogados, autorizadas por la Dirección General de Profesiones, con antigüedad no menor a diez años a partir del registro, así como a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, para que envíen a la Cámara de Senadores una relación de candidatos que reúnan los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución para ser ministros de la Suprema Corte y que además sean reconocidos por su sapiencia jurídica, su honorabilidad y que se preferencia hayan servicio con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su competencia, honorabilidad y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

El Senado seleccionará de entre los propuestos, sin derecho de apelación, a los que citará a comparecer ante dicha Cámara, para que expongan verbalmente su ofrecimiento; y de entre de ellos, nombrarán al ministro o ministros que deban desempeñar el cargo. Esta resolución es irrecurrible.

En caso de que la Cámara de Senadores rechazare la totalidad de los candidatos que haya examinado, citará a otros diez candidatos propuestos y se seguirá el mismo procedimiento. Si también fueren rechazados, el Senado hará el nombramiento que entre sus miembros elijan por mayoría simple.

Segundo. Se modifica el párrafo octavo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

(Párrafo octavo) Los magistrados electorales que integren, tanto la sala superior, como las salas regionales, serán electos por la Cámara de Senadores siguiendo el procedimiento para la elección de ministros de la Corte a que se refiere el artículo 96 de esta Carta Magna.

Artículos Transitorios

Primero. Estas reformas no afectan a los ministros de la Suprema Corte ni a los magistrados del Tribunal Electoral Federal que actualmente estuvieren en ejercicio.

Segundo. Una vez aprobado este decreto por el honorable Congreso de la Unión, remítase a las legislaturas de los estados, para los efectos del artículo 135 de esta Constitución.

Tercero. Hecha la declaratoria de aprobación a esta reforma constitucional, remítase al Ejecutivo de la Unión para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Cuarto. Estas reformas entrarán en vigor tres días después de su promulgación.

Diputado Armando García Méndez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ELSA DE GUADALUPE CONDE RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ALTERNATIVA

La suscrita, Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez, legisladora federal del grupo Parlamentario Alternativa Socialdemócrata a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 4o, 71, fracción II, 72 y 73, fracción XXV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presenta iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el tercer párrafo del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene como objetivo establecer en nuestra Constitución como garantía del derecho a la igualdad, el ingreso mínimo ciudadano universal al que tienen derecho todas las personas.

El ingreso mínimo ciudadano universal consiste en el otorgamiento, a cargo del Estado, de un beneficio monetario suficiente para cada individuo que ayude a cubrir las necesidades materiales básicas de alimentación, educación, vivienda y salud de cada persona. No se encuentra sujeta a ninguna condición, es formalmente laico, igualitario, incondicional, permanente y universal. Es la expresión monetaria de una "canasta básica mensual per cápita":

Dicho derecho pretende, simultáneamente, dar sustancia a la garantía de igualdad y con ello hacer efectivo el ejercicio de las garantías individuales establecidas en nuestra Carta Magna.

La propuesta tiene implicaciones sociales, políticas, filosóficas, materiales y morales de gran trascendencia. Significa reconocer a la existencia y a la vida digna como derechos; significa igualmente el reconocimiento del valor social de todos los tipos de trabajo no remunerados o sin fines de lucro, y reconstruir la responsabilidad y solidaridad colectiva de todos los miembros de la sociedad, para que a nadie, por el simple y trascendente hecho de ser persona, le falte lo indispensable. Representa, como dice Luis Villoro, la posibilidad de crear condiciones materiales para una vida más autónoma para las mujeres, las y los jóvenes, las personas adultas mayores y todas aquellas que se encuentran en situación de discriminación. Representa también la posibilidad de dar cauce a una sociedad en la que se complementen la igualdad con la libertad, y la creación de comunidad se armonice con el despliegue de la autonomía individual.

Además encierra un fuerte componente de igualdad de género, como afirma María Julia Bertomeu, ya que permite a las mujeres ganar una cuota de independencia, de autonomía

necesaria para acercarse a un ideal de libertad. Es un antídoto contra la pobreza, exclusión y la desigualdad.

En México, donde están tan a la vista las desigualdades sociales, donde más que faltar los recursos están mal distribuidos, donde nuestro principal problema no es sólo el crecimiento de la extrema pobreza, sino también de la extrema riqueza; donde desde el punto de vista ético, económico y político es inaceptable que, alrededor de 60 millones de compatriotas estén en situación de pobreza, y en donde tantos años de políticas sociales de corte asistencial- llámeseles Solidaridad, Progresa u Oportunidades- han demostrado su fracaso para combatir con la pobreza y aminorar la desigualdad, es evidente que se requiere un cambio profundo en la política social.

Este viraje de fondo pasa por la construcción de nuevas políticas sociales, desde la perspectiva de los derechos humanos y, por lo mismo con objetivos redistributivos explícitos, no simplemente compensatorios o asistenciales.

En este contexto, la propuesta del ingreso ciudadano universal viene a enriquecer el campo de los derechos humanos y en específico el de los nuevos derechos sociales y a convertirse en una perspectiva programática innovadora y con un gran potencial de aceptación y movilización social, porque su instrumentación significaría el respeto a la garantía de igualdad y libertad, la erradicación efectiva de la pobreza, y el aminoramiento sustantivo de la desigualdad contribuyendo así a una nueva cohesión social, basada en la solidaridad y la reciprocidad.

El ingreso básico es una propuesta que pretende atacar directamente y de raíz el problema de la pobreza que padece nuestro país, misma que las políticas económicas y sociales aplicadas hasta ahora por los distintos órdenes y niveles de gobierno, no han logrado revertir.

Las personas son pobres porque no pueden hacerse de las condiciones materiales que requieren para alimentarse, vestirse, educarse y cuidar su salud; y no pueden hacerse de esas condiciones materiales porque no cuentan con los recursos -humanos y materiales- necesarios para ello; pero tampoco pueden obtener esos recursos si su preocupación primordial y cotidiana es hacerse de las condiciones mínimas necesarias para sobrevivir el día. Por ello es preciso romper el círculo vicioso de la pobreza garantizando que todo individuo cuente con las condiciones materiales necesarias para poder ocuparse de hacerse de los recursos –humanos y materiales– que le permitan mejorar sus condiciones materiales más allá del mínimo necesario para subsistir.

A lo largo del siglo pasado, el desarrollo del derecho constitucional pasó de garantizar la igualdad formal a procurar la igualdad sustantiva. Orgullosamente, México dio el ejemplo y sentó las bases al incorporar las garantías sociales a su texto constitucional de 1917, consagrando así la igualdad sustantiva –ya no meramente la formal– como el faro que habría de guiar la evolución del derecho constitucional como garante de derechos para los individuos y colectividades.

En el desarrollo de las garantías sociales durante casi todo el siglo XX, la lógica que prevaleció fue la de procurar mejores condiciones materiales para la población. En consecuencia, las garantías sociales fueron tildadas de normas programáticas y aspiracionales, dificultando su exigibilidad al Estado por parte de los individuos. Si en el siglo XXI hemos de persistir en la lucha por lograr la igualdad sustantiva, la lógica que guíe el desarrollo de los derechos debe de pasar de ser una en la que se procuran mejores condiciones materiales como un fin al cual aspirar, a ser una en la que se garantizan las condiciones materiales necesarias que sirvan de punto de partida para el ejercicio y materialización de los demás derechos. En efecto, la igualdad en la satisfacción de condiciones materiales básicas –condiciones de alimentación, salud, educación y vivienda– es un presupuesto del ejercicio efectivo y libre de los derechos fundamentales, no su culminación.

Al establecer un ingreso mínimo universal se actualizan los dos valores fundamentales del orden político moderno: igualdad y libertad. Se actualiza la igualdad en tanto que se garantiza que todo individuo, durante toda su vida, podrá satisfacer sus necesidades elementales de alimentación, salud, educación y vivienda.

Al garantizar un piso mínimo, se garantiza que nadie quede imposibilitado en su desarrollo. Hoy en día, la realidad de la pobreza que padece una porción importante de la población de nuestro país es tal que, aun contando con los derechos y garantías que el orden jurídico y el sistema político le otorgan, las personas más necesitadas se ven, en los hechos, imposibilitados para ejercer sus más elementales derechos o desplegar en el más mínimo grado su libertad personal. Ahora bien, proveer condiciones materiales mínimas es necesario más no suficiente para actualizar la libertad personal. Si uno se ve en condiciones materiales tales que satisfagan sus necesidades alimenticias, educativas, de salud y vivienda, uno está en posibilidades de ejercer su libertad.

El ingreso básico universal, al ser un derecho no condicionado bajo circunstancia alguna, deja absolutamente en manos de cada individuo las decisiones sobre su desarrollo personal y el ejercicio de sus derechos.

Lo que es más, al ser un beneficio que se otorga en forma de dinero líquido, constituye el mecanismo más versátil para encauzarse conforme cada quién lo elija. La enorme libertad que implica un mecanismo semejante permite que éste sea un auténtico derecho a disposición del individuo.

Ahora bien la pobreza no es sólo un problema de nuestro país. En el mundo actual ésta aumenta cada vez más. Las diferencias entre las naciones ricas y las pobres es cada vez mayor y las diferencias entre las personas ricas y las pobres también.

Por ello desde hace algunos años, se ha venido discutiendo en todo el mundo; Australia, Canadá, Europa, Estados Unidos de América, América Latina, África y Asia la propuesta del ingreso ciudadano universal o renta básica, entendiéndose como "un ingreso sencillo pero suficiente para cubrir las necesidades básicas de la vida, a pagar a cada miembro de la sociedad como un derecho y no sujeto a otra condición que la de ciudadanía o residencia".

Existen casos muy concretos qué mencionar: Alaska desde hace varios años tiene implementado el ingreso mínimo universal y de los 50 estados de la unión americana, es el que menos desigualdad tiene. Es un estado que ha sido precursor de eficaces y sensibles programas de igualdad social desde 1980, cuando se creó un fondo permanente con el 50 por ciento de las regalías de la explotación del petróleo y otros recursos naturales. Desde estos años todos los ciudadanos perciben una renta básica igual, como el derecho a participar de las riquezas del estado.

Otro caso, es Inglaterra quien a finales del año pasado, su primer ministro Anthony Blair lideró la aprobación de una ley por medio del cual todo niño inglés recibe al nacer un depósito bancario que tendrá disponible cuando cumpla los 18 años de edad.

En el caso de Canadá, desde 1951 el gobierno federal de este país, mediante el programa de seguridad social para la tercera edad paga una pensión universal a todas las personas a partir de los 65 años y sin más requisito o condición que la de ser ciudadano canadiense o residente legal.

Cuba es otro país en el que existe un sistema de redistribución en la dirección de renta básica, todo ciudadano recibe mensualmente una renta básica en especie en términos de la canasta alimentaria de productos conocida como la libreta de abastecimiento.

También el Parlamento Vasco aprobó la carta de derechos sociales, en la cual garantiza una renta mínima mensual del 75 por ciento del SMI a todas las personas mayores de 25 años a partir del 1 de enero de 2001. El tope máximo se establece en 110 mil pesetas mensuales para familias con más de 3 miembros.

En la República Checa le llaman el mínimo vital y consta de dos partes. La primera se relaciona con las necesidades básicas de los miembros del hogar. Alimentación, vestido, calzado. La segunda se expresa en la necesidad de los recursos financieros indispensables para el pago de los gastos de alojamiento y servicios relacionados. Estos son establecidos en cuatro diferentes niveles según la edad de los hijos y el número de miembros del hogar.

En Brasil, la idea de un ingreso ciudadano básico ha formado parte de la agenda política desde 1991 como una propuesta del senador Eduardo Suplicy, del Partido de los Trabajadores. La cual en enero 2004 fue, finalmente, aprobada por el Congreso Federal y firmada por el presidente Lula. La nueva ley establece el derecho de todos los brasileños que residen en Brasil y extranjeros que tengan residencia en Brasil de por lo menos cinco años sin importar su condición socioeconómica de recibir un beneficio monetario anual.

En México actualmente el único programa cuyo funcionamiento puede ser objeto de analogía internacional –sólo parcialmente– es el programa IMSS-Oportunidades, debido a que su funcionamiento es condicionado para la transferencia monetaria, exclusivamente a las madres de familia. De ser posible, dicha analogía sólo es comparable con la primera etapa del IMC Brasileño, es una suerte de transición entre los 4 programas que integran la Bolsa Familia y la conformación de ésta.

El programa IMSS-Oportunidades es administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, brinda servicios de salud a la población que carece de seguridad social y con esto busca contribuir al desarrollo integral de los mexicanos a la reducción de la pobreza en el país. Sin embargo es un programa que no llega a toda la población porque no tiene la característica de universalidad; además se encuentra condicionado por lo que niega el derecho de cada individuo a decidir sobre el desarrollo personal y el ejercicio de sus derechos.

La aprobación de esta iniciativa implicaría la necesidad de elaborar una ley reglamentaria que especifique claramente las reglas de operación de ésta. También implica necesariamente un impacto presupuestario para el erario nacional. Sin embargo, éste se puede solventar llevando a cabo una nueva política de redistribución de de los gastos del Estado.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la honorable Cámara de Diputados nos dice que la evolución del gasto destinado al desarrollo social cobra cada vez mayor significado al interior del gasto programable del sector público presupuestario. Las políticas públicas implementadas en la materia, enfocadas a combatir la pobreza y marginación de la población, se materializan en la distribución del gasto público, que busca atenuar las desigualdades persistentes en las áreas correspondientes al desarrollo social.

En la medición de la pobreza, nos dice el Centro de Estudios para las Finanzas públicas, se cataloga en pobreza alimentaria a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir la demanda de alimentación, correspondiente a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria Inegi-Cepal; en pobreza de Capacidades a las personas cuyo ingreso es menor al que se precisa para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación y, por último; en pobreza de patrimonio a las personas cuyo ingreso es menor al requerido para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido, calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

Conforme a lo anterior la tendencia de las políticas sociales de nuestro país se contextualizan en la evolución observada de la pobreza a nivel nacional. Desde esta perspectiva, el "Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008", que da cuenta de las estimaciones de pobreza por ingreso, a partir de la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2006, considera que a nivel nacional 44.7 millones de mexicanos están en condiciones de pobreza patrimonial de los cuales 14.4 millones se catalogan en el rango de pobreza alimentaria. En el ámbito rural, el número de personas en condición de pobreza patrimonial, es de 21.1 millones de personas y las que se encuentran en condiciones de pobreza alimentaria asciende a 9.4 millones; en tanto que en las zonas urbanas el número de personas en pobreza de patrimonio asciende a 23.6 millones de personas, de las cuales, 5.0 millones están en pobreza alimentaria.[1]

En la medición de la pobreza, se cataloga en pobreza alimentaria a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir la demanda de alimentación, correspondiente a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria Inegi-Cepal; en pobreza de capacidades a las personas cuyo ingreso es menor al que se precisa para cubrir el patrón de

consumo básico de alimentación, salud y educación y, por último; en pobreza patrimonial a las personas cuyo ingreso es menor al requerido para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido calzado, vivienda, salud, trasporte público y educación.

Ahora bien, para analizar la trascendencia que tiene la política social en la definición de las prioridades de desarrollo, que se concretiza en los diversos rubros de gasto, se presentan en cada ejercicio fiscal distintas clasificaciones mediante las cuales se desagrega el presupuesto público.

El presupuesto aprobado en el ejercicio fiscal de 2009 para el Grupo Funcional Desarrollo Social, desde la perspectiva de la Clasificación Funcional del Gasto Público asciende a **un billón 496 mil 739.5 millones de pesos**, siendo éste el grupo más representativo del gasto programable neto de transferencias, comparativamente con los otros dos grupos funcionales que son "gobierno" (9.5 por ciento de participación) y "desarrollo económico" (37.2 por ciento. de participación).[2]

Gasto público destinado al grupo funcional desarrollo social por funciones, 2008-2009
(millones de pesos y porcentajes)

Concepto	2008	2009	Diferencia absoluta	Variación real
Gasto social	**1,305,606.9**	**1,496,739.5**	**191,132.6**	**9.4**
Agua potable y alcantarillado	17,632.9	21,548.8	3,915.9	16.6
Asistencia social	50,586.6	66,582.2	15,995.7	25.6
Educación	426,947.4	478,595.8	51,648.4	7.0
Salud	291,460.2	338,807.1	47,346.9	10.9
Seguridad social	388,053.1	437,141.2	49,088.1	7.5
Urbanización, vivienda y desarrollo regional	130,926.8	154,064.4	23,137.6	12.3

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con información de la SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, 2008-2009.

Cada año el presupuesto del Grupo Funcional Desarrollo Social presenta incrementos reales para todas las funciones que lo integran que son: educación, salud, seguridad social, urbanización, vivienda, desarrollo regional, agua potable y alcantarillado; además de asistencia social como se muestra en el siguiente cuadro en el que se observa el comportamiento de cada una de ellas.

Presupuesto de Egresos de la Federación
Apertura del grupo funcional desarrollo social por función y subfunción
(Millones de Pesos)

Grupo Funcionario/Función/Subfunción	2007cp	2008a	2009p	2009a
Gasto Programable	**1,911,320.8**	**1,899,925.0**	**2,117,591.1**	**2,320,352.4**
Educación Básica	266,358.1	262,691.4	281,625.0	283,483.8
Educación Media Superior	44,436.6	48,122.9	50,719.0	53,563.7
Educación Superior	60,805.8	64,314.7	66,773.6	73,361.4
Posgrado	4,428.9	4,641.2	4,922.6	5,012.2
Educación para Adultos	5,751.0	6,264.8	6,659.8	6,778.7
Cultura	9,154.2	10,231.3	11,183.0	13,222.7
Deporte	1,548.8	1,525.8	1,956.6	3,453.1
Apoyo en Servicios Educativos Concurrentes	2,769.8	20,380.2	26,595.9	25,984.3
Otros Servicios Educativos y Actividades Inherentes	12,138.7	8,774.9	13,553.2	13,735.9
Prestación de Servicios de Salud a la Comunidad	14,583.2	14,873.9	15,920.6	15,877.9
Prestación de Servicios de Salud a la Persona	222,477.8	214,013.2	246,279.9	249,656.9
Generación de Recursos para la Salud	12,452.4	19,516.3	10,184.0	16,967.8
Rectoría del Sistema Nacional de Salud	5,050.2	5,701.6	7,848.5	8,075.9
Protección Social en Salud	26,372.2	37,355.0	48,349.4	48,228.6
Edad Avanzada	343,800.8	302,807.4	344,674.1	342,573.1
Incapacidad	8,684.0	8,325.0	10,788.0	10,788.0
Otros	74,085.4	76,920.6	85,091.4	83,780.1
Urbanización	4,384.9	3,582.4	4,507.1	4,537.1
Vivienda	3,860.1	6,758.9	6,923.7	8,480.9
Desarrollo Regional	153,376.8	120,585.6	135,646.1	141,046.3
Servicios Compartidos				
Suministro de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado	22,898.2	17,632.9	19,124.4	21,548.8
Drenaje y Alcantarillado				
Indígenas (CDI)	5,094.5	7,247.0	7,293.5	7,746.9
Otros Grupos Vulnerables	26,668.5	42,889.5	56,104.7	58,835.3
Otras de Asistencia Social	5,620.5	450.0		

cp= cuenta pública a= aprobado p= proyecto

1/ La Subfunción Otras de Asistencia Social integró en 2008 al Fondo de Desastres Naturales y al Fondo de Prevención de Desastres Naturales, los cuales se incorporan en 2009 a la Subfunción Suministro de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Grupo Funcional de Desarrollo Social se ubica entonces, con una contribución de 64.5 por ciento en el gasto programable, en tanto que el Grupo Funcional Desarrollo Económico contempla el 37.2 por ciento y, finalmente, al Grupo Funcional Gobierno, corresponde el 9.5 por ciento del presupuesto del grupo.

El presupuesto de la Función Educación para el 2009, es de 478 mil 595.8 millones de pesos; el de la Función Salud es de 338 mil 807.1 millones de pesos; el de la Función Seguridad Social es de 437 mil 141.2 millones de pesos; el de la Función Urbanización, Vivienda y Desarrollo Rural 154 mil 064.4 millones de pesos; el de la Función de Agua Potable y Alcantarillado es de 21 mil 548.8 millones de pesos y el de la Función Asistencia Social es de 66 mil 582.2 millones de pesos.

En la perspectiva de la clasificación funcional del gasto, el Grupo Funcional Desarrollo Social, con 64.5 por ciento de participación en el Gasto Programable, crece 9.4 por ciento. A su interior, todas las funciones tienen incrementos sustantivos: la función educación se incrementó un 7 por ciento; la función Salud, creció 10.9 por ciento; la función seguridad social, aumenta un 7.5 por ciento; la función urbanización, vivienda y desarrollo regional se

amplía 12.3 por ciento; la Función Agua Potable y Alcantarillado tiene una variación real positiva de 16.6 por ciento; y la función Asistencia Social, de 25.6 por ciento. No obstante el crecimiento presentado por las 5 funciones que integran el Grupo Funcional Desarrollo Social, al interior de la Función Salud, la Subfunción Generación de Recursos para la salud, tiene una tasa negativa de crecimiento de 17.0 por ciento, siendo la única que representa esta tendencia.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2009
Clasificación Funcional
(Millones de Pesos)

Grupo Funcional	2009 propuesto	2009 aprobado	Estructura porcentual propuesta	Estructura porcentual aprobada
Gasto Programable Neto de Transferencias	2,117,591.1	2,320,352.4	100%	100%
Gasto Programable	2,375,668.6	2,578,999.9	112.2%	111.1%
Gobierno	220,197.8	219,404.8	10.4%	9.5%
Desarrollo Económico	692,747.0	862,855.6	32.7%	37.2%
Desarrollo Social	1,462,723.8	1,496,739.5	69.1%	64.5%
Menos Cuotas y Transferencias	258,077.5	258,647.5	12.2%	11.1%

Por otro lado, a la Secretaría de Desarrollo Social, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009 se le otorgó una asignación presupuestal de 68 mil 146.6 millones de pesos, lo que significa el 0.5 por ciento del producto interno bruto del país, y un aumento de 29.8 por ciento con respecto al aprobado en el 2008. Dicha dependencia deberá ejercer el 4.6 por ciento del presupuesto asignado al Grupo Funcional Desarrollo Social y el 2.9 por ciento del Gasto Programable del Sector Público Presupuestario y el 4.5 por ciento del Grupo Funcional Desarrollo Social total.

En la distribución del gasto al interior de la Sedesol**,** el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es el más representativo, con 38.5 por ciento de participación, seguido por el Programa 70 y Más, al que corresponde el 19.3 por ciento y en tercer lugar, el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, con una contribución de 12 por ciento. De forma conjunta estos tres programas ejercerán en 2009, el 67.1 por ciento del gasto total de la dependencia, en tanto que el resto de los programas ocuparán el 32.9 por ciento del presupuesto con participaciones menores o iguales al 4.0 por ciento.

En relación al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, tiene una asignación total de 47 mil 777.2 millones de pesos, creció 19.7 por ciento. A su interior la SEP tiene un incremento de 1.5 por ciento, la Secretaría de Desarrollo Social aumenta un 42.6 por ciento; en tanto que el gasto que opera la Secretaría de Salud decrece un 3.6 por ciento.

En cuanto a los programas sociales sujetos a reglas de operación que tienen una asignación de 136 mil 555.3 millones de pesos, estos se incrementan 20.5 por ciento, con respecto al aprobado en el año 2008 entre ellos destacan:

• Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Sedesol) con un gasto de 24 mil 413.1 millones de pesos que significan el 17.9 por ciento de los recursos asignados a los programas referidos.

• Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (SEP), que tiene presupuestado 18 mil 460.8 millones de pesos y representa el 13.5 por ciento del monto total asignado a los programas sujetos a reglas de operación.

• Programa 70 y Más –Atención a Adultos Mayores de 70 Años y Más en Zonas Rurales– (Sedesol), con un presupuesto de 13 mil 176.3 millones de pesos, con el cual participa el 26 por ciento.

• Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, en 2009 incorpora al Programa para el Desarrollo Local Microrregiones (Sedesol), que tiene una propuesta de 8 mil 161.0 millones de pesos que significan el 6.0 por ciento del presupuesto analizado.

• Programa IMSS-Oportunidades (aportaciones a seguridad social), que dispone de 7 mil 500.0 millones de pesos que representan el 5.5 por ciento del gasto.

En relación a los programas sujetos a reglas de operación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentan una variación real positiva de 25.2 por ciento, los de la Secretaría de Educación pública aumenta 18.9 por ciento; los de la Secretaría de Salud se amplían 2.6 por ciento; los de la Secretaría del medio Ambiente y recursos Naturales tienen una tasa de crecimiento de 2.0 por ciento, los del ramo de Seguridad Social crecen 19.3 por ciento y los de la Secretaría de Desarrollo Social tienen un incremento de 27.6 por ciento.

Como se observa en todo lo anterior el gasto destinado al desarrollo social, que concretiza la política social en el ámbito de las políticas públicas, muestra un gasto muy significativo de 1 billón, 496 mil 739.5 millones de pesos dentro del gasto programable y muestra un crecimiento de 9.4 por ciento con respecto al presupuesto del 2008. Con ello se consolida como el rubro más significativo del gasto programable.

Con ello podemos decir que no habrá recursos suficientes que alcancen para combatir la pobreza, mientras no se haga un cambio profundo en la política social, en la que se incorporen objetivos redistributivos explícitos y no simplemente compensatorios o asistenciales y se hagan con una perspectiva de derechos humanos.

Como ya lo mencionamos alrededor de 60 millones de mexicanos están en situación de pobreza y hasta ahora las políticas sociales de corte asistencial han demostrado su fracaso para combatir la pobreza y aminorar la desigualdad.

Por ello, una posibilidad de cambiar la política social de nuestro país es establecer el ingreso básico universal. En primer lugar, al consistir en una asignación monetaria universal, éste mecanismo a diferencia de otros programas de gasto social, no genera la necesidad de contar con una burocracia que canalice los recursos, los asigne selectivamente, verifique y evalúe su otorgamiento. Los mecanismos para hacer llegar el

ingreso básico universal a cada individuo requieren una infraestructura institucional mínima y, en consecuencia, hacen del ingreso básico universal la asignación de recursos más eficiente posible. En segundo lugar, no resulta menor el hecho de que, siendo universal, el ingreso básico ciudadano no se prestará a asignaciones arbitrarias o a usos clientelares de los recursos públicos. Lo que es universal no puede constituir un privilegio, mucho menos un privilegio indebido.

La pobreza extrema vulnera no sólo la libertad de las personas, sino también atenta contra la dignidad. Si existe una obligación prioritaria a cargo de la República en un país en el que, históricamente, las mayorías han padecido la explotación y la pobreza, es precisamente la de erradicar la pobreza y, con ella, las condiciones que hacen posible la explotación. El ingreso básico universal enfrenta, en la forma más sencilla, extensa, segura y directa posible la pobreza. Con ello, servirá además como plataforma para la erradicación de la explotación.

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

Decreto que adiciona un tercer párrafo al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único: Se adiciona el artículo 1o. constitucional para quedar como sigue:

Artículo 1o. (...)

(...)

(...)

Como garantía del derecho a la igualdad que otorga esta Constitución, todo individuo gozará del ingreso mínimo ciudadano universal. Para ello el Estado proporcionará un beneficio monetario, el cual será suficiente para que pueda cubrir sus propias necesidades individuales de alimentación, educación, salud y vivienda asegurando que ningún individuo sufra condiciones de pobreza que le impidan desarrollar sus capacidades. Es un derecho exigible, permanente, no condicionado y universal y no podrá ser suspendido, reducido o negado más que por la pérdida de la nacionalidad mexicana, o por haber sido condenado por delito que amerite pena privativa de libertad.

Transitorios

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

Artículo Segundo. Una vez que sea aprobada esta reforma constitucional en un plazo no mayor de tres meses se deberá aprobar la Ley Reglamentaria correspondiente.

Notas

1. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Programas sociales, Presupuesto de Egresos de la Federación 2009. CEFP/021/2009.
2. Cuadro elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, abril de 2009.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2009.

Diputada Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MOISÉS GIL RAMÍREZ, 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, en ejercicio de la facultad otorgada por los artículos 70, 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo previsto en el artículo 55, fracción II, 56 y demás relativos al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción XXII, lo anterior al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Hoy día, cada habitante de nuestro país vive de manera ardua la agudización de la crisis que aflige al mundo entero; la violencia, la desigualdad, los salarios de hambre, o peor aún, el desempleo, merman la calidad de vida de cada familia que lo sufre.

La crisis es medida por la gente en términos de desempleo. Lo que la población percibe es el riesgo que implica quedarse sin trabajo, tener que buscar otro y no encontrarlo porque no lo hay. La ansiedad y el temor de quedar desempleado aumentan, es por eso que se torna necesario tomar medidas urgentes.

Durante el primer mes del 2009, la tasa de población desocupada alcanzó un 5.0 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA), de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

En febrero se registró un máximo histórico de 5.30 por ciento, lo cual significa que 2 millones 394 mil personas no tuvieron trabajo en ese mes, 135 mil desempleados más que en enero.

Los empleos que se están desapareciendo son incalculables, sin embargo, se habla de que tan solo durante enero del 2009 se perdieron alrededor de 336 mil 414 plazas y como ya es costumbre, los más afectados desde luego son los más pobres, los más necesitados, los más desprotegidos.

Cuando un padre de familia pierde su empleo, pierde también la posibilidad y la esperanza de brindar a su familia, la alimentación, la educación, la recreación, e incluso, la salud que se merece. Sin empleo no hay dinero, y sin dinero no hay consumo, y sin consumo las

empresas se ven afectadas, generando todavía más desempleo. Para mantener un nivel deseable de consumo, es indispensable mantener también los niveles de ingresos.

Las fuentes de trabajo existentes peligran, en consecuencia, también se encuentran amenazados los niveles de ingreso per cápita, el consumo, la inversión, el gasto y el ahorro, afectando de manera indirecta al comercio exterior, la gobernabilidad interna y el desarrollos social.

La Organización Internacional del Trabajo estima que la tasa de empleo vulnerable en 2009 podría oscilar entre 50.5 y 54.7 por ciento para las mujeres, y entre 47.2 y 51.8 por ciento para los hombres, y señala que si bien la carga que representa la vulnerabilidad es todavía mayor para las mujeres, la crisis está empujando a una mayor cantidad de hombres hacia empleos vulnerables comparado con 2007.

Según Dominique Strauss-Kahn, director gerente del Fondo Monetario Internacional, la economía internacional podría comenzar a recuperarse a partir de 2010, pero agregó que esto depende en gran parte de que realmente sean implementadas **decisiones valientes**. Agregó además que la ayuda financiera por parte del FMI no es útil si no es acompañada por un **cambio en las políticas internas.**

Actualmente todos los países del mundo se encuentran unidos a través de una economía basada en mecanismos de expansión de capital, que pocas veces toman en cuenta las verdaderas necesidades de aquellos que producen la riqueza, es decir, los trabajadores.

Debido a ello, propongo renovar el compromiso de lucha con las principales causas del pueblo mexicano y avanzar en la construcción de la solidaridad con la clase trabajadora como prioridad durante la situación financiera que vive México y el mundo.

El Congreso del Trabajo reconoció que 2009 será un año muy difícil para la clase trabajadora. Es por ello que se hace indispensable establecer mecanismos de unidad para defender el empleo y el salario.

Nuestra obligación como servidores públicos de la nación es y será siempre la de estar con el pueblo, la de buscar beneficios para la gente, la de proteger los intereses de las mayorías, la de brindar y procurar equidad y justicia.

La condiciones económica por la que atraviesa el país, no deben ser pretexto para que las empresas se nieguen a otorgar beneficios salariales, si cuentan con las condiciones para ello.

Nuestra constitución establece una indemnización en favor de aquel trabajador que sea despedido, con el objetivo de que la suma pagada sea basta y suficiente para cubrir las necesidades del trabajador y su familia, por el periodo que tarde en encontrar un nuevo empleo.

Como todos sabemos, en el derecho laboral el eje principal en la solución de los conflictos es la conciliación, siendo a través de ella que se busca mantener un equilibrio entre los intereses de patrones y trabajadores. Pues mientras que la norma actual establece un monto de 3 meses de salario para indemnizar un despido, generalmente se cubre con la cantidad de 45 días, pues por uso consuetudinario se busca la negociación, el justo medio, la objetiva conciliación.

Por lo que de ser aprobada la presente reforma, se estarían estableciendo 120 días de salario como indemnización por despido, y las autoridades laborales, en razón de la naturaleza misma del derecho del trabajo exhortarán a sus dependencias a seguir buscando el equilibrio entre los intereses de las partes involucradas en conflicto, manejando dicha cantidad al 50 por ciento; Es decir, el trabajador recibiría de manera generalizada, el equivalente a 60 días de salario por concepto de indemnización constitucional; 60 días de salario para subsistir a lado de su familia en medio de esta crisis que abruma al mundo entero.

En el marco de las medidas destinadas a respaldar a los trabajadores durante la crisis económica mundial, se estaría procurando proteger a quienes la actual crisis señala como más vulnerables. Pues la situación de oferta de empleo que atraviesa nuestro país, demuestra que encontrar trabajo, no es tarea fácil para nadie. Al ser aprobada esta reforma, se estará dando un paso al frente en la conquista de los derechos de la clase trabajadora, pues el anhelo de ayudar a México, no debe quedarse solo en buenas intenciones.

Compañeras y compañeros legisladores, aportemos nuestro granito de arena a fin de proteger a quienes menos tienen, a fin de contribuir a hacerles más llevadero el transcurso de la falta de empleo, a fin de no quedarnos con los brazos cruzados, cuando tenemos algo real que aportar.

Hoy es tiempo de redoblar esfuerzos en pro de cada trabajador, de cada obrero, de cada familia mexicana.

En concordancia con lo anterior, se presenta la siguiente

Iniciativa de reforma de ley

123. (…)

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga licita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de **cuatro meses de salario**. La ley determinara los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de **cuatro meses de salario** cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no

podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, abril de 2009.

Diputado Moisés Gil Ramírez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA DOLORES LUCÍA ORTEGA TZITZIHUA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, ciudadana diputada a la LX Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, 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 General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo sexto y un vigésimo noveno al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Las poblaciones indígenas o aborígenes son aquellas que estaban viviendo en sus tierras antes de que llegaran los colonizadores de otros lugares, los cuales, al convertirse en el grupo dominante, mediante la conquista, la ocupación, la colonización o por otros medios, segregan o discriminan a los pobladores originarios. Cada vez que los pueblos vecinos dominadores han ampliado sus territorios o llegan colonizadores de tierras lejanas, las culturas y el sustento de los indígenas han estado en peligro.

Estas amenazas han evolucionado a través de los años, lejos de desaparecer, por lo que las poblaciones autóctonas son consideradas como uno de los grupos más desfavorecidos en el mundo.

Más de 300 millones de personas forman alrededor de 5 mil poblaciones indígenas en 70 países del mundo y han estado sometidas a la opresión, exclusión de los procesos de toma de decisiones, marginación, explotación, asimilación forzosa y represión cuando tratan de pugnar por sus derechos.

En el mundo se hablan entre cinco y seis mil lenguas diferentes, de las cuales 10 representan a la mitad de la población mundial, en tanto que el 90 por ciento de las lenguas son habladas por poblaciones con menos de un millón de personas y corresponden, en su mayoría, a los llamados pueblos indígenas o autóctonos.

En México, el Instituto Nacional Indigenista y la Organización de las Naciones Unidas indican que más de 10 millones de indígenas habitan el territorio nacional, de los cuales el 41 por ciento vive en municipios rurales con alto grado de marginación y el 56 por ciento en municipios rurales con muy alto grado de marginación. La pobreza y el indigenismo van de la mano. Esto es una aberración social.

Existen alrededor de 62 pueblos indios que hablan más de 63 lenguas diferentes.

De acuerdo con datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, los estados con el porcentaje más alto de indígenas son: Yucatán, 59 por ciento; Oaxaca, 48; Quintana Roo, 39; Chiapas, 28; Campeche, 27; Hidalgo, 24; Puebla, 19; Guerrero, 17; San Luis Potosí, 15; y Veracruz, 15 por ciento.

Uno de los más graves lastres es el de la justicia en los procesos en donde los indígenas son indiciados.

La impartición de la justicia, es impostergable enfrentarla con leyes que atiendan legítima e igualitariamente a todos los pueblos indígenas, ya que aun siguen siendo ignorados y en muchos de los casos vulnerados en sus derechos más elementales, incurriendo en un abandono constitucional.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es competente para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa proveniente de cualquier autoridad o servidor público federal, excepto los miembros del Poder Judicial de la Federación, que violen derechos humanos, con fundamento en el artículo 102, apartado B, de nuestra Carta Magna, así como en el artículo 3o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Así mismo, la CNDH es competente para conocer de las quejas que se presenten por violaciones a los derechos humanos de comunidades indígenas que evidencien patrones sistemáticos de trasgresión de tales derechos.

A pesar del avance y la modernización en la impartición de justicia, está demostrado que en las comunidades y en las zonas indígenas, la administración de la Ley no toma en cuenta la cultura nativa, ya que en varios casos se tiene un total desconocimiento de las lenguas indígenas, sus costumbres, tradiciones y los mecanismos ancestrales de aplicar la justicia, que en muchos casos resuelve eficazmente los problemas sin que lleguen al fuero común.

De esta manera, el acceso de los pueblos indígenas a la justicia es aún, un asunto pendiente por resolver, por lo que es imperioso que se cree una nueva figura jurídico-social que tenga como valor intrínseco ser un auténtico conocedor de las diversas lenguas indígenas, así como un experto en el derecho social y económico de las regiones con habitantes indígenas.

Por ello, independientemente de que nuestras leyes ya regulan la institución del *ombudsman*, que en esencia defiende genéricamente los derechos humanos, se propone la creación de la figura del *ombudsman* indígena, que fortalecerá y legitimará la protección de los derechos de los millones de indígenas que habitan nuestro país, como un sector poblacional especial, que presenta una indefensión superior a cualquier otra clase social y que vive el atraso y marginación de más de 500 años, sobre todo por el agravio a sus derechos humanos fundamentales.

La iniciativa propone adicionar un párrafo sexto al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que el Estado implemente políticas, acciones y mecanismos idóneos para la defensa de las garantías colectivas e individuales de los

indígenas, proveyendo lo necesario para equilibrar su acceso en igualdad de circunstancias que todos los ciudadanos mexicanos.

Asimismo, adiciona un párrafo vigésimo noveno a efecto de que para garantizar el ejercicio de los derechos indígenas y salvaguardar la adecuada defensa y protección de los derechos humanos de estos grupos poblacionales, atendiendo sus particularidades lingüísticas, culturales y sociales, se establezca la Comisión Nacional de los Derechos Humanos Indígenas, con facultades de investigación, asesoría y recomendación, como un organismo con autonomía jurídica y patrimonio propios. Este es el *ombudsman* indígena.

En cuanto a sus atribuciones, facultades, ámbito de actuación, mecanismos de coordinación con los poderes federales y locales, organismos nacionales e internacionales e integración de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos Indígenas, se establecerán en la Ley Orgánica que, al efecto, expida el Congreso de la Unión.

Por lo anteriormente expuesto, someto a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un párrafo sexto y un vigésimo noveno al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un párrafo sexto y un vigésimo noveno al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2o. …

…

…

…

…

El Estado implementará las políticas, acciones y mecanismos idóneos para la defensa de sus garantías colectivas e individuales, proveyendo lo necesario para equilibrar su acceso en igualdad de circunstancias que todos los ciudadanos mexicanos.

A. …

I. a VIII. …

…

B. …

…

I. a IX. …

Para garantizar el ejercicio de los derechos indígenas señalados en los apartados anteriores y para salvaguardar la adecuada defensa y protección de los derechos humanos de estos grupos poblacionales, atendiendo sus particularidades lingüísticas, culturales y sociales, se establecerá la Comisión Nacional de los Derechos Humanos Indígenas, con facultades de investigación, asesoría y recomendación, como un organismo con autonomía jurídica y patrimonio propios. Sus atribuciones, facultades, ámbito de actuación, mecanismos de coordinación con los poderes federales y locales, organismos nacionales e internacionales e integración, se establecerán en la ley orgánica que, al efecto, expida el Congreso de la Unión.

…

…

Artículos Transitorios

Primero. Para efecto del cumplimiento de esta reforma, la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos Indígenas se expedirá en el periodo de sesiones posterior inmediato a la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación y se incorporarán las previsiones presupuestales necesarias en el Presupuesto del siguiente año fiscal, correspondiendo al Poder Ejecutivo determinar asignaciones extraordinarias para la inmediata integración de la comisión

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de abril del 2009.

Diputada María Dolores Lucía Ortega Tzitzihua (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 17 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 le confieren 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 iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

Las instituciones públicas y las normas jurídicas deben actualizarse y hacerse vigentes en un mundo globalizado y cambiante.

La única forma de referirnos a un estado de derecho democrático es garantizando los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Si recordamos que México ha suscrito diversos instrumentos internacionales sobre los derechos fundamentales, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, por medio de los cuales nuestro país ha adquirido la obligación de actualizar su marco jurídico, es pertinente realizar las reformas indispensables para garantizar el efectivo acceso a la justicia en materia de derechos humanos.

La teoría jurídica ha señalado tres diferentes generaciones de derechos fundamentales: la primera, referente a los derechos individuales; la segunda, sobre derechos económicos y sociales; y la tercera, relativa a los intereses colectivos y difusos.

Idóneamente, cada generación habría de estar compuesta del derecho sustantivo (garantía pública subjetiva) y del derecho adjetivo (procedimiento) que la garantizara.

En este sentido, los derechos individuales en México están garantizados por el juicio de amparo, mismo que únicamente salvaguarda los derechos de un particular frente a actos de autoridad, dejando fuera los derechos de las colectividades así como también los derechos de individuos frente a las acciones de particulares.

Y qué decir de las garantías procesales sobre derechos económicos y sociales que tampoco encuentran eco en la normatividad vigente.

Si nos vamos al ámbito internacional, en prácticamente todas las Constituciones del mundo tienen garantizada al menos la tutela judicial efectiva para violaciones de derechos fundamentales por actos de autoridad o en su caso, de personas privadas.

Es decir, existe un procedimiento judicial sumario para que los particulares inicien acciones si se ven afectados sus derechos humanos.

Por citar un ejemplo, la Constitución colombiana en su artículo 88 señala:

> "La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.
>
> "También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.
>
> Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos".

Por lo anterior, esta reforma tiene por objeto colmar la falta de existencia de un procedimiento judicial que garantice el acceso a la justicia por violaciones a derechos colectivos y difusos.

Es importante señalar que los derechos colectivos y difusos son aquellos supra-individuales, es decir, van más allá de la persona privada por lo que corresponden a un grupo de personas y que además son de naturaleza indivisible, lo cual significa que el daño por su violación no puede cuantificarse persona por persona, sino por grupo.

Distinguiendo que los derechos difusos corresponden a una colectividad indeterminada, por ejemplo el derecho a un medio ambiente sano y sin contaminación.

Y los derechos colectivos corresponden a una colectividad determinada, cuyos miembros se encuentran vinculados por circunstancias de hecho o de derecho, por ejemplo la intoxicación de una comunidad específica por el consumo de agua contaminada, como resultado de malos manejos por parte de una empresa pública o privada.

Finalmente, si reconocemos la existencia de sociedades plurales, abiertas y dinámicas en donde la participación de la sociedad civil es indispensable para garantizar que sus demandas serán tomadas en cuenta al llevar a cabo decisiones políticas, se advierte también que la previsión constitucional de los derechos fundamentales (ya sean de libertad, sociales y económicos o colectivos y difusos) no es suficiente para permitir el efectivo acceso a los mismos, siendo indispensable la presencia de garantías, en el sentido adjetivo, como instrumentos procesales.

En la evolución del estado de derecho es indispensable:

a) Garantizar constitucionalmente las libertades, los derechos sociales y los derechos de tercera e incluso cuarta generación a los cuales les corresponden principalmente la protección de intereses difusos,

b) Y al mismo tiempo tener presentes los mecanismos procesales que garanticen los derechos fundamentales de cada generación.

Artículo Único. Se adicionan los párrafos octavo y noveno al Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 17.- …

…

…

…

…

…

…

Las leyes regularán aquellas acciones y procedimientos para la protección adecuada de los derechos e intereses colectivos y difusos.

Asimismo, las acciones por responsabilidad civil por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos y difusos que se ocasionen a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones individuales.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al 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 realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes de su competencia, en un plazo máximo de doce meses contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Diputada María del Carmen Salvatori Bronca (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAFAEL VILLICAÑA GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe, Rafael Villicaña García, diputado por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LX Legislatura, con fundamento en lo establecido 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 presenta a esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto, con la siguiente

Exposición de Motivos

Se dice que las personas viven en la pobreza cuando carecen de recursos para satisfacer las necesidades psíquicas y físicas básicas, como alimentación, vivienda, educación, asistencia sanitaria y agua potable. Esas carencias repercuten en la calidad de vida de quienes viven ese lastre de la humanidad: subsistir con una comida al día, padecer y fallecer de enfermedades que en este tiempo son fácilmente prevenibles o curables, niveles mínimos de formación académica que en un gran porcentaje raya en el analfabetismo.

El fenómeno de la pobreza tiene su causa en el dominio que países industrializados y con economías fuertes han ejercido sobre los que históricamente han sido colonizados y mantenidos en una situación de dependencia económica, es decir, a algunos falta lo indispensable para desarrollarse porque otros les han arrebatado sus recursos naturales, los han explotado laboralmente y los han hecho consumir la chatarra que desechan.

Muchos han sido los estudios sobre el tema y abordados desde los ámbitos económico, político y sociológico. De igual forma, han sido muchos los intentos de los gobiernos y de los organismos internacionales por mitigar la pobreza alimentaria y la pobreza patrimonial, y sacar del rezago social a millones de personas cuya expectativa de vida es decreciente.

México no escapa de ese flagelo: amplios sectores poblacionales a lo largo de la geografía nacional sufren la desigualdad y la marginación. Sabemos de las carencias de las comunidades indígenas, del atraso del campo, los cinturones de miseria en las zonas metropolitanas, los expulsados y refugiados en la frontera norte, y de muchos sectores vulnerables a los que la modernidad y los adelantos científicos nunca benefician.

En el mandato presidencial del general Lázaro Cárdenas del Río se aplicaron importantes medidas políticas, sociales y económicas. Entre otras, se ocupó del ordenamiento y desarrollo del campo, de la inversión en educación, y de la nacionalización y el desarrollo de tecnología propia en materia de energía, por mencionar algunos ejemplos. Esas prácticas nacionalistas paliaron las carencias de amplios sectores de mexicanos que desde el movimiento de revolución esperaban ver satisfechas sus necesidades básicas. Concluido el auge cardenista, hemos visto sexenio tras sexenio de aplicación de medidas, en las que el

gobierno, en lugar de procurar el bienestar de sus gobernados, pretende despojarlos de sus conquistas sociales, privatizando del sistema bancario, las telecomunicaciones, y la infraestructura portuaria, carretera y aérea, así como la minería, sin contar los intentos de recortes presupuestales de la educación pública, y de la asistencia médica y social, y –muy recientemente– el intento de entregar al capital privado el petróleo de los mexicanos.

Producto de la práctica del neoliberalismo en el país, las desigualdades entre ricos y pobres se tornan inmorales: los primeros son ahora más pocos, pero con riquezas mayores, y los segundos se cuentan por millones y con carencias crecientes.

Ya en propiedad de particulares, cuando los sectores estratégicos mencionados, por conductas delictivas o negligentes caen en situación de crisis, los gobiernos han acudido a su rescate, inyectándoles recursos públicos que deberían destinarse al combate de las carencias de los mexicanos. Es decir, ha tocado a los más pobres sostener los privilegios y los saqueos de los pudientes.

Han sido poco exitosos los intentos de nuestros gobernantes de disminuir los índices de pobreza y las consecuencias de ésta. Se han aplicado programas de asistencia social en apoyo de la alimentación, de la salud, de la educación o del sector productivo rural, pero éstos no resuelven el origen del problema porque a las personas a que van dirigidos seguirán en el desempleo, sin oportunidad de preparación técnica o profesional que cambie su entorno y produzca un cambio auténtico en su calidad de vida.

Y si el sector gubernamental no puede solo con el problema, el sector privado también debe intervenir, con una visión social, en el tema, destinando parte de sus ganancias al apoyo y a la capitalización de los procesos productivos viables que se dan en el campo y en las ciudades. De gran ayuda sería que el sistema bancario mexicano y otros mecanismos de ahorro y crédito que actualmente prevé el sistema jurídico consideraran sujeto de crédito a quien ya tiene una actividad económica de menor escala o a quienes la inyección de un capital representaría la generación de una fuente de ingresos que fuera el sostén de una familia.

Esta iniciativa pretende poner a consideración de los legisladores el modelo de apoyo de la actividad productiva mediante el suministro de préstamos minúsculos a las personas más pobres. Estas teorías y mecanismos han sido llevados a la práctica y dado resultados por el premio Nobel de la Paz Muhammad Yunus, en Bangladesh, y en otras partes del mundo, aun en países industrializados, como Estados Unidos, donde también hay pobreza. El doctor Yunus ha sido el fundador del Banco Grameen, o "banco de los pobres", institución cuya actividad principal se centra en apoyar a las personas a quienes el sistema bancario convencional no considera sujetos de crédito. Sabemos que los bancos solamente otorgan crédito a los que pueden responder de él y soportar la carga de los intereses elevados. Por el contrario, el modelo citado hace del préstamo la función social de impulsar las actividades productivas de los que, por otros medios, no acceden a capitales para iniciarse en un proyecto productivo. Este mecanismo, cuyos intereses son bajos y su devolución es de corto plazo, permite a las personas iniciar la crianza de ganado, establecer un taller, construir una vivienda, comenzar a prestar un servicio, etcétera.

Estas teorías proclaman que debe considerarse un derecho fundamental del individuo el acceso al crédito y que debe estar consagrado en las legislaciones de los países para garantizar su ejercicio a quienes deseen emprender una actividad productiva y que carecen de recursos para ello.

El sistema bancario en el país, lejos de desempeñar un papel detonante del desarrollo social y económico, ha sido una carga para las finanzas públicas y la de sus clientes, ya que basa sus ganancias en el cobro de elevados intereses por los créditos que otorga, y quienes ahí ahorran en lugar de tener ventajas pagan comisiones.

Sabemos que la pobreza no terminará por decreto de ley, pero es tiempo de que el sistema bancario mexicano, de manera obligatoria, destine fondos para el otorgamiento de microcréditos cuyos intereses no sean gravosos y se otorguen en apoyo de actividades productivas básicas tendentes a revitalizar la artesanía ancestral, a fomentar el espíritu emprendedor, a mejorar las condiciones de vida en el medio rural, a crear oportunidades para los jóvenes, a conectar comunidades mediante las telecomunicaciones, a usar energías renovables, a prestar atención sanitaria a los más pobres y a generar empresas sociales.

Por las consideraciones anteriores, y con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 y en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento a esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se adiciona el párrafo tercero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 25. 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. **Las entidades del sector privado cuya actividad principal sea la prestación de servicios de ahorro y crédito del sistema bancario o popular deberán destinar recursos para la creación de fondos para el otorgamiento de microcréditos destinados al apoyo de proyectos productivos de los sectores poblacionales más pobres, aun y cuando estos últimos no sean socios o clientes de aquéllos.**

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 30 de abril de 2009.

Diputado Rafael Villicaña García (rúbrica)

QUE REFORMA LA FRACCIÓN TERCERA DEL ARTÍCULO 2-A DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL Y EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL INCISO C) DE LA FRACCIÓN CUARTA DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO FRANCISCO JAVIER CALZADA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 27 DE MAYO DE 2009

El suscrito, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolución Democrática a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de la honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman la fracción III del artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, y el párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En nuestro sistema federal, el municipio constituye la base de la división política nacional y es concebido como la célula básica de la organización política, social, territorial y administrativa del Estado.

A través de esta figura de derecho público, la sociedad mexicana desarrolla las actividades más trascendentes de la comunidad. Es por esta vía como cada uno de los individuos de nuestra nación recibe la prestación de los servicios básicos, tales como agua potable, drenaje, seguridad pública, recolección de basura, entre otros.

De esta forma, el municipio se coloca como el eje de desarrollo nacional, ya que mediante la consolidación de éste se logrará el impulso al desarrollo regional y urbano, en concordancia con los objetivos del crecimiento económico nacional.

No obstante lo anterior, no es sino hasta la reforma constitucional de 1983, en la que se establece, en la fracción III del artículo 115, el mínimo de servicios públicos que los municipios están obligados a prestar, entre ellos, en el inciso b), el de alumbrado público, y en la fracción IV, que forma parte de la misma reforma, se establecen las fuentes exclusivas de ingresos municipales, entre ellos, el impuesto predial.

Lo anterior, en atención al razonamiento de que lo idóneo es que los ayuntamientos financien sus programas con sus propios ingresos.

Este gravamen que recae sobre la propiedad inmobiliaria, a raíz de la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, tiene como tarifa y base gravable, las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que los municipios propongan a sus respectivas legislaturas

locales; con ello se amplió la base gravable y, consecuentemente, aumentaron sus ingresos fiscales, de tal forma que el impuesto predial se convirtió en la contribución que soporta la mayor parte de los ingresos municipales, representando en promedio, del periodo comprendido de 1997 al 2006, 23.0 por ciento del total de los ingresos municipales y el 58.7 por ciento de los ingresos por concepto de impuestos.

Sin embargo, de 1999 a 2006, la participación de la recaudación del impuesto predial respecto a la recaudación municipal total de impuestos cayó 9.4 por ciento, cuestión sumamente grave si se considera que en el 2001 alcanzó un nivel de 61.5 por ciento (el más alto en el transcurso de 10 años) para pasar en el 2006 a 54.9 por ciento.

Es decir, a pesar de ser la contribución más importante para los municipios, mantiene una tendencia a la baja, que aunado a las limitadas fuentes de ingreso municipales, imposibilita atender completamente las múltiples funciones y servicios que este orden de gobierno tiene responsabilidad de proveer.

Así, el fortalecimiento al federalismo implica necesariamente la promoción del municipio como espacio de gobierno, vinculado a las necesidades cotidianas de la población, incentivándolo para que aumente sus esfuerzos recaudatorios, toda vez que además de satisfacer los requerimiento de sus habitantes, con la Reforma Hacendaria en materia de Federalismo Fiscal vigente a partir del ejercicio fiscal 2008, la recaudación de predial juega un papel sumamente importante en la distribución de los recursos por concepto de participaciones a las entidades federativas y sus municipios. A saber, esta contribución además de constituir al Fondo de Fomento Municipal el cual se destina en su totalidad a los municipios, ahora forma parte también del Fondo General de Participaciones, cuya distribución representa el 20 por ciento de la Recaudación Federal Participable y se distribuye en al menos 20 por ciento a los municipios.

Ahora bien, las iniciativas hasta ahora presentadas proponen eliminar del texto constitucional la exención que este establece en el párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115, para los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios, en relación al pago del impuesto predial y de las contribuciones derivadas de la prestación de servicios públicos municipales.

De hecho, la reforma constitucional de 1999 aprobada por este Constituyente Permanente significó un avance importante respecto de la fórmula establecida mediante la reforma municipalista de 1983, ya que se limitaron las exenciones contenidas en los incisos a) y c) de la fracción IV del artículo, estableciéndose la obligación de recaudar los impuestos y derechos sobre los bienes del dominio público que estén en manos de las entidades federales, estatales y municipales o por particulares, cuando dichos bienes estén destinados a fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

En este sentido, la redacción es totalmente acertada, en virtud de que los bienes del dominio público de los municipios, de los estados y de la federación, cuando son administrados por ellos mismos, justifica por sí misma la exención, como en su momento lo argumentó el Constituyente Permanente en la reforma de 1982 al artículo 115 constitucional, pues el

sujeto pasivo de la obligación tributaria lo es el mismo Estado, en cualquiera de sus tres órdenes de gobierno.

Sin embargo, esta disposición no es suficiente ya que existen bienes del servicio público con fines exclusivamente mercantiles, en los que el sujeto pasivo a quien favorece la exención son los particulares, quienes al explotar, aprovechar o usar un bien del dominio público, bajo cualquier título, lo que buscan es el lucro y no el bien público como lo busca el Estado, por lo que en ese caso en particular no puede justificarse la exención, ya que los coloca en una situación privilegiada respecto del resto de los particulares.

Ahora bien, a nivel internacional, los estados no pueden gravar al gobierno federal, en virtud de la supremacía que tiene la federación en su ámbito de competencia en relación con los demás órdenes de gobierno, tal y como lo establecen expresamente sus ordenamientos jurídicos correspondientes: Estados Unidos de América (Constitución), Canadá (Constitución de 1867), Francia (Código General de Impuestos), Australia (Constitución de la República), entre otros países.

Aun así, algunos países como Canadá y Estados Unidos de América, conscientes de que las propiedades de la federación que se encuentran en los ayuntamientos se benefician de los servicios provistos por éstos, sostienen el principio de que como propietario de un inmueble, a pesar de estar exentos jurídicamente del pago de contribuciones locales, deben compartir equitativamente los costos en los que incurre el gobierno local por los servicios prestados.

En consecuencia, dichos gobiernos federales realizan transferencias de recursos específicas en lugar de pagarles impuestos a los ayuntamientos en los que se encuentran sus propiedades, para compensarlos por parte o por todo el ingreso que por impuestos no recaudados pierden los municipios, debido a la naturaleza jurídica de la propiedad.

Por esta razón, en estos países se llevan a cabo programas de transferencias monetarias a los gobiernos locales afectados por la reducción en su base gravable y en algunos lugares, en donde la propiedad de la tierra pertenece a universidades e instituciones académicas que no están sujetas al pago de impuesto predial, el gobierno federal o estatal reembolsa al ayuntamiento parte del ingreso por dicho impuesto que de otra forma el municipio hubiera podido recaudar.

Por tanto, la propuesta que se pone a su consideración tiene como objetivo compensar la pérdida en la que incurren los municipios por concepto del impuesto predial debido a la excepción a la que están sujetos los bienes de dominio público en relación a dicho gravamen, así como garantizarle a éstos una retribución por los gastos en los que incurren al proveer servicios públicos a la federación y los estados por dichos bienes.

Asimismo, con la finalidad de evitar un desequilibrio en las finanzas públicas de la federación y estar en condiciones de financiar la compensación, se propone un aumento de 0.10 por ciento en el porcentaje de la Recaudación Federal Participable por el que se conforma el Fondo de Fomento Municipal, para que éste llegue así a 1.10 por ciento. Lo anterior, representaría casi mil 600 millones de pesos adicionales para los municipios, con

lo que estarían en condiciones de amortiguar la pérdida en la que incurren por la excepción del impuesto predial a la que anteriormente nos hemos referido.

En este sentido, el Ejecutivo federal y el honorable Congreso de la Unión establecerán el procedimiento de compensación para los municipios en que existan bienes de dominio público de la federación, que establecerá la distribución intramunicipal de los recursos producto del aumento en el Fondo de Fomento Municipal.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, pongo a la consideración de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman la fracción III del artículo 2-A de la ley de Coordinación Fiscal, y el párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero: Se reforma la fracción III del artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

Artículo 2-A. ...

I. a II. ...

III. 1.10 por ciento de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:

a) a b) ...

…

…

…

Artículo Segundo: Se reforma el párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. a III. ...

IV. ...

a) a b) ...

c) ...

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público o con fines mercantiles.

La ley establecerá el mecanismo de compensación correspondiente para los municipios en los que existan bienes de dominio público de la federación.

...

Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo federal en un plazo no mayor de 30 días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto propondrá al honorable Congreso de la Unión el mecanismo de compensación para los municipios en que existan bienes de dominio público de la federación, mismo que especificará la distribución intramunicipal de los recursos producto del aumento en el Fondo de Fomento Municipal (0.10 por ciento) al que hace referencia la fracción III, del artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

Tercero. El honorable Congreso de la Unión aprobará las reformas que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente decreto, a más tardar en un plazo de 90 días contados a partir de la presentación de la propuesta a que hace referencia el transitorio anterior.

Dado en la sede de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a 27 de mayo de 2009.

Diputado Francisco Javier Calzada Vázquez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 27 de 2009.)