

**QUE REFORMA LAS FRACCIONES I, II, ASÍ COMO LOS INCISOS E), F) Y G) DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REMITIDA POR EL CONGRESO DE DURANGO**

Los suscritos, diputados Sonia Catalina Mercado Gallegos, Juan Moreno Espinoza y María de Lourdes Bayona Calderón, Presidente y Secretarios de la honorable LXIV Legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango, en uso del derecho conferida en la fracción III del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y una vez que fuera aprobada por el Pleno en sesión celebrada el 6 de mayo, nos permitimos someter a consideración de esa honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión iniciativa de decreto presentada por el diputado Servando Marrufo Fernández, representante del Partido Duranguense, en la que solicita se reforme el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos.

**Considerandos**

**Primero.** Conforme lo establecido en los artículos 31 y 45 de la Constitución Política de Durango, y 12 y 36, fracción IX, de la Ley Electoral del Estado de Durango, los diputados plurinominales representamos a todos los habitantes de la circunscripción plurinomial y en particular tenemos la responsabilidad de ser gestores de las demandas de nuestras representaciones proporcionales minoritarias.

En el caso de la fracción parlamentaria que represento en esta legislatura local, esa responsabilidad específica de gestión es para con las ciudadanas y los ciudadanos afiliados y simpatizantes del Partido Duranguense, a cuyo interés obedece la presente propuesta de acuerdo parlamentario.

**Segundo.** El Partido Duranguense, al igual que más medio centenar de partidos políticos estatales del país, está impedido por la Ley Electoral para participar con candidatos, emblema y plataforma electoral propios en las elecciones federales. Tampoco pueden los partidos políticos locales convenir alianzas de participación conjunta con los partidos políticos nacionales en elecciones federales.

En cambio, la legislación electoral federal y la particular de las entidades federativas facultan a los partidos políticos nacionales a participar, sin mayor trámite que la vigencia de su registro, en los comicios para elegir gobernador, diputados y ayuntamientos.

Tal condición de inequidad entre las figuras jurídicas de los partidos políticos nacionales y los partidos políticos estatales no se justifica en un sistema democrático de renovación periódica de los poderes públicos, si consideramos que en el caso de los diputados federales electos por el principio de mayoría relativa y de los senadores estos son votados exclusivamente en su estado de origen.

No existe razón alguna que valga en términos de alentar la participación del pueblo en la vida democrática del país, para impedir a los partidos políticos estatales participar con candidatos, emblema y plataforma electoral propios en las elecciones de quienes representarán en el Congreso de la Unión a los ciudadanos de la entidad federativa a la que pertenecen dichos partidos locales.

Otra circunstancia de inequidad electoral es la marginación que prevalece en la ley respecto al acceso de los partidos políticos locales a los tiempos oficiales de radio y televisión.

La reforma constitucional de noviembre de 2007 y luego la consecuente reforma del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales sólo consideraron a los partidos políticos nacionales como sujetos a beneficiar en la distribución de los tiempos oficiales en los medios electrónicos de comunicación a cargo del Instituto Federal Electoral.

La presente iniciativa de reforma al artículo 41 de la Constitución General de la República se ocupa, entonces, de dos temas siguientes:

- Otorgar a los partidos políticos locales el derecho a contender en los procesos electorales federales, con candidatos a diputados federales electos por el principio de mayoría relativa y senadores en sus respectivos estados, bajo su nombre, lema y emblema y plataforma electoral propia, por sí mismos o en coalición con otros partidos políticos nacionales o locales; y
- Otorgar a los partidos políticos locales el derecho de acceso a los medios electrónicos de comunicación, en condiciones similares y proporcionales a los partidos políticos nacionales.

**Tercero.** Debo señalar que la presente iniciativa se promueve por el suscrito, según compromiso del Partido Duranguense al acuerdo dado en la reunión de la Federación Nacional de Partidos y Asociaciones Políticas Estatal, celebrada el pasado 16 de enero del presente año, llevada a cabo en la ciudad de Tepic, Nayarit.

En dicha reunión nacional de partidos políticos estatales se determinó promover en las legislaturas estatales en que se tenga representación impulsar la reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con los temas que se han señalado.

Por lo anterior considerado, me permito someter al Pleno de esta honorable soberanía popular la siguiente propuesta de

### **Acuerdo**

**Único.** La honorable LXIV Legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango, en el ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano acuerda presentar a consideración del honorable

Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Todos los estados tienen las facultades para considerar en sus Constituciones la figura de partidos políticos locales. Hasta hace unos meses sólo el Distrito Federal, por su estatuto jurídico particular, tenía limitada esa facultad.

En el curso de los últimos treinta años varias entidades federativas han contado con partidos políticos locales. En ese mismo lapso, en las elecciones de diputados locales de 20 estados del país han participado cerca de 50 partidos políticos locales, y en las de ayuntamientos de 15 estados han participado 37 partidos políticos locales. Son ocho los estados con mayor número de elecciones con presencia de partidos políticos locales: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Chiapas, Guerrero, San Luis Potosí y Morelos.

Los partidos políticos locales que mayor significado han tenido en la historia reciente del país provienen de movimientos sociales de carácter regional, tales como los partidos barzonistas en los años noventa (que tienen su origen en el movimiento de El Barzón, surgido en defensa de deudores agrícolas, cuyas deudas se incrementaron sensiblemente debido a la crisis de 1995) o bien, en organizaciones sociales con presencia en más de un estado (comités de defensa popular en Durango y Chihuahua en los años ochenta), o en movimientos cívicos como el navismo en San Luis Potosí en los años noventa.

También existen partidos políticos locales que son resabios de antiguos partidos políticos nacionales que han buscado en el refugio regional recomponerse como fuerza política nacional. El ejemplo más conocido es el Partido Auténtico de la Revolución de México (PARM), en los años ochenta y noventa, que volvió a obtener su registro nacional en 2000.

La participación de los partidos políticos locales se ha incrementado en los últimos años, ya que mientras en la década de los ochenta sólo tres partidos locales compitieron en elecciones para gobernador, en los noventa se registraron 14 partidos en dichas contiendas. Entre 2000 y 2003 cinco partidos locales han competido en elecciones para gobernador. Esta circunstancia obedece, sin lugar a dudas, a los cambios que se han registrado en los últimos veinte años y que han inyectado competitividad a las elecciones federales y locales, colocando incentivos claros para la formación de organizaciones políticas de diverso alcance.

El aumento de los partidos locales en años recientes se corresponde con la paulatina fortaleza o representatividad de dichos partidos, existen notables triunfos a cargos de elección popular, de igual manera se han incrementado notoriamente los porcentajes de votación a favor de este tipo de partidos; asimismo cada vez aparecen con más frecuencia en los escenarios electorales de diferentes entidades federativas. Sin embargo, en la práctica son escasas las oportunidades que estas organizaciones encuentran para asentarse y mantenerse como un referente político de alcance estatal, en buena medida debido al

modelo de sistema de partidos que existe en el país que fomenta la creación de partidos políticos nacionales.

Los partidos políticos locales son instrumentos representativos de la dinámica social y han logrado dar espacio y visibilidad a muchas de las exigencias sociales, configuran una seria alternativa para la participación ciudadana.

Son los partidos locales, en tanto expresiones distintas a los tradicionales, opciones con el potencial político requerido para liderar y facilitar la construcción de espacios de acción política dinámicos e integrados.

Pese a representar una parte importante de la población estatal, el marco jurídico actual no permite su participación en las elecciones para diputados federales y senadores, por lo que basándonos en el principio de que estos son votados, exclusivamente en su estado de origen, es primordial otorgarles ese derecho en los mismo términos que lo realizan los partidos nacionales, ya que no es democrático que sólo éstos tengan este derecho.

Otro problema que enfrentan los partidos estatales es el pequeño espacio que tienen en los medios de comunicación, ya que en las elecciones son eclipsados por los partidos que tienen más presencia en la sociedad, so sus condiciones de participación desiguales frente a los partidos hegemónicos, lo que aleja el interés de la opinión pública en ellos.

Esta iniciativa propone eliminar la exclusividad a los partidos políticos nacionales de postular candidaturas a cargos de elección popular a nivel federal, lo anterior es un sentido reclamo de la sociedad y un avance histórico en la promoción de la participación ciudadana en este país. Esta propuesta persigue fortalecer el régimen democrático en México y estimular la participación política de sus ciudadanos.

La democracia requiere de una mayor vitalidad y los partidos políticos son los primeros responsables de inyectarle esa energía vital al sistema. Esta acción adquiere renovado sentido en el ámbito local, espacio ideal de encuentro directo de los actores involucrados en el sistema político.

Por su proximidad y tamaño reducido, los partidos locales promueven la interacción fluida y permanente entre conductores políticos y la ciudadanía activa.

Desde este espacio la democracia puede desmitificarse y tornarse en un auténtico sistema político inclusivo y de presentación social efectiva.

Por lo expuesto, sometemos a la consideración del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de

## **Decreto**

### **El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta**

**Único.** Se reforman las fracciones I, II, así como los incisos e), f) y g) del Apartado A del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 41. ...**

...

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 locales de los estados y del Distrito Federal, que obtengan su registro como tales en los términos que disponga la ley, podrán participar en la elección de diputados federales y senadores.

...

...

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los locales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

...

a) ...

b) ...

c) ...

III. ...

Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio de los derechos de los partidos políticos nacionales y locales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos nacionales y locales se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

f) A cada partido nacional y local sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior; y

g) Con independencia de los dispuesto en los Apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales y locales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional y local utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político cuando así se justifique.

...

...

...

Apartado B. ...

a) ...

b) ...

c) ...

...

Apartado C. ...

Apartado D. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

### **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan a la legislación secundaria en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

**Artículo Tercero.** Las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año, a partir de su entrada en vigor.

Victoria de Durango, Durango, a 18 de mayo de 2009.

**Diputados:** Sonia Catalina Mercado Gallegos, presidenta; Juan Moreno Espinoza, María de Lourdes Bayona Calderón, secretarios (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 10 de 2009.)

**QUE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA ESTABLECER LA CLÁUSULA DE CONCIENCIA, A CARGO DEL DIPUTADO GERARDO PRIEGO TAPIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 10 DE JUNIO DE 2009**

El que suscribe, Gerardo Priego Tapia, diputado federal de la LX Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para elevar a rango constitucional la cláusula de conciencia con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

La libertad de expresión constituye hoy en día una de las más valiosas garantías individuales consolidadas dentro del Estado de derecho. Este derecho no tutela únicamente la libertad de los individuos de expresar sus ideas, sino también que la sociedad reciba información de manera veraz, objetiva y oportuna.

La violación de la libertad de expresión y de prensa constituye un desacato a los preceptos rectores de la democracia, preceptos insustituibles dentro de un Estado democrático y plural, donde se respetan los derechos humanos.

La libertad de expresión es un derecho humano fundamental reconocido en diversas declaraciones y tratados internacionales, los cuales México ha suscrito. Es por ello que aunque respetuosos de la autodeterminación del país, mantengamos una línea paralela de orden jurídico con el resto del mundo en materia de respeto a las garantías individuales y los derechos humanos.

En 1789 se dio la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en la cual se definen los derechos "naturales e imprescriptibles" como la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Es en este documento donde se funda la necesidad de tutelar el derecho a la libertad de expresión.

Durante esa misma década, se reconoció que dicho derecho no es absoluto, puesto que siempre se encuentra acotado por otros preceptos de igual jerarquía; además, se reconoció que mediante la armonización de éstos derechos se puede encontrar el camino para que en conjunto con otros elementos se consiga el desarrollo integral de un pueblo.

Con la Declaración Universal de los Derechos Humanos se materializó la evolución de la doctrina sobre el derecho de expresión, y se reconoció la necesidad de proteger no únicamente el ejercicio pleno del derecho del sujeto que expone sus ideas, sino también de vigilar el derecho que tiene el individuo que recibe dicho mensaje, toda vez que la desinformación o tergiversación de ésta, es tan nociva para el desarrollo pleno del ser humano, como la violación del derecho de expresión.

De igual manera, en el año de 1969, se celebró la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la cual se estableció que dicho derecho no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, que deben estar expresamente contempladas por la ley, puesto que son necesarias para garantizar el respeto a los derechos humanos del resto de la sociedad, como lo son: la reputación, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas.

A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido al interpretar la prohibición de censura previa, contenida en este instrumento internacional, subraya que: "la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo, sino fundamento de responsabilidades para quien lo haya cometido, y que el hecho de establecer una sanción de índole penal, actúa como una especie de mecanismo de censura previa, al limitar dicho ejercicio, por la amenaza del inicio de un proceso penal, con las consecuencias que ello conlleva".

En el país, la libertad de expresión se encuentra tutelada por el artículo 6o. de la Constitución Política, el cual establece que "la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público y que el derecho a la información será garantizado por el Estado".

En este mismo sentido, la libertad de prensa está contemplada dentro del artículo 7o. de la Carta Magna que establece que "es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito".

En términos de nuestra Constitución, se establece la actividad de los comunicadores, partiendo de la base de que: toda persona tiene derecho a ser informado; que existe además la libertad para comunicar pensamientos y opiniones incluso publicándolos; y que se considera que los comunicadores tiene como profesión recabar datos, analizarlos y con base a ellos informar a los demás sobre los temas que les interesan.

Resulta a toda luz evidente que la práctica del periodismo es una manifestación de la libertad de información y de prensa. En esa tesitura es innegable que los medios de comunicación masiva, los periodistas y demás comunicadores tienen el derecho de informar a los habitantes, y de manera correlativa surge la obligación para que los órganos del Estado tutelen ambos derechos, el de informar y el de ser bien informado.

En México, la Cláusula de Conciencia de los comunicadores es contemplada únicamente por la Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano (Notimex), definiéndola como el derecho de los periodistas para negarse, mediante la expresión escrita de sus motivos, a participar en la elaboración de informaciones que, a su juicio, son contrarios a los principios rectores de la agencia, y que tiene por objeto garantizar la independencia en el desempeño de su función profesional.

La llamada cláusula de conciencia aplicada a los comunicadores cumple ya casi un siglo de existir; se le encuentra en la jurisprudencia italiana desde 1901 y en normas de Austria en 1910; Hungría en 1914; Alemania en 1926 y en el Informe de la Oficina Internacional del Trabajo de 1928, en lo referente a las condiciones laborales de los periodistas.

Sin embargo, es Francia –en 1935– el país que precisa la cláusula de conciencia al incluirla en su Código de Trabajo (artículo L. 761.7) y con la aprobación del Estatuto de los Periodistas a través de una ley de marzo en ese año. Con estas disposiciones, Francia se convirtió, durante décadas, en el punto de referencia para el conocimiento y la comprensión de este precepto legal.

Después de la Segunda Guerra Mundial, este término legal fue adoptado por algunos otros países, por ejemplo, adquiriendo en Suecia y Portugal en 1976 el rango constitucional. En 1978, la Constitución española expresamente la menciona. En América Latina, Paraguay es el único país que la ha establecido en 1992, dentro de su Constitución Política.

Se concibe la cláusula de conciencia como un derecho del profesional de la comunicación y una garantía de la información libre y plural. Es decir, gracias a la figura de la cláusula de conciencia que se propone reconocer en el texto de la Carta Magna, los periodistas podrán negarse a realizar actividades informativas contrarias a los principios éticos y profesionales del periodismo o a sus convicciones personales en cuestiones religiosas o filosóficas, sin que puedan sufrir ningún tipo de perjuicio por su negativa o resistencia justificadas.

Además, podrán terminar la relación laboral que los ligue a la empresa cuando se produzca un cambio substancial en el carácter u orientación editorial del medio, si éste supone una situación que atente a su honor o fama o sea incompatible con sus convicciones morales.

Según explica el jurista español Marc Carrillo, catedrático de la Universidad Pompeu Fabra, se trata de "una nueva forma de concebir la libertad de expresión y, al mismo tiempo, es un elemento constitutivo del derecho a la información, en la medida en que se configura una garantía para su ejercicio efectivo".

Concretamente dice, "el protagonismo que otorga a la persona del periodista puede operar, sin duda, como un factor positivo para la integridad de la información difundida ya que, objetivamente, limita los posibles abusos y las arbitrariedades que la empresa editora o la propia dirección del medio tengan la tentación de cometer, con el fin de intervenir, o incluso impedir el ejercicio de la libertad informativa".

El doctor Lluís de Carreras Serra, autor del libro *Derecho Español de la Información*, define la cláusula de conciencia como "la posibilidad que tiene el periodista de poner fin unilateralmente al contrato laboral que lo liga a la empresa, percibiendo la indemnización que le correspondería por despido improcedente, cuando la línea editorial o la orientación ideológica del medio de comunicación haya cambiado notoriamente, de forma tal que el periodista se considere afectado negativamente en su ideología o en su dignidad profesional".

En este sentido, la inclusión de la cláusula de conciencia en la Carta Magna permitirá la rescisión de la relación jurídica contractual con la empresa editora, en los supuestos de cambio sustancial y objetivo en la orientación informativa o línea ideológica, o en caso de modificación de las condiciones de trabajo, que suponga un perjuicio grave para la integridad profesional y ética del informador.

Es igualmente importante destacar que esta regulación permite no sólo la rescisión unilateral del contrato laboral ante un cambio ideológico y editorial radical de la empresa informativa, cuestión que difícilmente se produce en términos absolutos en la práctica, sino que reconoce un efectivo derecho del informador sobre el contenido y la forma de la información que elabora.

Es preciso aclarar que como sujeto activo del derecho en comento, se reconoce en general a los profesionales de la información; la razón principal para ello es no restringir el derecho al redactor de informaciones, sino que pueda ser utilizado por otros trabajadores involucrados en el proceso informativo de los medios de comunicación, entre los que se encuentran: editores, fotógrafos, realizadores, documentalistas, entre otros.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, 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, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer la cláusula de conciencia

Único. Se reforma el segundo párrafo del artículo 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 7o. ...

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia en el ejercicio de la actividad periodística.

**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 salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 20 de mayo de 2009.

Diputado Gerardo Priego Tapia (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 10 de 2009.)

**QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA, RECIBIDA DE LA DIPUTADA CLAUDIA LILIA CRUZ SANTIAGO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 10 DE JUNIO DE 2009**

La suscrita, Claudia Cruz Santiago, diputada federal a la LX Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pone a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de crear el Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

No se puede negar que las instituciones de procuración de justicia se encuentran actualmente en una crisis de legitimidad, confianza e independencia; diversos estudios en la materia indican que la percepción general de la población es que los procuradores se encuentran al servicio del presidente o gobernador en turno y no al de los ciudadanos.

Diversas son las condiciones que impiden al Ministerio Público cumplir con su función de garante de la legalidad; entre las más importantes podemos señalar las siguientes:

1. Un sistema de nombramiento y remoción que, con excepción de la participación, en algunos casos, del Poder Legislativo para su ratificación, está en manos del Poder Ejecutivo.
2. La falta de autonomía en el ejercicio de su presupuesto.
3. La falta o escasa profesionalización de sus integrantes.
4. Predominio de la discrecionalidad de la legalidad al momento de ejercer sus funciones, cuando se pueden afectar intereses de aquellos quienes ostentan el poder.
5. Falta de mecanismos de evaluación ciudadana de los resultados de la implementación de sus acciones, entre otras.

Muchos ejemplos de utilización política de la acción del Ministerio Público han sido puestos en evidencia ante la opinión pública, por lo que diversos autores<sup>1</sup> coinciden en que el paso siguiente en la evolución de esta institución es otorgarle autonomía constitucional,

la cual le permitirá consolidarse como una institución que fortalezca y proteja el estado de derecho, al cumplir su función de manera imparcial y eficiente, sin la intervención de un tercero.

Asimismo, es necesario que la propuesta para otorgar autonomía a las procuradurías tome en cuenta diversos aspectos mínimos, que deberán garantizar su ejercicio y el respeto pleno al principio de legalidad, como son:

1. Un titular nombrado no por el Poder Ejecutivo, sino por el Legislativo.
2. Que dicho titular dure en su encargo tres años, con independencia del periodo sexenal del presidente de la república, o de los gobernadores, con la posibilidad de ser ratificado por otro periodo de igual duración.
3. Remoción únicamente por causa grave, a través del juicio político.
4. Autonomía funcional y financiera.
5. Obligación del titular de presentar informes y comparecer ante el Congreso de la Unión o las legislaturas estatales, para ser evaluados.
6. Sujeción de la institución al escrutinio público, no sólo del ejercicio del presupuesto asignado, sino de la efectividad de las acciones que emprenda.
7. Fortalecimiento del servicio civil de carrera, autonomía técnica y obligaciones de transparencia.

El grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática ha sostenido que, lejos de dotar al ministerio público de facultades extraordinarias, proclives a la violación de los derechos humanos, lo que se requiere es que se respete el principio de legalidad, se haga cumplir la ley a todos por igual y que la comisión de los delitos no quede impune por cuestiones como la filiación política, el parentesco o la posición social.

Es por ello que se presenta la siguiente iniciativa, con la que se pretende dotar al Ministerio Público de la Federación y local de autonomía de gestión y financiera.

Así, se plantean diversas reformas y adiciones a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establezcan un nuevo modelo de designación del procurador general de la República en el que participarán de manera distinta, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, porque, aun cuando se permite al primero que presente una terna de candidatos, no será él quien haga el nombramiento, sino que el Congreso de la Unión llevará a cabo este proceso, a través, primero, de la Cámara de Diputados, donde se realizará la calificación de la terna presentada por el Ejecutivo, para que una vez aprobada la remita a la Cámara de Senadores, en donde se elegirá a uno de los tres candidatos como titular del Ministerio Público.

También se impone la obligación del procurador general de la República de presentar, por lo menos una vez al año, un informe del resultado de su gestión al Congreso de la Unión para su evaluación, y de comparecer ante las Cámaras cuantas veces sea necesario.

De igual manera, se modifican los requisitos para ocupar el cargo de procurador general de la República, quien sólo podrá ser removido por causa grave, en los términos que establece el título cuarto de la Constitución, a través del juicio político.

Asimismo, se establece la obligación para que los Congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal integren a sus normas las modificaciones que se proponen al artículo 102, a efecto de dotar a las procuradurías generales de justicia de la autonomía que se requiere y se modifique los sistemas que actualmente existen para su designación.

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

Decreto que reforma diversas disposiciones constitucionales en materia de procuración de justicia

Artículo Primero. Se adiciona una fracción V Bis al artículo 74; se reforma la fracción II y se adiciona una fracción II-A del artículo 76; se reforman la fracción V del artículo 78; la fracción IX del artículo 89; el párrafo segundo del artículo 93, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74. ...

I. a V. ...

V Bis. Elegir con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes o, en sus recesos, por la Comisión Permanente, con la misma votación calificada, la terna de candidatos a ocupar el cargo de procurador general de la República. La presentación de candidaturas se llevará a cabo de conformidad con el procedimiento que establezca la ley en la que se establecerán los mecanismos por los cuales las universidades e instituciones de educación superior de todo el país, el Poder Judicial de la Federación, los poderes judiciales y legislativos de las entidades federativas y el Distrito Federal, propongan a aquellas personas que consideren que cumplen con los requisitos exigidos por el apartado A del artículo 102 de esta Constitución.

Una vez integrada la terna la Cámara la remitirá al Ejecutivo para que haga la validación de la misma. Una vez validada por el Ejecutivo federal la remitirá a la Cámara de Senadores para que, entre los candidatos, elija al que ocupará el cargo de procurador general de la República.

El Ejecutivo federal podrá, por única ocasión, negarse a validar la terna de candidatos; en ese caso, la Cámara de Diputados integrará de nueva cuenta la terna, sustituyendo al o a los candidatos que no haya validado el Ejecutivo y la remitirá la

Cámara de Senadores para que haga la designación de procurador general de la República.

...

...

VIII...

Artículo 76. ...

...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga;

II-Bis. Designar al procurador general de la República elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos, con la misma votación calificada por la Comisión Permanente, de la terna presentada por la Cámara de Diputados.

III. a XII. ...

Artículo 78. ...

I. a IV. ...

V. Integrar la terna para nombrar procurador general de la República y remitirla al Ejecutivo federal para que formule sus observaciones; en caso de que no se reciban observaciones y no se encuentre en sesiones la Cámara de Senadores, designar de entre la terna al procurador general de la República, lo anterior de conformidad con lo establecido por el apartado A del artículo 102 de esta Constitución.

VI. a VIII. ...

Artículo 89. ...

I. a VIII. ...

IX. Validar la terna de candidatos para ocupar el cargo de procurador general de la República que le presente la Cámara de Diputados o, en su caso, devolverla con las observaciones que haya hecho a la o las candidaturas que la integren.

X. a XX. ...

Artículo 93. ...

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

...

Artículo Segundo. Se reforman los párrafos primero, quinto, y se adiciona un último párrafo al apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 102.

A. La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, que será autónomo en el ejercicio de sus funciones, en su administración y recursos financieros. Se deposita la titularidad del Ministerio Público de la Federación en un procurador general de la República, quien será nombrado por la Cámara de Senadores y, en sus recesos, por la Comisión Permanente, de una terna presentada por la Cámara de Diputados, previamente calificada por el Ejecutivo federal. Para ser procurador se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento; en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener cuando menos cuarenta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con antigüedad mínima de quince años con título profesional de licenciado en derecho; no haber sido secretario de estado, ministro de la Suprema Corte de Justicia, magistrado, juez durante los cinco años previos a la fecha de su propuesta; no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército haberse separado del cargo con cinco años de anticipación al de su propuesta; gozar de reconocimiento en el área de procuración de justicia o judicial, haberse distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades. El procurador durará en su encargo tres años, pudiendo ser ratificado por la Cámara de Senadores por un periodo igual; sólo podrá ser removido por causa grave, en los términos que señala el Título Cuarto de la presente Constitución.

...

...

...

Los agentes del Ministerio Público de la Federación y los altos funcionarios de la Procuraduría General de la República serán nombrados, a propuesta del procurador general de la República, por el Consejo General de Procuración de Justicia, de conformidad con las disposiciones que en materia de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación y reconocimiento establezca la ley correspondiente. Dichos servidores públicos serán responsables de toda falta, omisión y violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones y podrán ser removidos por dicho Consejo. La ley establecerá la integración y facultades del Consejo General de Procuración de Justicia en la que se establecerá la

subordinación a este de los órganos de control interno de la Procuraduría General de la República.

...

El procurador presentará anualmente al Congreso de la Unión un informe de gestión, para su evaluación, y deberá comparecer ante las Cámaras tantas veces como sea requerido.

Artículo Tercero. Se adiciona un último párrafo a la fracción II del artículo 116, se reforma el inciso o) y se adiciona el inciso p) de la fracción V, de la Base Primera y se reforma el apartado D del artículo 122, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 116. ...

...

I...

II...

...

...

Las legislaturas de los estados emitirán las leyes que regirán el Ministerio Público local, las cuales garantizarán la autonomía en el ejercicio de sus funciones y administración, nombramiento y remoción del procurador, en los términos que establece la presente Constitución.

Artículo 122.

Base Primera ...

...

V...

a)...

o) Emitir las leyes que regirán al Ministerio Público del Distrito Federal, las cuáles garantizarán la autonomía en el ejercicio de sus funciones y administración, nombramiento y remoción del Procurador, en los términos que establece esta Constitución.

p) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

...

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado por la Asamblea Legislativa y el jefe de Gobierno en los términos que establecen la Constitución y el Estatuto de Gobierno, este ordenamiento y la Ley Orgánica que emita la Asamblea del Distrito Federal determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

### **Transitorio**

Artículo Único. El presente decreto entrará en vigor a los trescientos sesenta y cinco días siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Nota

1. Héctor Fix-Zamudio, Sergio García Ramírez y Miguel Carbonell, entre otros.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, 10 de junio del 2009.

Diputada Claudia Cruz Santiago (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 10 de 2009.)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA CREAR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, RECIBIDA DE LA DIPUTADA CLAUDIA LILIA CRUZ SANTIAGO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 10 DE JUNIO DE 2009**

La suscrita, diputada federal Claudia Cruz Santiago a la LX Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, propone a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el que se crea el tribunal constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El 31 de diciembre de 1994 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas sustanciales a la Carta Magna con relación a la integración y competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Dichas reformas modificaron en su estructura el artículo 105 para regular con mayor amplitud el control constitucional en el país, de esas reformas se dotó al máximo tribunal la atribución de conocer de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad.

No obstante lo anterior, el máximo tribunal aún se encuentra limitado en materia de control y defensa constitucional, lo que no le permite responder eficazmente a las necesidades de nuestros tiempos, ya que no ha existido una jurisdicción constitucional que haya sometido a un control efectivo a los poderes constituidos –menos aún a los denominados fácticos–, y que haya vigilado la aplicación efectiva de las normas constitucionales, por tanto, se hace indispensable crear instituciones que permitan garantizar el avance integral del proceso de control y supremacía constitucional en México.

Como señala Mario Melgar Adalid,<sup>1</sup> en nuestro país el Poder Judicial ha estado alejado de las cuestiones políticas. El discreto papel de la SCJN se explica por el exacerbado presidencialismo en la vida institucional del país. El presidente fue el árbitro histórico del drama político, lo que llevó a la Suprema Corte a atender su tarea jurisdiccional, vigilar los asuntos de legalidad y alejarse de las cuestiones políticas y de la materia electoral.

Mario Melgar Adalid afirma:

"La Suprema Corte de Justicia está anclada en el andamiaje institucional del viejo régimen y no responde eficazmente a lo que requiere la sociedad mexicana de

nuestros días. Los magros resultados de la llamada reforma jurídica iniciada en 1994 –con sus secuelas de 1996 y 1999–, muestran el poco impacto que ha tenido para encauzar la transición mexicana. Es indispensable por esto una reforma profunda de la estructura judicial de nuestro país para garantizar el avance integral del proceso democrático de México. La Suprema Corte de Justicia está incapacitada, bajo el diseño actual, para convertirse en un auténtico tribunal constitucional como lo requiere nuestro país".<sup>2</sup>

En México no ha existido una jurisdicción constitucional que haya sometido a un control efectivo a los a los poderes constituidos, y haya vigilado la aplicación correcta de las normas constitucionales. Si bien es cierto que en nuestro país se han venido realizado reformas constitucionales que parecen acercar a la SCJN a un tribunal constitucional como lo fueron las de 1994, lo cierto es que no ha dejado de ser solamente el máximo tribunal de justicia de la federación que además de su función jurisdiccional ejerce otras de índole administrativas, con lo que se ha creado un desfase en este poder.<sup>3</sup>

Al realizar una valoración de algunas resoluciones trascendentes emanadas de la Suprema Corte y del Poder Judicial de la federación nos indica que mantienen en sus resoluciones criterios conservadores y apegados a una tradición de no incomodar demasiado al Poder Ejecutivo y de no vulnerar las facultades del Legislativo y lo más grave aún, alterar a los poderes fácticos. Es evidente que se mantiene una interpretación constitucional atada a una tradición, respetable desde el punto de vista histórico, pero alejada de toda realidad política, económica y social.<sup>4</sup>

Autores como Jaime Cárdenas han señalado que actualmente la SCJN se encuentra atrapada en la rutina de las cuestiones de legalidad, enfrascada en la burocracia judicial, actuando en múltiples ocasiones como tribunal de casación, nombrando consejeros judiciales de la Judicatura Federal, otorgándose pensiones, integrando jurisprudencia, vigilando los órganos jurisdiccionales y tratando de reformar el marco jurídico nacional, entre muchas cosas no tan relevantes.<sup>5</sup>

Por tanto, la creación de un tribunal constitucional en nuestro país no sólo resulta indispensable, sino necesaria, entre otras cosas por que el Poder Judicial (y cualquiera de los otros dos poderes) no puede dejar de actuar sin ningún margen de control y emitir resoluciones al margen de la propia Constitución.

La experiencia en América Latina, donde durante muchos años han entrado en funciones los tribunales constitucionales, permite retomar de sus experiencias en su construcción y funcionamiento. Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Venezuela, son un referente obligado para su análisis y estudio; y en Europa los casos de España, Francia e Italia.<sup>6</sup> Estos países han experimentado cambios trascendentales en sus normas constitucionales.

¿Qué ha sucedido con estas instituciones y cómo son percibidas por los ciudadanos de estos países?

Las respuestas se encuentran estrechamente ligadas a las confrontaciones sociales, políticas y económicas que viven diariamente estos países. En materia de acceso a la justicia un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), observó que en los países de Centroamérica, el ciudadano ve con muy buenos ojos el procedimiento de amparo, lo encuentra ágil y esto ha producido una mayor confianza en el Estado y, por ende, en el sistema democrático. Hay un mayor conocimiento y una mayor conciencia sobre las garantías de protección de los derechos fundamentales y los tribunales constitucionales que son percibidos en líneas generales de manera positiva. Este estudio encontró que en materia de derechos fundamentales, los tribunales y salas constitucionales de Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Costa Rica se han pronunciado con mayor frecuencia en la protección de los derechos de petición, debido proceso, defensa, libre asociación, trabajo e igualdad. Según el PNUD, la infracción a los derechos del debido proceso y de defensa se sitúa aproximadamente en el 75 por ciento del total de los derechos que se denuncian como vulnerados.<sup>7</sup>

Lo que sucede es que este tipo de tribunales permiten ejercer un control sobre los actos de todos los poderes públicos, en tanto estos sean del ámbito de control constitucional, mientras que los actos de legalidad siguen siendo de la competencia del poder judicial ordinario.

Miguel Carbonell<sup>8</sup> señala una serie de beneficios y consecuencias que se conseguirían con la implantación de este tipo de tribunales para el sistema de fuentes del derecho:

- a) Se proveería de fuerza directa y aplicable a los preceptos constitucionales, convirtiéndolas en normas imperativas y no sólo de índole programática;
- b) Se establecería una interpretación uniforme y además obligatoria de los preceptos constitucionales, ya que la interpretación y resoluciones de los tribunales constitucionales son vinculantes para los otros tres poderes y para los particulares;
- c) Se realizaría una labor de interpretación constitucional en constante evolución, ya que muchos derechos fundamentales han quedado solamente como mención en nuestro texto constitucional;
- d) Los jueces constitucionales son verdaderos árbitros de los conflictos políticos y guardianes de los postulados consagrados en la Constitución;
- e) Declararía la inconstitucionalidad de las leyes con efectos generales;
- f) Su integración se establecería con especialistas en cuestiones constitucionales y no por magistrados de carrera que han accedido a sus puestos por ascensos más o menos regulares;
- g) Se mejoraría el litigio de las controversias y de las acciones de inconstitucionalidad, que actualmente presentan algunas limitaciones;

- h) La Suprema Corte de Justicia seguiría manteniendo el control de la legalidad en materia federal, conservando el máximo rango de Poder Judicial de la federación; e
- i) Se lograría la separación orgánica entre el Poder Judicial ordinario y la jurisdicción constitucional.

Consideramos, por tanto, que se requiere contar con una institución superior de Estado que haga valer el contenido y sentido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por sobre cualquier determinación o acto de toda institución, instancia o poder, que permita a los gobernados y entidades públicas tener la plena certeza de la vigencia del principio de supremacía constitucional.

Al respecto Louis Favoreou<sup>9</sup> refiere:

"El tribunal constitucional, no forma parte de ninguno de los tres poderes clásicos, y además es tratado en igualdad respecto a estos tres poderes en el texto fundamental... El tribunal constitucional hace respetar las normas constitucionales por los tres poderes –ejecutivo, legislativo y judicial– no solamente respecto a individuos sino también a cada uno de ellos. La separación de poderes adquiere todo su relieve y su significado cuando existe un tribunal constitucional que se encarga que cada uno de ellos observe los límites de sus competencias..."

Por tanto, la propuesta que presentamos a la consideración de esta alta soberanía radica la necesidad de que el control de la constitucionalidad de los actos de los demás entes públicos se ajuste al principio de supremacía constitucional.

#### 1. Del perfil y la designación de los ministros del tribunal constitucional

Una de las características que distingue a un tribunal constitucional independientemente de su autonomía de los demás poderes, se basa en la formación y sensibilidad de aquellos quienes tienen la responsabilidad de resolver en base al principio de supremacía constitucional. Los tribunales constitucionales a diferencia de las jurisdicciones ordinarias, no están integrados por magistrados de carrera que han accedido a su encargo como resultado de una especie de escalafón judicial, es decir, formados en el conocimiento más de legalidad que de verdadera constitucionalidad, por tanto, proponemos que el tribunal constitucional se integre con verdaderos constitucionalistas de notoria experiencia además en materia de derecho con una formación y experiencia que no tiene un juez ordinario.

Para su nombramiento se propone crear un mecanismo de designación parlamentaria con participación de la sociedad civil y un criterio federalista en su integración, en donde la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores, convoque a los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, organismos no gubernamentales, asociaciones, colegios de abogados y facultades de derecho de las instituciones de educación superior para que presenten sus propuestas. La Comisión del Senado, evaluará las propuestas, y emitirá un dictamen el cual será sometido al Pleno de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, a la Comisión Permanente, la cual –previa comparecencia– de las personas propuestas, designará a los ministros correspondientes.

De ahí la intención de que las designaciones recaigan en juristas constitucionalistas de reconocida competencia y prestigio, que deberán cubrir los requisitos previstos para los ministros de la Suprema Corte de Justicia, salvo el de la antigüedad en el ejercicio de la profesión que será de quince años, los cuales serán designados por un periodo de nueve, los cuales no podrán tener otro cargo, empleo o comisión, con excepción de las actividades que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia no remuneradas; asimismo, las personas que hayan sido designadas como ministros del tribunal constitucional no podrán desempeñar durante los dos años siguientes al término de su ejercicio, los cargos de secretario o subsecretario o director general u homólogos, en la administración pública federal o en la de las entidades federativas, procurador general de la República o del Distrito Federal o de alguna entidad federativa; ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o magistrado de algún Poder Judicial estatal, senador, diputado federal o local, ni gobernador de algún estado o jefe de gobierno del Distrito Federal, para ello el Estado garantizará un haber por retiro.

## 2. Perfeccionamiento de los procedimientos de control de las controversias y las acciones de inconstitucionalidad

Si bien es cierto que actualmente las funciones de la Suprema Corte, al resolver controversias constitucionales, son propias del orden constitucional y tienden a preservar la norma constitucional por resolver conflictos entre órganos normativos, la doctrina se ha expresado en términos generales, en contra del quórum de votación tan alto –ocho votos de once ministros– para que las resoluciones de la Suprema Corte tengan efectos generales.<sup>10</sup>

El hecho de que nuestra Constitución establezca como requisito de una mayoría calificada para poder declarar inconstitucional una ley, responde a la legitimidad que deben tener las leyes en un Estado democrático de derecho; sin embargo, en la práctica resulta un escollo para nuestro sistema de acciones de inconstitucionalidad, basta preguntarse ¿con qué legitimidad se sigue aplicando una ley que ha sido considerada inconstitucional digamos por el voto de siete ministros?, sin embargo, ésta subsiste por no reunir el requisito indispensable de los ocho votos.

Por ello, proponemos que la declaración de inconstitucionalidad de una norma impugnada sea por votación mayoritaria de los ministros.

Por otra parte, existen normas que no pueden ser impugnadas a través de la acción de inconstitucionalidad, por lo que se hace necesario que se incluyan en este esquema normas tan importantes dentro del Estado mexicano como son los reglamentos que expide el titular del Poder Ejecutivo federal. Al no haberse incluido en la reforma de 1994 estos reglamentos, se ha dejado como única vía para su impugnación al juicio de amparo y a la controversia constitucional, con las desventajas de que el juicio de amparo carece de efectos generales, y en la controversia constitucional se deja fuera a las minorías parlamentarias. Esta exclusión en el texto constitucional, refleja la herencia de un presidencialismo exacerbado que debe modificarse ya que en los hechos se deja fuera de control una de las facultades más importantes del titular del Ejecutivo: la de emitir reglamentos.

### 3. Atribuciones para conocer del juicio de revisión constitucional electoral

Antes de la reforma electoral de 1996, la materia electoral escapaba del control constitucional, sin embargo al establecerse el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se implantaron medios de control constitucional en la materia electoral, tales como: el juicio de revisión constitucional electoral, el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano y la acción de inconstitucionalidad en materia electoral.

Una innovación importante fue la implantación del denominado Juicio de Revisión Constitucional Electoral. En el texto del artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la reformada Constitución Federal, al Tribunal Electoral se concedió la facultad de conocer y resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.

Ahora bien, siendo la revisión constitucional un mecanismo de control constitucional que se da a través de un juicio uninstancial y no un recurso, no es una instancia más dentro de un proceso, es un nuevo y distinto proceso que sólo puede surgir a la vida jurídica una vez que han sido agotadas todas las instancias administrativas o jurisdiccionales o de ambas especies previstas en la legislación de la entidad federativa, a fin de darle definitividad al acto o resolución en el ámbito del derecho constitucional y electoral vigente en ese Estado.

Dado que el juicio de revisión constitucional constituye un mecanismo de control constitucional, proponemos dotar al tribunal constitucional de los Estados Unidos Mexicanos la competencia que actualmente tiene la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en única instancia, tratándose de actos y resoluciones relativas a las elecciones de gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, así como del jefe del gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de órganos político-administrativos del Distrito Federal.

### 4. Competencia para conocer de las resoluciones emitidas por tribunales internacionales

Nuestro país ha reconocido la competencia contenciosa de tribunales internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la Corte Penal Internacional, sin embargo dicho reconocimiento se encuentra limitado por nuestro marco legal, ya que las resoluciones que emite la SCJN y los tribunales federales son definitivas e inatacables; entonces, qué sucedería si un afectado de una resolución judicial elevara su queja ante alguna de éstas jurisdicciones y ésta se resolviera en un sentido diverso al de la última instancia; ¿qué harían nuestros tribunales?<sup>11</sup>

- a) No cumplir con la sentencia de la jurisdicción internacional, alegando que la Constitución no establece algún procedimiento para revisar las resoluciones

dictadas por órganos que la propia Carta Magna dispone que son de última instancia.

b) Violentar la Constitución y demás ordenamientos y hacer efectiva la resolución de la Corte Internacional.

Ante ésta disyuntiva, es necesario plantear otras interrogantes:

¿Cómo podrá la autoridad interna desconocer lo actuado y emitir una nueva resolución en sentido contrario a la emitida con antelación? ¿Cuál sería la motivación y el fundamento para dicho acto?

¿Tendría que emitir la autoridad un acto distinto con fundamento en la ley interna, que le permitiera cumplir con dicho fallo, o simplemente sería necesario dar cumplimiento a la resolución de la Corte Internacional?

Frente a estos razonamientos, y ante el riesgo de que sean aplicables también a las resoluciones de los tribunales internacionales, es indispensable precisar que no existe duda respecto a la obligatoriedad de las resoluciones de estos organismos para las autoridades mexicanas; sin embargo, el problema de su aplicabilidad subsiste, ya que nuestro marco jurídico no prevé ningún recurso para el caso de incumplimiento de tales resoluciones, de ahí que sea el tribunal constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el único facultado para hacer efectivas las resoluciones emitidas por los tribunales internacionales establecidos en los tratados internacionales de los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte.

5. Competencia para conocer de la acción de protección por violación a los derechos sociales, humanos, colectivos o difusos.

La democracia encuentra su mejor garantía en la normatividad constitucional. No basta la sola proclamación retórica de los derechos fundamentales y de la división de poderes, hay que hacer que esos postulados se cumplan en la realidad, hay que poner los medios para que sean exigibles y exigidos, y para que, en caso de ser violadas las normas que los recogen, se produzca la consecuente sanción y reparación. La democracia sobrevive cuando dentro del Estado se cuenta con la vigencia efectiva de una constitución normativa, que es mejor obstáculo a la arbitrariedad y al autoritarismo.<sup>12</sup>

Sin embargo en México, la vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares constituye una de las problemáticas más apremiantes del constitucionalismo de nuestros días, de ahí que podamos observar ¿Qué medio de protección tiene un ciudadano, en caso de que una persona física o moral violente algún precepto constitucional en su contra?

Si bien es cierto que existe el juicio de amparo, este es procedente únicamente en contra de las leyes y los actos de la autoridad; sin embargo, el propio concepto de autoridad para los efectos del juicio de amparo ha quedado a la libre interpretación del Poder Judicial a través de los años.

Así, en un primer momento la SCJN determinó en 1919 que el término de autoridad para los efectos del amparo comprendía a todas aquellas personas que disponían de fuerza pública, en virtud de circunstancias ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo están en posibilidad material de obrar, no como simples particulares, sino como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho mismo de ser pública la fuerza de que disponen. Posteriormente ante el crecimiento del aparato estatal, fue preciso determinar si necesariamente debía emitirse por algún órgano del Estado y si los actos de un órgano de la administración pública descentralizada eran considerados autoridades para los efectos del amparo. La SCJN estableció en 1996 que los organismos descentralizados no eran autoridades para los efectos del amparo, dado que éstos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, por esa razón no son órganos del Estado y sus actos no pueden ser como de una autoridad, por no poderse identificar con los del Estado.<sup>13</sup>

En 1996, la SCJN modificó su criterio y consideró como autoridad para los efectos del amparo "aquellos funcionarios de organismos públicos que con fundamento en la ley emitan actos unilaterales por los que creen, modifiquen o extinguen situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del gobernado".<sup>14</sup> Ello representó un avance en la efectividad de los derechos fundamentales, ya que a partir de ahí quedaban comprendidos todos los organismos públicos en un sentido amplio.

Sin embargo el problema de fondo prevalece, en el sentido que además de los individuos y el Estado, existe una tercera categoría de sujetos, con o sin personalidad jurídica, que sólo raramente conocieron los siglos anteriores: los consorcios, los sindicatos, las asociaciones profesionales, las grandes empresas, que acumulan casi siempre un enorme poderío material o económico. A menudos sus fuerzas se oponen a la del Estado y no es discutible que estos entes colectivos representen, junto con el progreso material de la sociedad, una nueva fuente de amenazas para el individuo y sus derechos esenciales.

De ahí que proponemos legitimar al tribunal constitucional para conocer del juicio de protección por violación a los derechos sociales, humanos, colectivos o difusos.

## 6. Declaratoria de invalidez de las normas

Hace más de cien años, don Ignacio Luis Vallarta, entonces ministro de la Suprema Corte de Justicia manifestaba:

"Penoso pero necesario me es decir, que la institución del amparo no produce aún el más grandioso de sus efectos, el de fijar el derecho público; institución nueva, combatida muchas veces sin juzgarla, lucha contra el torrente de añejas pronunciations. Que después de la ejecutoria que declara la inconstitucionalidad de una ley, el legislador no se apresure a derogarla, se comprende bien: el tribunal puede engañarse; pero que después de cien, que mil ejecutorias han repetido la misma declaración de inconstitucionalidad de la ley, ésta subsista y permanezca, es cosa que no se explica, sino confesando con dolor que aún no se aprecia en lo que vale la excelencia de la institución del amparo, de la más importante de las reformas hechas por el constituyente. La ley se mantiene por los poderes Legislativo y

Ejecutivo después de haber sido condenada uniformemente en millones de casos por el Judicial... Debemos esperar que llegue por fin el día en que nuestras instituciones sean una de verdad, en que el legislador se sienta obligado a derogar leyes contrarias a la Constitución; debemos esperar que el amparo acabe por fin por hacer de la leva un delito contra la libertad personal".<sup>15</sup>

En ese animo, proponemos eliminar el requisito de los ocho votos de los ministros de la Suprema Corte para declarar inconstitucional una ley y que ésta sea por el de una mayoría simple; aunado a lo anterior, proponemos que el tribunal constitucional una vez declarada la inconstitucionalidad de una norma, le remita una solicitud al órgano creador de la norma impugnada, una recomendación para que proceda a su derogación o la reformule en los términos de dicha resolución.

Asimismo, proponemos dotar al tribunal constitucional para que pueda declarar inconstitucional una norma de carácter general, cuando un juez federal, de las entidades federativas, del Distrito Federal, tribunal administrativo, del trabajo o cualquier otro órgano jurisdiccional considere que una norma bajo su jurisdicción es inconstitucional.

Lo anterior, permite que cualquier Juez u órgano jurisdiccional federal o local, debe entrar al estudio y análisis de la Carta Magna, cuando en su concepto una Ley o norma general viole la Constitución, lo que conllevaría a que la Constitución se respete diariamente sin necesidad de que para todos los casos intervenga el Poder Judicial de la federación. Los jueces estarían obligados a interpretar las leyes a fin de aplicarlas a los casos concretos que todos los días se someten a su consideración.

Actualmente al no permitirse la declaración de inconstitucionalidad, se atenta contra el principio de economía procesal, pues se sigue obligando a los ciudadanos a seguir promoviendo juicios de amparo contra leyes que ya han sido declaradas inconstitucionales un sinnúmero de veces. Lo que supone una sobrecarga al Poder Judicial de la federación, lo que va en detrimento de una justicia pronta y expedita.

Por lo antes expuesto, sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el que se crea el tribunal constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

## **Decreto**

Artículo primero. Se reforma el tercer párrafo del artículo 46, el octavo párrafo del artículo del artículo 94, el primer párrafo del artículo 99, el artículo 105; se adicionan las fracciones XII y XIII del artículo 76; se deroga la fracción IV del artículo 99, el tercer párrafo del Apartado A del artículo 102, la fracción IV del artículo 104, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 46. ...

...

Las resoluciones del Senado en la materia serán definitivas e inatacables. El Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos podrá conocer a través de controversia constitucional, a instancia de parte interesada, de los conflictos derivados de la ejecución del correspondiente decreto de la Cámara de Senadores.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

XII. Designar a los ministros del Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara.

Las designaciones en todo caso recaerán en constitucionalistas de reconocida competencia y prestigio, mismos que deberán cubrir los requisitos previstos para los ministros de la Suprema Corte de Justicia, salvo el de la antigüedad en el ejercicio de la profesión que será de quince años.

XIII. Las demás que la Constitución le atribuya.

Artículo 94. ...

...

...

...

...

...

...

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la federación sobre leyes y reglamentos federales o locales.

...

...

...

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en las fracciones II y III del artículo 141 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la federación.

...

...

...

I. a III. ...

IV. Se deroga

V. a IX. ...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 102.

A. ...

...

Se deroga

...

...

...

Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. a III. ...

IV. Se deroga

V. y VI. ...

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de oficio o a petición fundada del correspondiente tribunal unitario de circuito o del procurador general de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito, dictadas en aquellos procesos en que la federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

Artículo segundo. Se adiciona un título décimo denominado "Del Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos", integrado con los artículos 137 al 141 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

### **Título décimo**

#### **Del Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 137. El tribunal constitucional de los Estados Unidos Mexicanos es el tribunal autónomo en el que se deposita la guarda, integridad y supremacía de ésta Constitución. Sus resoluciones son obligatorias para todos los actos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial tanto federales como de las entidades federativas y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal.

El tribunal constitucional gozará de autonomía funcional y presupuestaria. Se integra por nueve ministros pero bastará la presencia de siete miembros para que pueda funcionar, mismos que serán independientes e inamovibles en el ejercicio de su mandato y durarán en su cargo nueve años.

Los ministros del tribunal constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, durante el periodo de su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del título cuarto de esta Constitución.

Artículo 138. Para nombrar a los ministros del tribunal constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores, convocará a los tribunales de justicia de las entidades federativas, organismos no gubernamentales, asociaciones, colegios de abogados y facultades de derecho de las instituciones de educación superior para que presenten sus propuestas.

La comisión correspondiente, de la Cámara de Senadores, emitirá un dictamen el cual será sometido para su aprobación al Pleno, quienes, previa comparecencia de las personas propuestas, designará por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, a los ministros que integrarán el tribunal constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez que hayan sido designados los ministros que integrarán el tribunal constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, serán convocados por el Senado de la República o, en sus recesos por la comisión permanente a rendir la protesta constitucional correspondiente.

Artículo 139. No podrá ser ministro del tribunal constitucional de los Estados Unidos Mexicanos quien:

- I. Desempeñe o haya desempeñado un mandato de representación popular;
- II. Sea secretario o subsecretario de la administración pública federal o de las entidades federativas, a menos que se separe 2 años anteriores a la designación;
- III. Desempeñe o haya desempeñado funciones directivas en un partido político en los últimos cinco años;
- IV. Sea o haya sido ministro en activo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- V. Esté en servicio activo en el Ejército federal;
- VI. Tenga mando de fuerza pública; o
- VII. Sea ministro o haya sido ministro de algún culto religioso.

Artículo 140. El presidente del tribunal constitucional será elegido por sus integrantes mediante mayoría calificada, durará cuatro años y podrá reelegirse por una sola vez.

Los ministros del tribunal constitucional no podrán tener otro cargo, empleo o comisión, con excepción de las actividades que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de asistencia social no remuneradas. El cargo de ministro del tribunal constitucional sólo es renunciable por causa grave, calificada por la Cámara de Senadores.

Las personas que hayan sido designadas como ministros del tribunal constitucional no podrán desempeñar durante los dos años siguientes al término de su ejercicio, los cargos de secretario o subsecretario o director general u homólogos, en la administración pública federal o en la de las entidades federativas, procurador general de la república o del Distrito Federal o de alguna entidad federativa; ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o magistrado de algún Poder Judicial estatal, senador, diputado federal o local, ni gobernador de algún estado o jefe de gobierno del Distrito Federal.

Artículo 141. El tribunal constitucional 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 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;
- j) Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- j) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

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 del Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por la mayoría de los votos de los ministros presentes.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al diez por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o en contra de los reglamentos expedidos por el presidente de la república;

b) El equivalente al diez por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano o en contra de los reglamentos expedidos por el presidente de la república;

c) El procurador general de la república, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

d) El equivalente al diez por ciento por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e) El equivalente al diez por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia asamblea;

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro; y

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la república, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

III. Del juicio de revisión constitucional electoral para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes:

a) Que sean definitivos y firmes;

b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;

d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales; y

e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o se inicie el periodo de los funcionarios electos;

IV. Del cumplimiento de las resoluciones emitidas por los tribunales internacionales en los que el Estado mexicano haya reconocido su competencia contenciosa.

V. De la acción de protección por violación de los derechos sociales, humanos, colectivos o difusos, mismo que se sujetará a las siguientes bases:

a) La acción de protección por violación de los derechos sociales, humanos, colectivos o difusos, se puede promover y substanciar a petición de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, o bien por cualquier persona en nombre de toda la sociedad o grupo. Siempre debe promoverse a nombre y a favor de la sociedad en general, o de un género, un gremio, un grupo o una comunidad afectables por la violación de estos derechos;

b) Las sentencias que declaren la inconstitucionalidad solicitada, tendrá efectos generales; pero si ésta fuere sobreseída o negada, causará perjuicios procesales sólo para los promoventes, y no precluirán los derechos de quienes no intervinieron en dicha solicitud;

c) Si varias personas interponen la acción por violación de sus derechos o intereses difusos, o coinciden con la interpuesta por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los juicios serán acumulados en los términos que disponga la ley reglamentaria y serán resueltos en una sola audiencia; y

d) La suplencia de la deficiencia de la queja se podrá otorgar en las acciones de protección por violación de los derechos sociales, humanos, colectivos o difusos, promovidas por personas individuales a nombre de la sociedad o grupos específicos. En las acciones promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no se autoriza la aplicación de la suplencia de la deficiencia de la queja.

VI. De la solicitud sobre la declaración de inconstitucionalidad de leyes generales, cuando un juez federal, de las entidades federativas, del Distrito Federal, tribunal administrativo, del trabajo o cualquier otro órgano jurisdiccional considere que una norma bajo su jurisdicción es inconstitucional, solicitará al tribunal constitucional de los Estados Unidos Mexicanos que declare de manera definitiva la inconstitucionalidad de la norma general.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en las fracciones II y III de este artículo.

Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones del tribunal constitucional de los Estados Unidos Mexicanos sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por la mayoría de los votos de los ministros presentes.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

En el caso de que el tribunal constitucional de los Estados Unidos Mexicanos declare la invalidez de las normas impugnadas a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, notificará a la Cámara de origen, creadora de la norma impugnada, una solicitud para que proceda a la derogación de los artículos correspondientes o formule una nueva ley que recoja los criterios del tribunal constitucional.

### **Transitorios**

Primero. Una vez aprobada y declarada la reforma por el Constituyente Permanente, se publicará en el Diario Oficial de la Federación y entrará en vigor el 1 de enero del año siguiente a su publicación.

Segundo. El Congreso de la Unión deberá crear la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en un término de 120 días naturales a la entrada en vigor de la reforma constitucional, siendo el tribunal constitucional en lo conducente el encargado de aplicar las disposiciones reglamentarias de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

Tercero. El nombramiento de los ministros del tribunal constitucional de los Estados Unidos Mexicanos deberá hacerse dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de la presente reforma, al efecto deberán hacerse las modificaciones respectivas a las leyes orgánicas que correspondan.

Cuarto. Las controversias y acciones de inconstitucionalidad presentadas antes de la integración del Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos serán desahogadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Quinto. La Cámara de Diputados realizará las adecuaciones presupuestarias necesarias para el tratamiento del Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos como tribunal constitucional autónomo.

### Notas

1. Melgar Adalid Mario, Hacia un autentico Tribunal Constitucional. Cuestiones constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Número 11, junio-diciembre de 2005, p 134.

2. Idem.

3. Tribunal Constitucional Estudio Teórico Conceptual y de Derecho Comparado. Documento de trabajo.

servicio de investigación y análisis, Dirección General de Bibliotecas, Cámara de Diputados LIX Legislatura, marzo de 2004.

4. Melgar Adalid Mario, op. cit.

5. Melgar Adalid Mario, op. cit.

6. Tribunal Constitucional Estudio Teórico Conceptual y de Derecho Comparado op. Cit. p 5.

7. Ibid., p. 13.

8. Carbonell Miguel. Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México. Editan Porrúa/UNAM, México 2000, Tercera Edición, p 56,57.

9. Favoreou, Louis. Los Tribunales Constitucionales en la Jurisdicción Constitucional en Iberoamérica. Editorial Dykinson, Madrid, 1997, p 107.

10. Cossío, José Ramón, "Comentario al artículo 105 constitucional", en varios autores, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, México, Poder Judicial de la Federación-Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, pp. 1046-1073.

11. Un comentario más amplio al respecto puede consultarse en Carbonell Miguel, Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México, Porrúa/UNAM, México 2000, prólogo a la tercera edición pp XXIV y XXV.

12. Carbonell, Miguel, op cit, p 149.

13. Mijangos y González Javier, Los Derechos Fundamentales en las Relaciones entre Particulares, Editorial Porrúa/Instituto Mexicano de Derechos Procesal Constitucional. México 2007, Primera Edición, p 231.

14. Ibid., 232.

15. Castro V. Juventino, *El artículo 105 constitucional*, Porrúa, México 1997, primera edición. Prólogo de Genaro David Góngora Pimentel, p XIII y XIV.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a 10 de junio del 2009.

Diputada Claudia Cruz Santiago (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 10 de 2009.)

**QUE REFORMA EL PÁRRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA CLAUDIA LILIA CRUZ SANTIAGO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 10 DE JUNIO DE 2009**

La suscrita, diputada federal de la LX Legislatura integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 55, fracción I, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Recientemente hemos sido testigos de diversas violaciones de los derechos humanos de las personas que son investigadas por la presunta comisión de delitos. Estamos conscientes de que es necesario combatir la delincuencia organizada con las mejores herramientas que proporciona un estado democrático de derecho. Sin embargo, nos oponemos rotundamente a que con la justificación de la preservación del orden y la paz públicos se cometan violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

El arraigo ha sido tema de discusión y diversas observaciones por organismos nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos, pues hemos dejado el control absoluto de esta medida al Ministerio Público, sin ningún tipo de control, excepto por lo que hace a la emisión de la orden de arraigo, que actualmente se encuentra a cargo de la autoridad judicial.

El Grupo Parlamentario de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados está convencido de que deben proporcionarse herramientas para la investigación, persecución y sanción de la delincuencia organizada. Sin embargo, no estamos de acuerdo con el abuso de poder ni con la violación de los derechos de los habitantes del país. Por ello, atendiendo a que el Ejecutivo federal ha señalado que es indispensable contar con el arraigo en el caso de delincuencia organizada, lo que proponemos es que esa medida cautelar sea vigilada y controlada por la autoridad judicial.

Exigir también que el Ministerio Público haga un uso racional de esta medida, y que no se convierta en una forma de intimidación y de control político utilizada para fines distintos de la protección de la seguridad de las personas.

Por ello se hace necesario realizar una reforma del artículo 16 constitucional, en la que se establezcan los requisitos mínimos para que la autoridad judicial otorgue el arraigo y que ésta asuma control total sobre su aplicación y que el Ministerio Público sólo tenga contacto

con el arraigado para realizar su labor de investigación y que el juez garantice en todo momento el respeto de los derechos humanos de la persona sujeta a esta medida, y evite que se abuse de tal práctica.

Por lo anterior, la iniciativa que hoy se presenta plantea

a) Que la autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delincuencia organizada, tomando en cuenta las características del hecho imputado y las circunstancias personales del inculpado, podrá autorizar el arraigo de éste en el lugar, forma y medios de realización señalados en la solicitud, el cual no podrá exceder de 30 días, teniendo la obligación el Ministerio Público de rendir un informe cuando menos cada 15 días de los avances en la investigación y si siguen existiendo las características y circunstancias que lo motivaron.

b) El juez que otorga la medida está obligado a tener el control de dicho arraigo, por lo que debe vigilar y supervisar la forma y los términos en que se desarrolla la medida y la investigación del Ministerio Público, cerciorándose de que le sean respetados todos sus derechos y que no se encuentra incomunicado.

c) Se establece que el Ministerio Público al solicitar la medida deba establecer las razones y la justificación de la medida, haciendo hincapié en que deberá explicar por qué no se puede aplicar otra medida menos restrictiva que el arraigo, así como los bienes jurídicos que se pretende proteger con la imposición de dicha restricción.

d) Se establece que el juez que decreta el arraigo en cualquier momento puede revocarlo si detecta alguna violación de los derechos del arraigado.

e) Se establece la aplicación de sanciones penales a las autoridades que violen durante el arraigo cualquiera de los derechos de la persona sujeta a dicha medida.

Con lo anterior, consideramos que se establecen suficientes controles para el Ministerio Público, que evitarán los abusos y las violaciones que hemos conocido en los últimos años.

Por lo expuesto y fundado sometemos a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma diversas disposiciones constitucionales, en materia de justicia penal y seguridad pública**

**Único.** Se reforman el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 16.** ...

...

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

**Sólo en caso de delincuencia organizada y de que los plazos señalados en el párrafo anterior sean insuficientes para la integración de la averiguación previa que se inició con detenido y exista el riesgo fundado de que el imputado pueda sustraerse a la acción de la justicia, la autoridad judicial podrá, a solicitud del Ministerio Público, decretar la prohibición de abandonar una demarcación geográfica determinada o el arraigo del indiciado, hasta por treinta días, en los términos y condiciones que las leyes respectivas determinen. En la solicitud que haga el Ministerio Público deberá establecer como mínimo la justificación de la medida, las razones por las cuales no sería efectiva la utilización de cualquier otra medida similar, y cuáles son los bienes jurídicos que se encuentran en riesgo. En todos los casos, el arraigado estará bajo el control directo de la autoridad judicial que lo haya decretado, que deberá vigilar en todo momento que no se someta al arraigado a una incomunicación, restricción o limitación indebida de sus derechos. El Ministerio Público deberá informar al juez cada quince días sobre el avance de la investigación y si siguen existiendo las razones que lo motivaron. Todo abuso de lo anteriormente dispuesto será sancionado en la ley penal y traerá como consecuencia la revocación del arraigo por la autoridad judicial.**

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

**Transitorio**

**Artículo Único.** El presente decreto entrará en vigor a los trescientos sesenta y cinco días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a 10 de junio de 2009.

Diputada Claudia Lilia Cruz Santiago (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 10 de 2009.)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 53 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON OBJETO DE CREAR UNA SEXTA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JOSÉ MURAT, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 17 DE JUNIO DE 2009**

Con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el suscrito somete a consideración de esta honorable Comisión Permanente, la presente iniciativa con proyecto de decreto para modificar el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de crear una sexta circunscripción electoral, la cual será representativa de los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero, en virtud de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Los derechos políticos de los mexicanos son inherentes a su nacionalidad sin importar que residan en otros países, en razón de ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe garantizarles el goce y ejercicio pleno de tales prerrogativas.

El Poder Legislativo ha realizado e impulsado numerosas propuestas que permitan alcanzar un nivel más alto de desarrollo democrático, muestra de lo anterior son las reformas al marco jurídico electoral que permitirá generar ahorros económicos importantes, así como una mayor transparencia en la asignación y uso de los recursos autorizados.

Otro de los temas que han marcado el rumbo de la democracia en México es la aprobación de las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), en el tema del voto de los mexicanos en el extranjero, dicha aprobación representa un avance en el reconocimiento de los derechos políticos de los connacionales que residen en otras partes del mundo, principalmente en Estados Unidos de América.

La reforma mencionada, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2005, permitió a mexicanos que residen en Estados Unidos participar en el proceso electoral del año 2006. El Instituto Federal Electoral (IFE), informa que en la pasada elección para Presidente de la República votaron 40 mil 876 mexicanos que radican en el extranjero, lo que representa una participación del 81.06 por ciento, respecto a la lista nominal. Cabe señalar que el IFE instaló mesas de registro en los consulados mexicanos, así como en las garitas fronterizas con Estados Unidos de América.

Cabe señalar que México, con la reforma al Cofipe en materia de voto en el extranjero, ahora forma parte de más de 40 naciones que cuentan con ésta modalidad de votación. En el caso del continente americano, destacan los casos de Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Estados Unidos de América y Perú.

A través del voto de los mexicanos en el extranjero se amplía la idea del sufragio universal y por lo tanto representa un pilar que permite avanzar en la construcción de un sistema democrático representativo en nuestro país.

Sin embargo, la reforma aún se encuentra a mitad del camino, ya que para completar el proyecto, es fundamental que los mexicanos que residen en el extranjero cuenten con representación en el Congreso de la Unión, en particular, en la Cámara de Diputados, ello permitirá la legitimación de sus derechos y el reconocimiento de la importancia en el desarrollo democrático del país.

Los migrantes mexicanos residentes en Estados Unidos de América, EUA, son un grupo poblacional que ha venido mostrando una evolución constante, muestra de lo anterior es que aproximadamente 30 millones de mexicanos se encuentran en EUA y su aportación en remesas representa la tercera fuente de divisas con 5 mil 476 millones de dólares, según cifras del Banco de México.

La migración hacia Estados Unidos de América, a pesar de la crisis que enfrenta nuestro vecino del norte, continua a un ritmo constante siendo las entidades del occidente de México las que mayores tasas de expulsión presentan, como Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Zacatecas, San Luis Potosí y Durango encabezan la lista.

Por su parte algunos estudios del Instituto Nacional de Migración y el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, indican que, respecto a la ubicación geográfica de nuestros connacionales en Estados Unidos de América se puede establecer que el 84 por ciento de los mexicanos mayores de 18 años, se concentra en 5 estados: California, Texas, Arizona, Illinois y Nueva York.

El Grupo Parlamentario del PRI en el Congreso de la Unión, reconoce y se pronuncia a favor de realizar adecuaciones normativas que permitan a los migrantes mexicanos contar con representación en la Cámara de Diputados.

Como ya se mencionó, el objetivo de la propuesta es que los mexicanos residentes en el exterior encuentren en el Congreso a un conjunto de diputadas y diputados que conocen las características y problemáticas que presentan.

La reforma que ahora someto a la consideración de ésta soberanía, a diferencia de otras presentadas con anterioridad, se plantea con estricto respeto a las normas constitucionales, por lo que nos pronunciamos a favor de mantener la estructura y el número de diputados por el principio de representación proporcional.

El artículo 52 constitucional establece que serán 200 diputados los designados plurinominales, distribuidos en 5 circunscripciones. Nuestra propuesta es adecuar dicho artículo respetando en número de diputados en lo general y proponiendo una nueva forma de distribución numérica a fin de que permita crear una sexta circunscripción electoral.

La sexta circunscripción electoral estará integrada por 25 representantes de los mexicanos que residen en el exterior, con lo cual, el número de diputados en las restantes cinco circunscripciones se reducirá a 35, en lugar de los 40 que ahora son.

Desde esta tribuna hago un llamado a las diferentes fuerzas políticas aquí representadas para que apoyen la presente propuesta, la cual, permitirá continuar avanzando en el objetivo de lograr que la democracia impere en el sistema político nacional.

De igual forma, no debemos dejar de pasar la oportunidad de reconocer los derechos políticos de millones de connacionales que residen en otros países, principalmente en Estados Unidos de América. Es evidente que este grupo poblacional se encuentra ávido de participar en los procesos políticos que marcan el rumbo de México.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se pone a consideración de esta Comisión Permanente el siguiente proyecto de

### **Decreto**

**Único.** Se reforma el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 53.** La demarcación territorial de los 300 distritos.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales **en el territorio nacional y una sexta circunscripción integrada por ciudadanos mexicanos en el extranjero.**

**Cada una de las circunscripciones en el territorio nacional estará integrada por 35 diputados, en tanto que la sexta circunscripción contará con 25 representantes de mexicanos en el exterior.**

### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Quedan sin efecto las normas y los lineamientos jurídicos que vayan en contra de la aplicación e implantación del presente decreto.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 17 de junio de 2009.

Diputado José Murat (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 17 de 2009.)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 39 Y 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO ALEJANDRO CHANONA BURGUETE, EN NOMBRE PROPIO, DEL SENADOR LUIS MALDONADO VENEGAS Y DEL DIPUTADO JESÚS CUAUHTÉMOC VELASCO OLIVA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 24 DE JUNIO DE 2009**

Los suscritos, Luis Maldonado Venegas, Alejandro Chanona Burguete y Cuauhtémoc Velasco Oliva, en su carácter de legisladores federales del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que les confieren los artículos 71, fracción II, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en el artículo 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de decreto, que reforma los artículos 39 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

En los últimos meses hemos visto cómo se multiplican las inconformidades de la sociedad por la ineficacia de las acciones de gobierno y la ineptitud de muchos actores políticos ante los cuales la ciudadanía no puede hacer nada, en virtud de que en nuestra legislación no existe la revocación de mandato. Desafortunadamente aún está pendiente su inclusión en nuestra vida democrática. Por ello, cabe preguntarnos qué hacer si un funcionario que accedió al poder, por la vía del voto, una vez en el cargo, no es capaz de resolver los problemas o es simplemente insensible a las demandas ciudadanas, dedicándose más a servirse que a servir.

El mecanismo legal para solucionar esta situación sería sin duda la revocación de mandato, producto de la democracia semidirecta o participativa.

Originaria del *common law*, donde también se le conoce como "recall" o "deposición", la revocación es el mecanismo procedimental de la democracia que permite a los votantes despedir y reemplazar a un servidor público. Es la decisión ciudadana por medio de la cual se determina la remoción de cierto servidor público que ha sido electo por el voto directo de la ciudadanía, de manera anticipada a la conclusión de su encargo, cuando su gestión no ha sido satisfactoria o existen actos de corrupción y siempre que se reúnan ciertas condiciones constitucionales o legales. El objetivo de la revocación es que los votantes tengan un control permanente sobre los funcionarios públicos, dando con ello sentido al espíritu del artículo 39 de nuestra Constitución.

En América Latina los casos más significativos de revocación del mandato los representan Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, con características y alcances diferentes en cada país, pero con el mismo espíritu, idea y estructura: el pueblo tiene el derecho legítimo

de revocar el mandato a quienes ocupan un puesto de elección popular otorgado por el mismo pueblo.

Los países que consideran la revocación del mandato han reformado sus constituciones políticas en los últimos tiempos y prácticamente no han dudado en incorporar mecanismos de participación ciudadana, como el referéndum y el plebiscito como formas de consulta ciudadana.

En México sólo algunos estados han modificado sus constituciones locales; sin embargo, la tarea está incompleta, pues no se incluyen otras figuras de participación, como el referéndum y el plebiscito, y no se involucra a todos los servidores públicos electos por voto popular.

Las diversas iniciativas propuestas en torno a la revocación de mandato nos hacen reflexionar sobre las cuestiones que están en juego en la actualidad: una sociedad cada día más compleja y demandante, históricamente lacerada por la falta de atención a sus necesidades más apremiantes, víctima de la manipulación de los caciques del poder que ha abanderado sus causas exclusivamente como botín político. Una sociedad que convive día a día con los problemas estructurales que enfrenta el país, como la corrupción, la inseguridad pública, el desempleo, la pérdida del poder adquisitivo y la menguante calidad de vida; pero además con una fuerte desmoralización generada por la crisis de representación popular. El ciudadano se siente utilizado, y lo peor: sin elementos que le ayuden a participar y actuar para poner las cosas y a las personas en su lugar.

Por ello es vital impulsar esta iniciativa, para fortalecer el vínculo entre las instituciones de gobierno y la ciudadanía; que se obligue a los funcionarios electos a rendir cuentas respecto de la eficacia y eficiencia en el desempeño de su encargo, de manera transparente.

Pero además, es urgente iniciar un debate que rompa y transforme los modelos anquilosados que han limitado el ejercicio pleno de los derechos políticos ciudadanos y que, por otra parte, han favorecido los paraísos de impunidad que disfrutaban quienes son afortunados con un puesto de elección popular.

En estos momentos, cuando el hartazgo de la sociedad es más evidente en virtud del uso ilegal del poder, la ilegitimidad y la ineficiencia en el ejercicio del gobierno, el reto que Convergencia plantea es profundo y contundente: o se reconocen plenamente los derechos de la sociedad para dar su confianza mediante el voto, o la ciudadanía misma revocará el mandato cuando su confianza no sea correspondida por los que alcancen un cargo de elección popular.

No olvidemos que el término "revocar" tiene su origen en el vocablo latino *revocare* y hace referencia al acto unilateral que emana de una voluntad que se rectifica. Su significado, según el Diccionario de la Real Academia Española, es "dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución".

Aunque en el ámbito federal el artículo 42 de nuestra Constitución señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, es decir, que la soberanía del país recae en el pueblo, la realidad es que no existen mecanismos de democracia directa en el ámbito nacional.

En los periodos intermedios entre una elección y otra, los ciudadanos dejan de ser consultados y no cuentan con mecanismos o instrumentos sociales y políticos adecuados para encauzar sus opiniones y sus acciones cívicas. El andamiaje institucional no está delineado para tomarlos en cuenta y mucho menos para vincular el proceso de toma de decisiones a la sanción ciudadana, de manera permanente, de tal modo que atiendan siempre el interés de la nación.

En este sentido, Convergencia considera necesario atender las demandas sociales que claman por medidas contundentes que resuelvan la problemática que vive el país derivada de la inoperancia del gobierno, que se refleja en la corrupción, la ineficacia en materia de seguridad pública, el crecimiento del desempleo y la fallida política económica, entre otros aspectos, y queremos hacer eco respaldando propuestas y soluciones a estas demandas, motivo por el cual con la presentación de esta iniciativa estamos exigiendo que haya un periodo extraordinario de sesiones para que pueda ser dictaminada y aprobada.

Por lo expuesto, y con fundamento en el artículo 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

### **Decreto que reforma los artículos 39 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 39.** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno **y aun el de revocar el mandato de los titulares electos de los órganos del poder público cuando su actuación sea omisa o negligente, o exista un ejercicio indebido de dicho poder que redunde en perjuicio de la institución que representan y, por tanto, afecte los intereses de la nación.**

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**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 en la presente Constitución federal

y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

**En ejercicio de su soberanía, el pueblo puede, en todo tiempo, mediante la revocación de mandato, remover a los titulares electos de los órganos del poder público, de conformidad con las siguientes bases:**

**Primera.** Tratándose de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuando su actuación sea omisa o negligente o exista un ejercicio indebido de dicho poder que redunde en perjuicio de la institución que representa y, por tanto, afecte los intereses de la nación.

Una vez cumplidos tres años de gobierno, deberá someterse a consulta ciudadana dicho mandato para determinar si el presidente en funciones debe continuar en su cargo o debe ser removido, en cuyo caso deberá ser designado un presidente interino. La legislación secundaria establecerá los términos y las condiciones en que se celebrará dicha consulta.

Corresponderá al Congreso de la Unión, o a la Comisión Permanente, en caso de receso, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrar en escrutinio secreto y por mayoría calificada, un presidente interino, en términos del artículo 84 de esta Constitución. La legislación secundaria establecerá los términos y las condiciones en que se celebrará dicho nombramiento.

**Segunda.** Para el caso de diputados y senadores, a la conclusión del primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de la legislatura, cuando su actuación sea omisa o negligente o exista indebido ejercicio del poder público que redunde en perjuicio de la institución que representan y con ello, afecte los intereses de la nación, bastará la solicitud por escrito, debidamente fundada y motivada, de un número no menor del quince por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal del distrito electoral uninominal, entidad federativa o circunscripción electoral plurinominal en la que haya sido electo el diputado o el senador, para que la autoridad electoral consulte si procede o no la revocación de mandato. Con dicha solicitud se deberá incluir una lista donde se asiente los nombres completos, firmas y claves de elector de la credencial para votar con fotografía de los ciudadanos que la suscriban.

**Tercera.** En cuanto a la revocación de mandato de gobernador, Jefe del Gobierno del Distrito Federal, diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos, y delegados en la Ciudad de México, cuando su actuación sea omisa o negligente, o exista indebido ejercicio del poder público que redunde en perjuicio de la institución que representan y, con ello, afecte los intereses de la entidad federativa, de la Ciudad de México o del municipio, se requerirá solicitud suscrita, como mínimo, por el quince por ciento de los ciudadanos del estado, distrito o municipio, según sea el caso. Para su

**procedencia, deberá haber transcurrido como mínimo la mitad del periodo respectivo.**

**Con la solicitud deberá acompañarse copia de la credencial para votar de los ciudadanos que suscriban la solicitud. La legislación secundaria establecerá los términos y las condiciones en que se celebrará dicha consulta.**

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. a III. ...

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Las reformas y las adecuaciones que derivan de este decreto para las constituciones y las leyes de los estados y para el Estatuto de Gobierno y las leyes del Distrito Federal, así como para el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deberán aprobarse en un plazo que no excederá a los ocho meses, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

México, Distrito Federal, a 23 de junio de 2009.

Senador Luis Maldonado Venegas (rúbrica)

Diputados Alejandro Chanona Burguete, Jesús Cuauhtémoc Velasco Oliva (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 24 de 2009.)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 52, 53, 55, 60 Y 63, Y ABROGA EL 54 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO HUMBERTO LÓPEZ LENA CRUZ EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 24 DE JUNIO DE 2009**

Humberto López Lena Cruz, diputado sin partido de 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**

La primera forma de organizar las elecciones en las democracias liberales fue adoptar demarcaciones territoriales ya existentes, como condados, parroquias, pueblos, distritos o ciudades. En ellas, los electores votaban por distintos candidatos y ganaba el que obtuviera más votos.

El resto de los competidores y sus votos simplemente se desperdician, incluso si éstos obtenían conjuntamente más votos que el ganador. Aunque con variantes, este tipo de sistemas persiste hasta nuestros días en pocos regímenes considerados democráticos, como Gran Bretaña (la madre del sistema) y algunas de sus antiguas colonias que lo heredaron: Estados Unidos, Canadá, Pakistán, India, Australia y varias naciones caribeñas.

Es necesaria una revisión a fondo del sistema electoral mexicano para que prevalezca la voluntad del ciudadano sobre cualquier interés, abriendo el camino a la consolidación de una democracia más representativa de todos los intereses de la sociedad.

Pensar que generar mayorías artificiales en el Congreso ayuda a una verdadera representación democrática es evocar el pasado autoritario, donde el Legislativo era dominado por mayorías claras que sólo obedecían al Poder Ejecutivo.

La reforma que ahora se propone, aunada a las candidaturas independientes, promueve el desarrollo democrático del país. Además, ayudaría a disminuir el abstencionismo en las denominadas "elecciones intermedias".

**Exposición de Motivos**

La representación proporcional es un sistema electoral en el que el porcentaje de votos que reciben los partidos políticos determina el número de escaños que son asignados en las Cámaras.

Este sistema de representación se distingue porque casi todos los partidos políticos son representados en el cuerpo legislativo, sin importar que no obtengan mayoría relativa en ningún distrito electoral, la única condición es obtener 2 por ciento de la votación.

En algunos países, este sistema de elección se ha denominado "sistema de cocientes y subcocientes" y es muy utilizado para la elección de miembros de cámaras legislativas en muchos países.

En México, la representación proporcional es el principio establecido por la Constitución Política para elegir a 200 diputados federales mediante un sistema de cinco listas regionales en que se divide la república y a 32 senadores de una única lista. Este concepto aparece por primera ocasión en México con motivo de la reforma política de diciembre de 1977 para el caso de los diputados y en agosto de 1996 para el de los senadores.

En este sistema, cada partido político propone a 200 favorecidos para acceder a las diputaciones según este principio, de donde, según el número de votos que en total haya obtenido el partido a escala nacional, tendrá derecho a una cantidad de diputados federales que proporcionalmente le corresponda según un complicado cálculo aritmético. Una vez determinada la cantidad de diputados, se procederá a designarlos a partir del primero que aparezca en cada lista y hasta que se agote el total de diputados que correspondan al partido político.

Las diputaciones por representación proporcional permiten que los dirigentes más representativos de los partidos políticos o sus hijos, dirigentes sindicales y líderes de organizaciones encabezen estas listas de candidatos a diputados y, por si fuera poco, que se conviertan en los jefes de las bancadas, que son las que elaboran la agenda legislativa del partido en la Cámara e imponen la disciplina entre los diputados de su partido.

Las diputaciones vía representación proporcional surgieron para dar cabida a las minorías en el inicio de la democracia mexicana, cuando el PRI era el partido hegemónico y requería la presencia de otras corrientes para legitimar su control político.

Pero actualmente está demostrado que el país ya no requiere ese tipo de figuras para seguir caminando a una democracia perfecta y que no representan a las minorías, sino todo lo contrario: el país demuestra que deben desaparecer este tipo de figuras, que sólo causan un gasto económico al Estado, aunado a los presupuestos de campaña y publicidad para los partidos políticos, y ahorrarse un dinero que se podría ocupar en otros rubros, como salud, seguridad pública, educación o turismo.

El objeto del Poder Legislativo es la representación de la sociedad. Eso es lo que hace posible el gobierno democrático en las sociedades contemporáneas y no la representación de ciertos sectores.

Tener un diputado cuesta al Estado 152 mil 303 pesos al mes por concepto de dieta neta mensual, asistencia legislativa y atención ciudadana.

Eso equivale a 5 millones 482 mil 908 pesos por diputado en su periodo correspondiente, con lo que se estarían ahorrando cada 3 años mil 96 millones 581 mil 600 pesos, cantidades oficiales y comprobables.

Eso, sin dejar de omitir las subvenciones, que son un tanto igual y que llegan a sumar el doble de la cifra mencionada, además de otros beneficios, como los viáticos, seguros médicos o seguros de vida.

Los diputados electos según este principio son producto de una manipulación matemática que dista mucho de ser un método representativo de la voluntad popular. Además, estos diputados, como son escogidos por su partido, anteponen por lo regular su lealtad partidista al bien común.

Se da el caso de que hay militantes de los principales partidos que nunca han ganado una elección en un distrito electoral por el principio de mayoría relativa y, sin embargo, han sido dos veces senadores y hasta tres o cuatro veces diputados por el principio de representación proporcional. Y si somos más minuciosos, podemos darnos cuenta de que su productividad legislativa a lo largo de tres años es casi nula.

Y más aún, si revisamos las listas de plurinominales para las próximas elecciones del 5 de julio, podemos darnos cuenta de que ciertos candidatos contienden por el principio de mayoría relativa que, a su vez, se encuentran en los primeros lugares de las listas plurinominales.

Éstos, más allá de cumplir el encargo para el que son elegidos, renuncian antes del término de éste para ir a contender en otras elecciones en sus estados o para irse a trabajar a otras dependencias del gobierno federal o de los estatales.

Los ciudadanos no conocen ni se dan cuenta que a través de su voto no sólo eligen a un diputado federal por mayoría relativa, sino que están votando por otros 200 que ni siquiera conocen. Además, con esos votos los partidos se benefician con mayores prerrogativas, que nos cuestan a todos los mexicanos, y que están consideradas en el Presupuesto de Egresos de cada año.

No estamos contra la democracia representativa como establece la Carta Magna, sino que pugnamos por una democracia verdaderamente representativa. No tenemos que ser 500 para obtener el bien común; por el contrario, disminuir el número de diputados ayudaría a establecer mejores acuerdos.

Esta propuesta nace del sentir y la exigencia de los ciudadanos porque, más allá de representar al pueblo, representan intereses partidistas o de grupos, ya que son diputaciones que se reparten a candidatos que se han ganado únicamente la confianza de su partido, no del electorado.

Como diputado independiente, sin tener ningún compromiso de partido o algún límite a mi libertad ideológica y de expresión, propongo esta iniciativa, ya que es importante hacer un

autoanálisis y una autocrítica del gasto que representan estos cargos de elección para todos los mexicanos.

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 por lo cual se propone reformar los artículos 52, 53, 55, 60 y 63, y abrogar el 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de que desaparezcan las diputaciones por representación proporcional**

**Artículo Primero.** Se reforman los artículos 52, 53, 55, 60 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**Artículo Segundo,** Se abroga el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada **únicamente** por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales.

**Artículo 53.** La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

**Artículo 54.** Se abroga.

**Artículo 55.** Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV. No estar en servicio activo en el Ejército federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

V. a VII. ...

**Artículo 60.** El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y de senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley.

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la sala serán definitivos e inatacables.

La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

**Artículo 63.** Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros, pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado en la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y de senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura como las que ocurran durante su ejercicio se cubrirán: la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.

Se entiende también que los diputados y los senadores que falten diez días consecutivos sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, de lo cual se de conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten con la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

**Transitorio**

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

Diputado Humberto López Lena Cruz (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 24 de 2009.)

**QUE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 22 DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REMITIDA POR EL CONGRESO DE NUEVO LEÓN Y RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 1 DE JULIO DE 2009**

**Diputado César Duarte Jáquez**  
**Presidente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión**  
**Presente**

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la LXXI Legislatura del honorable Congreso del estado de Nuevo León aprobó que se presentara ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual acompañamos al presente copia del acuerdo numero 397, aprobado en la sesión de hoy, así como del expediente 5275 formado sobre el particular.

Lo anterior para su conocimiento y efectos correspondientes, agradeciéndoles que nos hagan saber el trámite legislativo dado a la presente iniciativa.

Sin otro particular, aprovechamos la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente  
Monterrey, NL, a 18 de junio del 2009.  
Sufragio Efectivo. No Reelección.

Diputado Ricardo Parás Welsh (rúbrica)  
Secretario

Diputado Ranulfo Martínez Valdez (rúbrica)  
Secretario

**El honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, LXXI Legislatura, en uso de las facultades que le concede el artículo 63, de la Constitución Política local, expide el siguiente**

**Acuerdo número 397**

**Artículo Primero.** Se aprueba la solicitud del ciudadano diputado Gregorio Hurtado Leija, integrante del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional a la LXXI Legislatura del Congreso del estado de Nuevo León, para que esta soberanía remita a la Cámara de Senadores del honorable Congreso de la Unión la iniciativa de reforma al primer párrafo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo Segundo.** La LXXI Legislatura del honorable Congreso del estado de Nuevo León, con fundamento en lo dispuesto en la fracción III del numeral 71 de la Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos, solicita al Congreso de la Unión la aprobación del siguiente proyecto de:

**Decreto**

**Artículo Único.** La LXXI Legislatura al Congreso del estado de Nuevo León, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 63, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; así como los artículos 71, fracción III, 72, 135 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprueba que se presente a la Cámara de Senadores del honorable Congreso de la Unión la iniciativa de reforma al primer párrafo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. La pena de prisión vitalicia sólo podrá imponerse al que cometa los delitos de producción, tenencia o tráfico de narcóticos; secuestro, homicidio calificado o violación.

(...)

I. a III. (...)

**Transitorio**

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

Por tanto, envíese al Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Dado en el salón de sesiones del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en Monterrey, su capital, a los dieciocho días del mes de junio de 2009.

**Diputados:** Ángel Valle de la O (rúbrica), presidente; Ricardo Parás Welsh (rúbrica), Ranulfo Martínez Valdez (rúbrica), secretarios.

**QUE REFORMA EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA ANA YURIXI LEYVA PIÑÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 1 DE JULIO DE 2009**

La suscrita, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la 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 esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el tercer párrafo del artículo 4o. constitucional, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

1. El mandato constitucional del Estado mexicano indica que es su deber proporcionar las condiciones para el pleno desarrollo de la sociedad; esto es incompatible con un modelo económico como el actual, que no garantiza el mejoramiento de los ingresos y las condiciones de vida de las mayorías que construyen nuestro país y que en el momento actual ha sumido al país en una profunda crisis cuyos efectos aún son impredecibles.

El modelo de desarrollo social previsto en nuestra Carta Magna ha sufrido un giro en su concepción, formulación y aplicación.

De la concepción constitucional de derechos sociales ciudadanos, donde la política social es entendida como la provisión de bienestar a cargo del Estado y sus instituciones, se ha pasado a colocar en el centro al mercado como el mecanismo distribuidor de recursos por excelencia. De una política redistributiva de los recursos generados por el desarrollo económico se ha transitado a la lógica del intercambio de acuerdo a la posición social.

Los ejes articuladores de una política de bienestar: equidad social, gratuidad, universalidad, integralidad y su carácter público, son desplazados por la ortodoxia neoliberal y sustituidos por la "igualdad de oportunidades ante la ley", el pago de servicios, la focalización y la privatización.

El compromiso del gobierno en materia social se ha reducido a medio garantizar la subsistencia de aquellos que considera en extrema pobreza. Y en estos estratos, en lugar de atacar las causas de la pobreza, sólo busca reducir sus efectos.

Para el gobierno federal salud, alimentación, educación, salario remunerador, empleo estable, vivienda digna, entre otros, no son derechos, como lo establecen nuestras leyes, sino mercancías que se pueden adquirir vía el esfuerzo y las capacidades individuales.

2. Aunque en la Constitución derechos como los anteriores están consagrados, problemas como su acceso en condiciones de suficiencia y oportunidad, su exigibilidad y la justiciabilidad en caso de carecer de ellos, han quedado pendientes.

Los derechos sociales constitucionales abarcan una amplia gama de problemáticas, aunque sea sólo en el terreno enunciativo: desde pueblos indios a derechos ambientales; desde la propiedad social de la tierra hasta la jornada laboral máxima. Estos derechos *programáticos* propios de la cultura presidencial, verdadero legislador hasta hace muy poco: los derechos se harán realidad con sólo nombrarlos.

Los artículos más importantes del constitucionalismo social mexicano son ocho (2o., 3o., 4o., 5o., 25, 27, 28 y 123). El contenido fundamental de estos artículos (3o., 27 y 123) fue resultado del Constituyente de Querétaro. Paradójicamente, artículos como el 25, que sancionó la rectoría económica del Estado; el 28, los derechos de los consumidores y el abasto popular, y el 4o. que ha sido un receptáculo de contenidos que no tenían otro lugar en la Constitución y trata de temas heterogéneos compensatorios de la discriminación y de efectos del agotamiento del Estado de bienestar en el ámbito mundial (igualdad entre el hombre y la mujer, derechos reproductivos, salud, medio ambiente, vivienda y derechos de niños y niñas),<sup>1</sup> se dan en pleno ascenso de los gobierno neoliberales.

Derechos como estos son de carácter programático, sin carácter vinculatorio, por lo que su efectividad como medida de justicia social es escasa. Si bien se defendía el sentido de estos derechos como una "guía" para las políticas públicas, cuando el gobierno queda sin los instrumentos y los recursos para hacerlos efectivos quedan en el plano retórico.

Durante un gran periodo no se realizaron grandes reformas sociales en la Constitución: más bien hubo retrocesos como el amparo agrario. En la década de los años sesenta se estableció el Apartado B del artículo 123, se definió el salario mínimo y se reguló el reparto de utilidades (derechos justiciables, pero anulados en la práctica, amarrados a decisiones gubernamentales); la década de los setenta deparó la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores así como declaraciones de principios y derechos no vinculantes (derechos de género y protección a la familia) y la ampliación de derechos laborales (derecho al trabajo, pago de horas extras a mujeres trabajadoras, regulación de la seguridad e higiene y de la capacitación, seguros sociales y servicios de colocación); en los años ochenta tenemos derechos enunciativos (vivienda y salud) y la rectoría del desarrollo nacional (cuando los instrumentos de la misma se hacían añicos); a la siguiente década, otra declaración (derecho a un medio ambiente adecuado), retrocesos a los derechos agrarios, la obligatoriedad de la educación secundaria y la primera formulación de los derechos de los pueblos indios (modificada en 2001).

Esta trayectoria demuestra que en el tiempo el Constituyente Permanente ha ejercido un mayor activismo reformador que sin embargo no se ha traducido en un mejoramiento en el bienestar de la población y que la firmeza de los derechos.<sup>2</sup>

3. La salud de un pueblo expresa su calidad de vida. Refleja la forma en que vive, en que trabaja, en que satisface sus necesidades. El derecho a la salud es el derecho humano primordial, el que es condición del goce de cualquier otro derecho.

El de la protección de la salud es uno de los primeros derechos sociales reconocidos en todo el mundo; va de la mano con el desarrollo de la ciencia y con el fortalecimiento de una política pública dirigida a la protección de las personas.

Los derechos individuales tienen que ver con la libertad de perseguir nuestros propios objetivos sin interferencia del Estado, siempre y cuando respetemos los derechos de los demás. Son libertades positivas para el individuo y negativas (de no intervención) del estado. El objetivo de los derechos civiles y políticos es la no interferencia o inactividad del estado. Los derechos sociales por el contrario son derechos a prestaciones (dotación de bienes o prestación de servicios) y no una libertad de acción. Son obligaciones del estado para proveer.

El derecho a recibir al cuidado de la salud, por ejemplo, significa que el individuo tenga no sólo la libertad de contratar médico, hospital y seguro que quiera, sino que el estado se encuentra obligado de procurar esa atención. El Estado, como garante del interés general, debe canalizar los recursos fiscales para sustentar tal derecho

Los derechos sociales señalan las obligaciones del estado frente a la sociedad, sobre todo con quienes necesitan protección adicional: los campesinos, los trabajadores, los pueblos indígenas, la familia y los niños. Como tales, obligan al Estado a prestar una serie de medios o servicios públicos dirigidos a las personas que no tienen satisfechas sus necesidades básicas. Se sustentan en la acción directa del Estado.

Tomado así, como un derecho prestacional ¿en qué consiste el derecho a la protección de la salud? Partamos de la definición del bien a tutelar: la salud.

Una definición comúnmente aceptada es la que contiene la declaración de principios de la Organización Mundial de la Salud (OMS):<sup>3</sup>"La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades".

Los Estados que suscribieron la Constitución de la OMS adquirieron obligaciones específicas para generar condiciones en las cuales todos puedan vivir lo más saludablemente posible. Es decir, deben garantizar la disponibilidad de servicios de salud, condiciones de trabajo saludables y seguras, vivienda adecuada y alimentos nutritivos.

Prácticamente, para todas las naciones, el desarrollo de un sistema de salud es una parte indispensable de la convivencia cotidiana, de la conservación de la estabilidad política y del goce individual y colectivo de los bienes sociales.

Los avances en el conocimiento y la técnica médica durante la última centuria constituye uno de los cambios más trascendentales en la historia de la humanidad. Desde 1840, los avances terapéuticos permitieron alcanzar una mayor expectativa de vida, reducir la

morbilidad y la mortalidad de padecimientos que azotaron al género humano por milenios y encontraron medios eficientes para alcanzar un mejor nivel de vida, una mejor salud. Medidas tan comunes para la medicina de hoy, así sea la más básica, eran impensables hace ciento cincuenta años: la anestesia, los antibióticos, el descubrimiento de la estructura del ADN, el descubrimiento de los gérmenes, la imagología, la inmunología, los métodos anticonceptivos, la rehidratación oral, la higiene sanitaria, el cultivo de tejidos y las vacunas, entre otros, además de constituir avances formidables generalizaron el uso de la medicina en la población mundial.

Sin avances como éstos, una política pública de salud sería inconcebible.

4. El derecho a la salud figura en los principales tratados internacionales y regionales, así como en la mayoría de las constituciones del mundo.

El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 establece que

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

En 1966, dicha asamblea desarrolla ampliamente este precepto a través del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales. En su artículo 12 encontramos lo siguiente:

1. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:
  - a. La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
  - b. El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
  - c. La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
  - d. La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que supervisa la aplicación del pacto, aprobó en 2000 la observación general número 14, que desarrolla los derechos invocados anteriormente. Ahí especifica la centralidad de este derecho, sin el cual, se dice, es imposible el disfrute de los demás derechos humanos.

Para el comité el disfrute del nivel más alto posible de salud depende de las condiciones prevalecientes en un determinado Estado Parte, siendo éstas:

a) Disponibilidad. Cada Estado Parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas...

b) Accesibilidad. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

i. No discriminación...

ii. Accesibilidad física...

iii. Accesibilidad económica (asequibilidad)...

iv. Acceso a la información...

c) Aceptabilidad. Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados...

d) Calidad. Además de aceptables desde el punto de vista cultural, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad.

La observación general citada instituye que el derecho a la salud implica tres obligaciones para los estados miembros:

Al igual que todos los derechos humanos, el derecho a la salud impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: la obligación de respetar, proteger y cumplir. A su vez, la obligación de cumplir comprende la obligación de facilitar, proporcionar y promover. La obligación de **respetar** exige que los Estados se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el disfrute del derecho a la salud. La obligación de **proteger** requiere que los Estados adopten medidas para impedir que terceros interfieran en la aplicación de las garantías prevista en el artículo 12. Por último, la obligación de **cumplir** requiere que los Estados adopten medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad al derecho a la salud.

Al respecto es conveniente invocar uno de los principios fundamentales del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales es la **progresividad** en su aplicación. El artículo 2.1. determina que

Cada uno de los Estados parte en el presente pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

La obligación de la **progresividad** se traduce en materia de salud "como la garantía de que ese derecho será ejercido sin discriminación alguna... y la obligación de adoptar medidas... en aras de la plena realización del artículo 12.

Finalmente, en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador– de 1988, menciona en su artículo 10:

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.
2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:
  - a. la atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;
  - b. la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;
  - c. la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;
  - d. la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;
  - e. la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y
  - f. la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.
4. El derecho a la protección a la salud en nuestro sistema jurídico está concebido como un derecho social, como un derecho que impone obligaciones a la autoridad para otorgar al individuo determinados bienes y servicios para satisfacer una demanda individual, pero colectivamente considerada.

Se trata de un derecho que se revela frente al estado, el cual asume el deber de proteger convenientemente la salud mediante la organización y la puesta en funcionamiento de los medios que se consideran necesarios para acceder a ella.

El sentido de la intervención estatal en el ámbito de la salubridad –como en cualquier otro derecho social– no es otro que el de superar la desigualdad existente entre los miembros de una sociedad y que impide a muchos un tratamiento médico adecuado, entre otros aspectos que este derecho contiene.<sup>4</sup>

A partir del triunfo de la reforma liberal, el Estado mexicano asumió las tareas relativas a la intervención pública a favor de la población nacional. En el marco de la Constitución de 1857, se facultó en 1908 al Congreso de la Unión a dictar leyes que garantizaran una correcta actividad sanitaria en el país.

El Constituyente de 1917 agregó a esta facultad, contenida en el artículo 73, una fracción XVI con cuatro bases generales para la aplicación de este mandato, bases que son vigentes a la fecha:

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

...

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la república, sin intervención de ninguna secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la república.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

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

5. Sin embargo, el de la protección a la salud, como un derecho autónomo, fue establecido mediante reforma al artículo 4o. constitucional publicada en el Diario Oficial de la

Federación del 3 de febrero de 1983. El párrafo adicionado, el tercero del artículo en comento y que sigue vigente a la fecha, es el siguiente:

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.

En la Constitución de 1917, el artículo 4o. reproducía casi exactamente el de la Constitución de 1857, cuyo contenido era el de la libertad de trabajo, o sea el del artículo 5o. constitucional vigente. Sin embargo, de 1974 a 2001, mediante sucesivas reformas (ocho hasta el momento) se le han venido incorporando derechos sociales. En suma, el artículo cuarto constitucional comprende cinco temas: la igualdad del varón y la mujer ante la ley y los derechos reproductivos; el derecho a la protección a la salud; el derecho a un medio ambiente adecuado; el derecho a la vivienda y los derechos de las niñas y los niños. Temas tan disímolos reflejan la paradoja de este artículo constitucional: el reconocimiento de derechos fundamentales que ya estaban en boga en el ámbito internacional, su carácter básicamente retórico y su falta de lógica y unidad.

En el caso de la tercera de estas reformas, el derecho a la protección de la salud, se trata de una disposición que fija compromisos del estado mexicano y fija corresponsabilidades:

...el enunciado "protección a la salud" quiso connotar que la salud es una responsabilidad que comparten indudablemente el estado, la sociedad y los "interesados". Sin éstos, (según) la iniciativa (de reforma constitucional) no es posible que se conserve, recupere, incremente o proteja la salud.<sup>5</sup>

Definida así la protección a la salud, establece que la ley determine las modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia entre los Poderes de la Unión en materia de salubridad general.

A partir de esta determinación constitucional y la expedición de la Ley General de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984 se configuró el actual sistema nacional de salud.

Dicha ley desarrolla tres temas fundamentales: la protección a la salud, los componentes y objetivos del sistema nacional de salud y distribución de competencias. En cuanto al primero, el artículo 2o. de la Ley General de Salud especifica:

Artículo 2o. El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:

- I. El bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;
- II. La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana;

III. La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;

IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;

V. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;

VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y

VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

En los artículos 5o. y 6o. se especifican los componentes y objetivos del sistema nacional de salud:

Artículo 5o. El sistema nacional de salud está constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud.

Artículo 6o. El sistema nacional de salud tiene los siguientes objetivos:

I. Proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en las acciones preventivas;

II. Contribuir al desarrollo demográfico armónico del país;

III. Colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social, principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y minusválidos, para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y social;

IV. Dar impulso al desarrollo de la familia y de la comunidad, así como a la integración social y al crecimiento físico y mental de la niñez;

IV Bis. Impulsar el bienestar y el desarrollo de las familias y comunidades indígenas que propicien el desarrollo de sus potencialidades político sociales y culturales; con su participación y tomando en cuenta sus valores y organización social;

V. Apoyar el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente que propicien el desarrollo satisfactorio de la vida;

VI. Impulsar un sistema racional de administración y desarrollo de los recursos humanos para mejorar la salud;

VI Bis. Promover el conocimiento y desarrollo de la medicina tradicional indígena y su práctica en condiciones adecuadas;

VII. Coadyuvar a la modificación de los patrones culturales que determinen hábitos, costumbres y actitudes relacionados con la salud y con el uso de los servicios que se presten para su protección, y

VIII. Promover un sistema de fomento sanitario que coadyuve al desarrollo de productos y servicios que no sean nocivos para la salud.

Por su parte, las competencias del sistema se distribuyen concurrentemente de la siguiente forma:

Artículo 13. La competencia entre la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

A. Corresponde al Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Salud:

I. Dictar las Normas Oficiales Mexicanas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de salud en las materias de salubridad general y verificar su cumplimiento;

II. En las materias enumeradas en las fracciones I, III, V, VI, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII Y XXIX, del artículo 3o. de esta ley, organizar y operar los servicios respectivos y vigilar su funcionamiento por sí o en coordinación con dependencias y entidades del sector salud;

III. Organizar y operar los servicios de salud a su cargo y, en todas las materias de salubridad general, desarrollar temporalmente acciones en las entidades federativas, cuando éstas se lo soliciten, de conformidad con los acuerdos de coordinación que se celebren al efecto;

IV. Promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad general a cargo de los gobiernos de las entidades federativas, con sujeción a las políticas nacionales en la materia;

V. Ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general;

VI. Promover y programar el alcance y las modalidades del sistema nacional de salud y desarrollar las acciones necesarias para su consolidación y funcionamiento;

VII. Coordinar el sistema nacional de salud;

VIII. Realizar la evaluación general de la prestación de servicios de salud en materia de salubridad general en todo el territorio nacional;

IX. Ejercer la coordinación y la vigilancia general del cumplimiento de las disposiciones de esta ley y demás normas aplicables en materia de salubridad general, y

X. Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las que se establezcan en esta ley y en otras disposiciones generales aplicables.

B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales:

I. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI Y XXII, del artículo 3o., de esta ley, de conformidad con las disposiciones aplicables;

II. Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del sistema nacional de salud, y planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el primero;

III. Formular y desarrollar programas locales de salud, en el marco de los Sistemas estatales de salud y de acuerdo con los principios y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo;

IV. Llevar a cabo los programas y acciones que en materia de salubridad local les competen;

V. Elaborar información estadística local y proporcionarla a las autoridades federales competentes;

VI. Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta ley y demás disposiciones aplicables, y

VII. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en esta ley y demás disposiciones generales aplicables.

Aparte de otras disposiciones en la materia, como la Ley de los Institutos Nacionales de Salud o la Ley de Asistencia Social, la legislación secundaria es más bien de carácter orgánico, referido a las instituciones y entidades encargadas de prestar el servicio a los sujetos del derecho:

Como sucede con buena parte de los ordenamientos secundarios que regulan los derechos sociales fundamentales, la legislación en materia de salud no configura verdaderas prerrogativas de los ciudadanos exigibles a los poderes públicos.<sup>6</sup>

De entre las principales modificaciones recientes a la Ley General de Salud destaca la creación del Sistema de Protección Social en Salud. El 15 de mayo de 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Salud. Por este medio, se otorgó la cobertura de servicios de salud a población no asegurada a los sistemas públicos de seguridad social. El sistema, también conocido como Seguro Popular, es un mecanismo financiero para acumular recursos y transferirlos a los sistemas estatales a fin de otorgar atención a la población que se afilie al sistema.

Más que una garantía de cobertura de salud efectiva, el Seguro Popular es un instrumento financiero que otorga un paquete de servicios de acuerdo al perfil de la familia afiliada que corre a cargo de las instituciones del sistema nacional de salud.

El aseguramiento a esta estructura paralela (ya existen formas de atención a población abierta y de escasos recursos, como IMSS Oportunidades). Actualmente, el Seguro Popular tiene una cobertura escasa en la población a la que supuestamente debe enfocarse pues carece de capacidad de copago, se localiza en pequeñas comunidades de difícil acceso y que ya recibe servicios gratuitos.

6. La situación de los servicios de salud son la mejor demostración, la más irrefutable, de que las reformas a la legislación en materia de salud han sido insuficientes o de plano irrelevantes para enfrentar los retos y las carencias de nuestra nación.

En primer lugar, la astringencia de recursos públicos para la atención a la salud se ha mantenido iguales o menores al tres por ciento del producto interno bruto. Comparado con otras naciones, el esfuerzo presupuestal en la materia es nimio.

Con datos a 2007, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sitúa a nuestro país como el que menos gasta de entre sus 30 miembros, con 2.9 por ciento de gasto como proporción del producto interno bruto. El gasto por habitante, 307 dólares, es también el más bajo en este grupo de países: el promedio de los países es de mil 999 dólares, más de 6.5 veces por arriba del gasto nacional.

Una comparación con el resto del mundo, con base en cifras del Banco Mundial ubica a México en la posición 71 de 152 países, debajo de naciones como Afganistán, Botswana, Brasil, Bulgaria, Burundi, Canadá, Colombia, República Democrática del Congo, Costa Rica, Cuba, y Argentina.

Los mismos datos se aprecian en la infraestructura hospitalaria. México cuenta con 0.8 camas por cada mil habitantes, cuando el promedio de los miembros de la OCDE es de cuatro. Países como Argentina, Ecuador, Bolivia y Belice tienen más de 10 camas de hospital por cada 10 mil habitantes. En Brasil, hay 26, mientras que en México sólo existen 10.

Las recomendaciones de la OMS establecen un mínimo de una cama por cada mil habitantes. Sólo cinco entidades federativas cumplen con el estándar.

Un indicador preciso de la calidad, oportunidad y suficiencia de los servicios de salud se relaciona con las quejas presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). De enero de 2000 al mismo mes de 2009, la CNDH registró casi 12 mil quejas contra los servicios de salud, en específico por la falta de médicos especialistas y personal de enfermería; la falta de capacitación para realizar diagnósticos eficientes; la falta de infraestructura hospitalaria; así como la insuficiencia de camas, medicamentos e instrumental médico.

La CNDH revela que los quejosos reportan dilación en estudios, conducta discriminatoria hacia pacientes, maltrato, negligencia y deficiente atención durante el embarazo. Concluye el organismo:

La prestación indebida del servicio de salud es contraria al derecho de toda persona a la prolongación y al mejoramiento de su calidad de vida, a la conservación y disfrute de condiciones de salud; a la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud, y al disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan oportunamente las necesidades de la población, derechos establecidos por el orden jurídico en vigor.<sup>7</sup>

7. Este panorama demuestra la necesidad de asumir el tema de la protección a la salud desde una óptica integral. Además de dotar a esta atención de un presupuesto suficiente, necesario para atender los rezagos acumulados, la necesidad de rediseñar el derecho a la salud como una garantía exigible, con criterios determinados desde el texto constitucional y acorde con las recomendaciones internacionales.

Se debe determinar de manera clara y explícita la responsabilidad del estado en esta tarea y las directrices para el financiamiento de los servicios, así como la garantía del acceso universal a la protección a la salud.

Una reforma constitucional en materia de salud, como la propuesta permitiría reestructurar el sector salud para darle dinamismo y funcionalidad a un sistema que actualmente opera con duplicidades, centralizado, con recursos escasos y sin políticas rectoras.

Por esta razón, la propuesta que sometemos a consideración de esta honorable asamblea es garantizar la universalidad de la protección a la salud y las condiciones en que debe darse; delimitar la obligación estatal en la materia, sus facultades concurrentes y la constitución de un sistema único de salud con mecanismos de financiamiento solidarios y equitativos.

La finalidad de la reforma constitucional que se propone es reconocer que los derechos son los vehículos para la realización de la justicia y una mejor calidad de vida. Un vehículo para el avance la sociedad y para garantizarle su viabilidad como una sociedad democrática y en constante desarrollo. Los derechos, con los medios para alcanzarlos, con garantías claras y exigibles, más allá de su semántica, debe ser un compromiso ineludible de aquellos a quienes se nos ha depositado la representación nacional.

Por lo expuesto y fundado, la suscrita, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LX Legislatura del Congreso de la Unión, somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el tercer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el tercer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud en condiciones de calidad, accesibilidad, asequibilidad, disponibilidad y no discriminación. El Estado garantizará la tutela de este derecho y el acceso universal a los servicios para atender las necesidades de salud de la población mediante un sistema unificado con financiamiento solidario y equitativo de instituciones públicas de salud. La ley establecerá **la concurrencia de la federación, entidades federativas y municipios en esta materia.**

**Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones que correspondan a sus Constituciones locales, así como a su legislación secundaria, en un plazo máximo de ciento ochenta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

**Tercero.** Hasta en tanto no se expidan los ordenamientos a que se refiere el artículo anterior, se mantendrán vigentes las disposiciones que no se opongan al presente decreto.

**Cuarto.** Se derogan las disposiciones legales en lo que se opongan al contenido del presente decreto.

**Notas:**

1. En realidad, hay algo común a todos estos derechos: su carácter no vinculante. Al respecto Carbonell opina en *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*. México, Porrúa-UNAM, 2001: Respecto al artículo 4º puede decirse que ha ido convirtiéndose, a través de las distintas reformas que se la han hecho, en un verdadero mosaico de disposiciones constitucionales que no tienen mucha o ninguna relación entre ellas. En realidad, se trata de algo así como una especie de "cajón de sastre" donde se han ido encontrando disposiciones que, seguramente, no supieron dónde ubicar quienes se encargaron de elaborar las reformas constitucionales (pp. 75 y 76).

2. Jesús Trápaga va más allá y habla de una franca involución legislativa en materia social. Ver "El derecho social en México: problemas y perspectivas", en Boltvinik, Julio, y otros. *Desarrollo Social. Modelos, tendencias y marco normativo*. Comisión de Desarrollo Social Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000.

página 83 y subsiguientes.

3. La Constitución de la OMS fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 estados y entró en vigor el 7 de abril de 1948. Incluye las reformas adoptadas por la vigésima sexta, la vigésima novena, la trigésima novena y la quincuagésima Asambleas Mundiales de la Salud, que entraron en vigor el 3 de febrero de 1977, el 20 de enero de 1984, el 11 de julio de 1994 y el 15 de septiembre de 2005.

4. Participación de la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en el simposio internacional *Por la calidad de los servicios médicos y la mejoría de la relación médico paciente*, celebrado en el auditorio Jaime Torres Bodet del Museo Nacional de Antropología en la Ciudad de México, el 9 de octubre de 2000, página 8.

5. Jorge Madrazo. "Comentario al artículo cuarto constitucional" en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 2006. Tomo XVI, página 154.

[6] Carbonel, Miguel. *op. cit.*, pág. 190.

[7] Comunicado CGCP/063/09 de la CNDH del 11 de mayo de 2009.

Diputada Ana Yurixi Leyva Piñón (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 1 de 2009.)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 94, 104 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JOSÉ MANUEL DEL RÍO VIRGEN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 15 DE JULIO DE 2009**

El suscrito, diputado José Manuel del Río Virgen, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 55, fracción II, del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 94, párrafos primero, sexto y séptimo, 104, fracción I-B, 107, fracciones V y su quinto párrafo, VI, VIII primer, cuarto y quinto párrafos, IX, XI, XII, y XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El perfeccionamiento de la impartición de justicia en México ha sido una preocupación constante de la presente Legislatura, para satisfacer la necesidad permanente del pueblo mexicano a disfrutar de mejores mecanismos de legalidad, equidad, orden y seguridad que permitan el pleno desarrollo del individuo en su convivencia social.

El derecho se concibe como un reflejo de la transformación social, que día a día exige de mejores mecanismos para su integración y alcance de todos, que permitan una vida individual más justa y segura.

El pueblo mexicano ha establecido su confianza en esta soberanía, a efecto de emitir leyes más justas, que permitan conservar el bienestar de todos.

El perfeccionamiento del orden jurídico y de los instrumentos de impartición de justicia, es un proceso permanente y dinámico, en el que cada avance mejora el equilibrio de la estabilidad social, y de ahí se centra nuestro proyecto nacional, plasmado en la Constitución, en la organización y el correcto funcionamiento del Estado, en su función pública en la impartición de justicia, con estricto sometimiento a las normas constitucionales y leyes que de ellas emanen, pues ha sido y es decisión mexicana vivir en el sano ambiente de un estado de derecho.

La Constitución contiene el proyecto nacional del pueblo de México, en ella, la nación expresa sus decisiones fundamentales y afirma su voluntad de conservar su identidad como comunidad, como cultura y como historia.

Uno de los principios básicos previstos en la Carta Magna, como una garantía individual, es el previsto en el artículo 17 constitucional.

El fundamento filosófico-jurídico de la función jurisdiccional a cargo del Estado, se encuentra en la garantía individual contenida en el artículo 17 constitucional, precepto que demanda del individuo la renuncia a hacerse justicia por mano propia y a ejercer violencia

para reclamar su derecho pero en reciprocidad establece la garantía individual de acceso a la jurisdicción. Y para ello dispone que los tribunales de justicia la impartirán en forma completa e imparcial.

La garantía a la acción jurisdiccional está, pues, establecida en la Constitución en beneficio y protección del individuo, y para su eficacia, se hace indispensable proponer una reforma a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Apelación, en lugar de los Tribunales Unitarios de Circuito, respetando el mismo ámbito de sus facultades, y a los actuales Tribunales Colegiados de Circuito denominarlos Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Amparo, respetando el mismo ámbito de sus facultades.

Como sabemos, los Tribunales Unitarios de Circuito, y como su propio nombre lo indica, se conforma, en cuanto a su titularidad, por un solo magistrado de Circuito, a quien le recae toda la responsabilidad de resolver los asuntos en materia de apelación en asuntos ordinarios federales (civiles, penales y administrativos), o en amparo indirecto (en todas las materias) cuando el acto reclamado emana de diverso Tribunal Unitario de Circuito.

En la práctica forense, y en particular en los órganos jurisdiccionales de segunda instancia o de revisión, en donde se componen por varios ministros, en este caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, y los magistrados de circuito, funcionando en Pleno en los Tribunales Colegiados de Circuito, se ha observado un funcionamiento judicial eficaz, por las razones siguientes:

- a) El ministro o magistrado ponente, a quien se le turnó el expediente, procede a estudiar el asunto conforme a las constancias que obran en el expediente.

En este punto, es importante resaltar lo siguiente:

El ponente, para elaborar su proyecto, observa y estudia lo argumentado por las partes, así como lo sostenido en la resolución o acto de autoridad impugnados; ello a la luz de las constancias que obren en autos.

Así, mediante un proceso intelectual de carácter individual, el ponente elabora un proyecto de resolución o de sentencia, conforme al criterio jurídico que en ese momento sostuvo.

- b) Una vez elaborado el proyecto de sentencia, el ponente ordena que se liste el asunto, y se reparta el proyecto de resolución o sentencia, a cada uno de los ministros o magistrados, según sea el caso.

En este punto, es importante resaltar lo siguiente:

Cada uno de los demás integrantes del órgano jurisdiccional correspondiente, al igual que el ponente, tiene la atribución de solicitar el expediente respectivo, observa y estudia lo argumentado por las partes así como lo sostenido en la

resolución o acto de autoridad impugnados, a la luz de las constancias que obren en autos.

Pero además, a diferencia del inciso anterior, los demás integrantes del órgano jurisdiccional, cada uno, observa y estudia el criterio sostenido por el ponente, y con base en un proceso intelectual de carácter individual, determina si lo sostenido por el ponente es correcto o incorrecto, ya sea parcial o total.

Aquí, cada uno de los ministros o magistrados integrantes del órgano jurisdiccional, forman un criterio igual o diferente, parcial o total, respecto del que sostuvo el ponente.

c) Una vez reunidos en sesión, cada uno de los integrantes emitirán su voto en favor o en contra; en el debate pueden surgir nuevas ideas en torno al asunto que se plantea; se forma una simbiosis de opiniones, que pudiera dar lugar a lo siguiente:

- Efectivamente el criterio del ponente es correcto, y por tanto, debe prevalecer, ya sea por unanimidad de votos o por mayoría.

- El criterio del ponente es incorrecto; éste desiste de su opinión; el asunto continúa en lista; aquél propone un nuevo proyecto con un criterio diferente al originalmente planteado.

- El criterio del ponente es parcialmente correcto, y para perfeccionarlo, es menester tomar en consideración las propuestas o reflexiones que los otros integrantes hayan planteado.

- Se determina que el criterio del ponente es incorrecto; éste reitera su propuesta; por tal motivo, se retorna el asunto a diferente ministro o magistrado, y se inicia con el procedimiento a que se refiere el inciso a), en cuanto a elaborar un nuevo proyecto con el criterio de la mayoría, para posteriormente someterlo a votación.

- La mayoría tiene la oportunidad de reflexionar su voto, e inclusive proponer un nuevo criterio, en aras de que la impartición de la justicia en el asunto sea lo correctamente posible.

Como podemos observar, en los órganos jurisdiccionales de segunda instancia, incluidos los terminales, cuando están conformados por varios juzgadores, el criterio se convierte en colectivo, lo que garantiza una mayor seguridad jurídica para los gobernados, en donde el ponente y los demás integrantes tienen la oportunidad de reflexionar su posición en torno al asunto sometido a su potestad; lo cual es acorde con el principio de impartir justicia de una manera completa, pues se cuida en la medida de lo posible que no escapen aspectos que pudieran dejar inauditos a alguna de las partes.

Ventaja reflejada en las decisiones que toma la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno y en salas, así como las tomadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, lo que a ocasionado una seguridad jurídica en beneficio de nuestra nación.

Esa ventaja es la que se pretende alcanzar con la presente iniciativa de reformas a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que los Tribunales Unitarios de Circuito, se conviertan en Tribunales Colegiados de Circuito de Apelación, y para diferenciarlos de los actuales Tribunales Colegiados de Circuito, es necesario que a éstos se les agregue la denominación "en materia de amparo", en donde se conserven las mismas facultades que actualmente tiene cada uno de ellos.

Los Tribunales Unitarios de Circuito, actualmente son órganos jurisdiccionales de segunda instancia en juicios del orden federal, ya sea penal, civil y administrativo, y de primera instancia, en los juicios de amparo indirecto, cuando se impugne un acto de autoridad de diverso Tribunal Unitario de Circuito.

En la actualidad, las resoluciones de los Tribunales Unitarios de Circuito sólo se emiten conforme al criterio del Magistrado Unitario; así con la presente iniciativa, en caso de que prospere ante el Constituyente, el magistrado tendría una mejor visión en tomar sus decisiones con vista en los demás criterios que pudieran emitir sus homólogos en caso de que el tribunal se integrara colegiadamente.

La presente propuesta no es original, se recoge de las brillantes aportaciones que nuestra honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo en el proyecto de una nueva Ley de Amparo, en el año de dos mil uno, en donde también se propusieron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en ese sentido.

Por lo expuesto, y en aras de seguir mejorando una completa impartición de justicia, se hace necesario reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del Constituyente, y en consecuencia, reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a cargo del Congreso de la Unión; a fin de que tales tribunales de segunda instancia, también gocen de las características y ventajas que conlleva el hecho de que las decisiones se tomen colegiadamente.

Por lo presentado, y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración del honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de

## **Decreto**

**Artículo Único.** Se reforman artículos 94, párrafos primero, sexto y séptimo, 104, fracción I-B, 107, fracciones V y su quinto párrafo, VI, VIII primer, cuarto y quinto párrafos, IX, XI, XII, y XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 94.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en **Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Amparo, en Tribunales Colegiados de Circuito de Apelación** y en Juzgados de Distrito.

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

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los **Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Amparo, Tribunales Colegiados de Circuito de Apelación** y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que compete conocer a la corte, así como remitir **a los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Amparo**, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados."

**Artículo 104.-** Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. ...

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los **Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Amparo**, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los **Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Amparo** no procederá juicio o recurso alguno;

...

**Artículo 107. ...**

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

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia, se promoverá ante el **Tribunal Colegiado de Circuito en Materia de Amparo** que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

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

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente **Tribunal Colegiado de Circuito en Materia de Amparo**, o del procurador general de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que

deberán someterse los **Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Amparo** y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones;

...

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de distrito o los **Tribunales Colegiados de Circuito de Apelación**, procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a)...

b)...

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente **Tribunal Colegiado de Circuito en Materia de Amparo**, o del procurador general de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los **Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Amparo** y sus sentencias no admitirán recurso alguno.

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los **Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Amparo** no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales.

...

...

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los **Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Amparo** y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito.

XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el juez de distrito o

**Tribunal Colegiado de Circuito de Apelación** que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el juez de distrito o el **Tribunal Colegiado de Circuito de Apelación** no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca.

XIII. Cuando los **Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Amparo** sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el procurador general de la República, los mencionados tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Cuando en las leyes ordinarias y demás disposiciones legales, incluidas las tesis aisladas y jurisprudencia, se mencione a los Tribunales Colegiados de Circuito, deberá entenderse como Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Amparo.

**Tercero.** Cuando en las leyes ordinarias y demás disposiciones legales, incluidas las tesis aisladas y jurisprudencia, se mencione a los Tribunales Unitarios de Circuito, deberá entenderse como Tribunales Colegiados de Circuito de Apelación.

**Cuarto.** Sin perjuicio de lo anterior, el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitirán las adecuaciones a las disposiciones legales respecto a las nuevas denominaciones de los Tribunales Colegiados de Circuito en mención, así como para lograr, en un término de cien días hábiles contados a partir de que entre en vigor la presente reforma, a fin de que se prevea la nueva integración de los Tribunales Colegiados de Circuito de Apelación.

Sala de sesiones de la Comisión Permanente, a 15 de julio de 2009.

Diputado José Manuel del Río Virgen (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 15 de 2009.)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE ALEJANDRO SALUM DEL PALACIO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 15 DE JULIO DE 2009**

El suscrito, diputado Jorge Alejandro Salum del Palacio, 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 en el artículos 71, fracción II, constitucional, así como 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 asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con sustento en la siguiente

**Exposición de Motivos**

La inclusión en la Constitución de 1917, de un artículo referido a la organización de los estados y municipios, les brindó a estos dos órdenes de gobierno un lugar importante en la vida jurídica, política, económica y social del país. La Constitución refiere a que "los municipios administrarán libremente sus haciendas, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del Estado en proporción a lo que señale la legislatura local".

En 1983, se dio una reforma importante en términos de brindar mayor autonomía a los municipios. El inciso d) del artículo 115 Constitucional señalaba que el municipio tenía, entre otras funciones, la obligación del "cobro de impuesto predial".

Es hasta 1999 cuando se vuelve a reformar el artículo 115 y se establece que el ayuntamiento tendrá la responsabilidad de proveer y atender el servicio público de "agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales". Aún cuando a los municipios no les corresponde la propiedad del agua, sí tienen la atribución de hacer llegar los servicios públicos relacionados con ella.

Estas atribuciones quedaron plasmadas en la Constitución y, aunque actualmente ya no refiere de manera expresa a la obligación del cobro de impuesto predial señala en la fracción IV, lo siguiente:

**Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor...**

Entre otros aspectos de igual relevancia, se señala que los municipios podrán percibir contribuciones (mismas que establecerá el Gobierno Estatal) y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Estos cambios en la Constitución formaron parte fundamental del proceso de fortalecimiento municipal y consolidación del federalismo fiscal; es decir, se presenta como un efecto del proceso descentralizador que se dio en nuestro país a partir de las reformas hechas al artículo 115 encaminado a un federalismo más sólido.

Este federalismo tiene el objetivo de lograr la eficiencia administrativa federal mediante el establecimiento de **tareas coordinadas** y la **mayor presencia** de los gobiernos estatales y municipales en éstas y otras áreas de relevancia fundamental. Es claro que los dos temas planteados tienen una variable en común: el logro de la eficiencia técnica y administrativa.

En la actualidad, uno de los debates en materia de federalismo hacendario está relacionado con seguir otorgando mayores facultades a estados y municipios para cobrar más impuestos sin descuidar éste último, la tarea de seguir prestando los servicios básicos a la población que la propia Constitución establece.

Ejemplo claro de ello ha sido la reforma hacendaria que otorga a los estados mayores potestades en materia tributaria, es decir, mayores facultades en el cobro de impuestos. Esta iniciativa busca contribuir a los trabajos hasta ahora realizados.

El crecimiento poblacional de los municipios en el país ha traído como consecuencia la necesidad de los gobiernos locales de dar una respuesta rápida, eficiente y eficaz a las demandas de la sociedad, sin embargo éstas casi siempre son solventadas con recursos económicos, técnicos y humanos, limitados. En este sentido, se identifican dos fenómenos:

- La alta dependencia de las administraciones locales de las aportaciones y participaciones federales y;
- La ineficiencia en la prestación de servicios públicos como consecuencia de la falta de recursos propios.

Lo que se relaciona con la falta de capacidad de generar recursos propios a través del impuesto predial y el cobro de los servicios de agua.

Ante la problemática planteada, los gobiernos locales han tratado de implementar medidas encaminadas a la solución de éstas, incrementando el monto de los impuestos, elaborando convenios de prestación de servicios públicos (parciales o integrales), etcétera. Empero, estas acciones no han sido suficientes y se requiere de una participación y colaboración de los tres órdenes de gobiernos, legislando en temas que podrían generar recursos adicionales a los gobiernos municipales.

Actualmente, la Constitución establece que las leyes estatales no podrán establecer contribuciones o exenciones a los bienes de dominio público de la federación, los estados o municipios. La pregunta que surge es ¿por qué no legislar para que los edificios utilizados por las administraciones federal y estatal paguen el correspondiente impuesto predial y el servicio de agua potable?

Respecto al tema del impuesto predial, es importante señalar que significa uno de los más importantes, por ser un canal de recaudación de ingresos para las administraciones municipales y porque tienen impacto directo en el ámbito económico, político y social de los mismos municipios. Sin embargo, en México existe una mínima recaudación por concepto de este impuesto, con niveles inferiores a muchos países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) e incluso de América Latina.

Por ejemplo, la recaudación de este gravamen en el ámbito municipal representa sólo el 0.2 por ciento del producto interno bruto (PIB) nacional, cuando el promedio de los países de la OCDE es de 1.0 por ciento.

Países como Reino Unido, Canadá y Estados Unidos recaudan respectivamente el 3.3 por ciento, 2.8 por ciento y 2.6 por ciento como porcentaje del PIB; incluso países como Argentina, Brasil y Panamá están por encima de nuestro promedio.

Los estados donde creció en mayor grado la recaudación del predial durante 2001-2004 fueron: Veracruz (169.9 por ciento), Oaxaca (106.3 por ciento), Quintana Roo (79.4 por ciento), Campeche (74.1 por ciento) y Puebla (72.4 por ciento). Por su parte, en los estados donde dicha recaudación se contrajo fueron Chiapas (menos 62.3 por ciento), Guerrero (menos 20.1 por ciento) y Distrito Federal (menos 10.2 por ciento). De esta forma, la recaudación del predial a nivel nacional creció 11.9 por ciento. Aún así, es un impuesto subutilizado, ya que su tasa efectiva es de 0.06 por ciento, 30 veces más baja que el promedio de los países de la OCDE.

En México, aún existe una "cultura tributaria" escasa en términos de cumplimiento de las obligaciones (evasión fiscal o en su defecto exenciones a instituciones de gobierno como lo indica la ley). Esto se presenta como un problema de corto y mediano plazo porque el impuesto predial es la principal fuente de ingresos de los municipios después de los recursos federales.

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas señala que las consecuencias de una "cultura tributaria" escasa podrían ser las siguientes:

1. Concentración de los ingresos por recaudación, en un número reducido de contribuyentes;
2. Alto número de contribuyentes de poco interés fiscal;
3. Alto costo de administración tributaria (sobre todo para los contribuyentes que aportan escasos recursos fiscales).

Como causas de lo anterior se pueden mencionar cuatro problemas fundamentales en el tema de la recaudación del impuesto predial en los municipios del país:

1. No se cuenta con una legislación adecuada en la materia;

2. La falta de un registro de contribuyentes con información real que permita ejercer un control de las obligaciones fiscales a las que se sujetan los contribuyentes;
3. Actualización del catastro municipal, que permita determinar el valor de la propiedad y finalmente;
4. Determinación y difusión (por parte de las autoridades correspondientes) de los bienes de dominio público de la federación, estados y municipios que puedan quedar exentos de contribuciones.

Precisamente porque el impuesto predial es importante y reconocido por la sociedad, los cambios y modificaciones en éste generan un alto grado de sensibilidad en la población.

Por esta razón, es común que las autoridades locales opten por soluciones fáciles y no emprender acciones catastrales y fiscales de revalorización real de inmuebles, actualización de impuestos y el cobro de éstos a instituciones y dependencias del gobierno Federal y Estatal. Es decir, se le da un manejo político que en el mediano y largo plazo, le significa problemas administrativos a las haciendas locales.

En este contexto, si bien es cierto que los recursos por el cobro del predial a edificios públicos no significan mucho en términos porcentuales, es importante en la medida en que formarían parte de los ingresos adicionales que los gobiernos municipales podrían generar.

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal realizada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en el año 2000, el 38 por ciento de los municipios tenían la "percepción" de que sus principales ingresos fueron por concepto de participaciones y aportaciones federales, mientras que sólo el 9 por ciento argumentó que los ingresos por concepto de impuestos fueron mayores a los antes mencionados.

Sin embargo, la realidad supera a la percepción ya que los números muestran prácticamente que el 90 por ciento de los recursos que reciben los estados y municipios por parte de la federación, provienen de las aportaciones y participaciones.

De acuerdo con información del INEGI en su estudio de finanzas públicas estatales y municipales efectuado en 1998, los ingresos estatales y municipales por aportaciones federales representaron el 46 por ciento, mientras que en 2004 este porcentaje se incrementó a 53 por ciento.

En materia de participaciones federales, a pesar de que en 1998 estos recursos representaron el 39 por ciento de los ingresos locales, en 2004 sufrieron una disminución, para situarse en 35 por ciento. Durante el periodo comparado, los ingresos propios sólo representaban el 7 por ciento de los ingresos totales, proporción que prácticamente se mantuvo hasta 2004.

Por lo que respecta al servicio de agua, se sabe que, entre otras funciones, "los municipios tienen que normar las descargas de aguas residuales en los colectores, no hacerlo implica cargas contaminantes que rebasan la caracterización de aguas municipales, lo cual conlleva la necesidad de utilizar tecnologías más avanzadas para cumplir con la normatividad de las descargas". ¿Con qué recursos? es la pregunta.

En primer lugar, a pesar de que el municipio es el encargado del cobro del servicio, no absorbe todos los recursos que por concepto de cobro del servicio le corresponde, pues son los organismos prestadores del servicio los que se quedan con la mayor parte de estos. Aunado a ello, se sabe que "el promedio nacional de eficiencia en estos organismos es de 30 por ciento; esto es, de cada mil litros de agua producidos el organismo sólo cobra 300, se factura únicamente el 50 por ciento del agua producida, en tanto que el resto se pierde por fugas en líneas de conducción, red de distribución, tomas clandestinas y submedición. Del 50 por ciento facturado se cobra 60 por ciento, en tanto que el resto se subfactura o no es pagado por los usuarios".

Son muchas las experiencias que muestran el uso irracional del agua por parte de las dependencias en todos los niveles. Si nosotros como legisladores estamos a favor de contribuir a fomentar una cultura del medio ambiente ¿Entonces por qué seguir fomentando el uso irracional del agua, no legislando?

Si las dependencias de gobierno federal y las estatales tienen el compromiso de pagar por el servicio de agua potable, el uso y consumo de ésta sería más racional en el corto y mediano plazo, generaría más ingresos no sólo a los gobiernos municipales, sino también a los organismos prestadores del servicio, que contarían con mayores recursos para seguir operando y eventualmente elaborar e implementar programas y proyectos hidráulicos a nivel local.

Es posible, que parte de los recursos que se puedan generar por el cobro del servicio de agua potable y el predial, ayuden a consolidar las finanzas públicas municipales y plantear nuevas formas de gestión administrativa para dejar de depender tanto de los recursos federales, además de que la Federación puede recompensar a las instituciones Federales y Estatales con mayores recursos en la medida en que la generación de nuevos ingresos por parte de los gobiernos municipales y su menor dependencia de los ingresos federales permitirían su reorientación.

En México, el catastro es considerado como eje de apoyo para la administración del impuesto predial al constituir la base del padrón de contribuyentes, por ello consideramos que es la variable básica a solucionar para estar en posibilidades de que los municipios del país logren una mayor recaudación de sus impuestos y como consecuencia puedan brindar más y mejores servicios públicos.

Por otro lado, es necesario generar a través del pago del servicio del agua, una responsabilidad por parte de quienes la consumen, incluyendo a las instituciones del Gobierno Federal y Estatal. De manera que la participación de todos "implica que los usuarios adquieran conciencia de la situación del recurso, que asuman un papel activo al

respecto y un compromiso que, con el tiempo, los obligue a cambiar su relación con el agua y convertir el cuidado del agua y del medio ambiente un hábito social, es decir, desarrollar una verdadera cultura del agua".

Es por ello que se debe seguir legislando en materia de federalismo hacendario y permitir que los gobiernos municipales dejen de depender en la medida de lo posible de las aportaciones y participaciones o, al menos, buscar diversificar sus trabajos en pro de generar nuevas alternativas de gestión administrativa e ingresos adicionales a los recibidos por la Federación. Precisamente el cobro del impuesto predial y servicio de agua a dependencias de gobierno federal y estatal podría formar parte de estas alternativas.

En merito de lo aquí expuesto, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo sexto del inciso IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

a) a c) ...

...

Sólo estarán exentos los bienes de 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 cuando se trate de los inmuebles de la federación y de los estados, al servicio de las dependencias y unidades administrativas del Poder Ejecutivo, y de los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial, así como los inmuebles correspondientes a aeropuertos. Quedarán exentas del cobro de impuestos las escuelas públicas en todos sus niveles, entendiéndose desde el nivel preescolar hasta el superior.

### **Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación. La federación tiene 180 días para hacer las reformas pertinentes a las leyes secundarias.

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a los 15 días de julio de dos mil nueve.

Diputado Jorge Alejandro Salum del Palacio (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 15 de 2009.)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 62 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO HUMBERTO LÓPEZ LENA CRUZ EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 15 DE JULIO DE 2009**

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 lo siguiente:

**Antecedentes**

Recordemos que el poder legislativo mexicano está conformado de la siguiente manera: la Cámara de Diputados federal, por 500 legisladores, de los cuales 300 son elegidos por el principio de mayoría relativa y 200 por el de representación proporcional; la Cámara de Senadores, por 128 integrantes, de los cuales por cada entidad federativa se elegirá dos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional.

Lo anterior se desprende de que, constitucionalmente, la soberanía nacional reside en el pueblo, por lo que los mexicanos decidimos establecernos en una república representativa, democrática y federal, como establece el artículo 40 constitucional.

De tal manera que tenemos esa prerrogativa necesaria para participar en nuestra democracia y elegir a nuestros representantes populares, anteriormente mencionados, a través del voto.

El Instituto Federal Electoral, desde 1996, es el órgano encargado de organizar y vigilar las elecciones en nuestro país, con la finalidad de hacerlas equitativas y apegadas a derecho.

Cada tres años los mexicanos elegimos a nuestros diputados federales o senadores cada seis años, quienes conforman el Poder Legislativo de nuestro país y cuyas obligaciones se encuentran descritas de manera expresa en nuestra Carta Magna.

Por tal motivo para la organización de las campañas y las elecciones federales se aprueban presupuestos millonarios que más allá de colaborar en el fortalecimiento de la democracia contribuye al fortalecimiento del poder de la partidocracia.

El gasto público invertido para fortalecer nuestra forma de gobierno ha sido excesivo en comparación con el que se aplica en otros rubros, como educación, seguridad, turismo, etcétera; eso es preocupante para la democracia representativa en México, ya que los ciudadanos participan como candidatos a puestos de elección popular con el único fin de

alcanzar el cargo por los beneficios económicos que conlleva éste, teniendo una productividad legislativa nula, asumiendo como único objetivo utilizarlo como trampolín político.

Dejan de lado compromisos de campaña, promesas y demás propuestas que hicieron al electorado en busca de un voto, lo que podría en un fraude electoral, ya que mediante el engaño se busca la obtención de un lucro o bien personal.

Por lo anterior, la presente iniciativa tiene como finalidad reformar la Constitución para obligar a nuestros representantes populares a renunciar en caso de contender a otro puesto de elección popular u ocupar cargos dentro de la administración pública federal o estatal.

### **Exposición de Motivos**

Los cargos de elección popular se han mostrado como trampolines políticos para los ciudadanos que en un gran abuso de la confianza de la voluntad, del electorado, abandonan la obligación por la cual fueron votados, sin importarles la ciudadanía y el cargo que representan.

Pareciera que los legisladores no tuvieran ética y moral para cumplir con el mandato por el que hicieron campaña e hicieron gastar al Estado una cantidad importante de recursos.

Todos somos testigos de que la representación popular se encuentra desacreditada; la ciudadanía, legislatura tras legislatura se muestra más apática y ve a sus diputados y senadores como oportunistas políticos, a los que no les importa tomar decisiones en beneficio de la comunidad, sino por el contrario pareciera que lo único que importa es su vida política.

Los resultados previos de las elecciones de este 5 de julio pasado lo demuestran ya que alrededor de 43 millones de personas no votaron, de un total de 77.4 millones empadronados. Alcanzando el voto en blanco o ciudadanos 3.92 por ciento de los votos quedando en cuarto lugar por debajo del PRI, PAN y PRD.

Así que, como representantes populares debemos sentirnos comprometidos y obligados a devolverle a la Cámara de Diputados el contenido ético que perdió hace muchos años y de ponerla al servicio de la ciudadanía entera inspirándoles confianza y sobre todo que lo único que buscamos es el bien común de nuestro país.

No hay que olvidar que la ética, es una rama de la filosofía que se dedica al estudio de los actos humanos, y la ética, versa sobre el acto bien o mal realizado.

Y todos nuestros actos deben ser realizados en beneficio de la ciudadanía y no por beneficios personales.

El artículo 48 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente: "Sólo se concederán licencias por causas

graves y cuando más a la cuarta parte de la totalidad de los miembros que deban componer la Cámara.

Resulta evidente que el pretender contender por otro cargo de elección popular o ir a ocupar un cargo dentro de la administración pública, no constituye causa grave para dejar de ejercer el cargo de elección concedido por los mexicanos, pues el significado de la palabra grave, según el diccionario de la Real Academia Española, significa: lo que pesa; arduo, difícil; de lo que se deduce que debe ser algo que impida o haga difícil al electo el desempeñar el cargo de representación ciudadana.

Se tiene conocimiento por el análisis de un compañero senador que desde la LVII legislatura hasta marzo de 2009 de la LX Legislatura se presentaron un total de 314 solicitudes de licencias, de las cuales el 79.30 por ciento las solicitaron diputados federales y el 20.70 por ciento senadores.

En esta LX legislatura casi una tercera parte de los 500 diputados abandonó el encargo para el que fueron electos y en lo que respecta a los senadores también se dio el abandono pero en menor número.

Ciento cincuenta y nueve diputadas y diputados solicitaron licencias para retirarse a ocupar la mayoría, posiciones de gobierno en sus respectivas entidades y otros tantos que ni siquiera solicitaron licencia para contender por otro cargo de elección popular y en la Cámara de Senadores fueron 12 los que pidieron licencia.

Estos actos se deben muchas veces a la voluntad de los gobernadores de los estados, porque éstos tienen ciertos incondicionales que tras ser postulados por ellos a la Cámara de Diputados, y consecuentemente evaluados los resultados de su gestión en el Congreso, los llaman para instalarlos en sus gobiernos, o bien para que sirvan para preservar sus intereses en Congresos estatales.

Si entre los impulsores de la democracia representativa se encuentran los partidos políticos, a ellos les correspondería en gran medida impedir el incremento del abstencionismo de la ciudadanía. Luego entonces fundamental sería fortalecer entre sus candidatos el deber de cumplir con el mandato popular por el cual se postularon y no mostrar a sus representantes como oportunistas políticos.

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 por el cual se propone reformar el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que los diputados y senadores renuncien a su cargo de representación popular para contender en otras elecciones u ocupar cargos en la administración pública federal o en las estatales

Artículo Primero. Se adiciona el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 62.

Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo; así también, tendrán que renunciar para contender por un cargo de elección popular o para desempeñar otra comisión o empleo de la federación o de los estados mientras dure su cargo. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuvieren en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

**Transitorios**

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

Diputado Humberto López Lena Cruz (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 15 de 2009.)

**QUE REFORMA EL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO GERARDO PRIEGO TAPIA, EN NOMBRE DEL DIPUTADO JAVIER MARTÍN ZAMBRANO ELIZONDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 22 DE JULIO DE 2009**

El que suscribe, Javier Martín Zambrano Elizondo, diputado federal de la LX Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido por 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 reforma el párrafo tercero del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

Según el Centro de Investigación para el Desarrollo en México, a un consumidor le representa entre 4 mil y 7 mil novecientos pesos recuperar los montos por cobros indebidos o excesivos en sus reclamaciones a empresas proveedoras de bienes o servicios.

De esos reclamos, el 80 por ciento no supera la cifra mayor de las antes mencionadas, esto da como resultado que en nuestro país no se alcanza justicia, toda vez que al 60 por ciento de la población no le es rentable hacer un reclamo por medio de mecanismos legales, pues el costo de este consumiría completamente el ingreso familiar mensual. Asimismo, debido a que en la legislación actual no existen incentivos para obtener justicia expedita y a bajo costo, una gran cantidad de mexicanos se abstienen de presentar reclamaciones justas y legítimas debido a lo oneroso de un proceso para obtener justicia y el desgaste en tiempo y los costos en transporte con las consecuente impunidad a los excesos de los proveedores, muchos de los cuales tienen el carácter monopólico.

La presente iniciativa busca garantizar que los ciudadanos que presentan reclamos en contra de algún proveedor de bienes o servicios puedan tener acceso a mecanismos alternativos ágiles de solución de controversias, siempre y cuando sus reclamaciones no excedan la cuantía determinada en ley y cuyo proceso deberá regirse por los principios de equidad, imparcialidad, rapidez y profesionalismo toda vez que los ciudadanos, en su mayoría, están indefensos ante grandes empresas e instituciones financieras al no contar con el tiempo y los recursos suficientes para enfrentar un juicio de esta índole. Además se propone que dichas controversias se resuelvan mediante un proceso de mediación, el cual tendrá un carácter de definitivo.

De todos es conocido que en nuestro país existen un sinnúmero de quejas de consumidores debido a injusticias por parte de compañías telefónicas, proveedoras de energía, gaseras,

financieras, entre otras, que ante los abusos o cobros excesivos a usuarios o consumidores y la ausencia de un procedimiento ágil para reparar los daños de la injusticia, significan un martirio para los usuarios agraviados ya que ello implica largas filas y días laborales perdidos, resultando todo ello un perverso incentivo para que éstas empresas incrementen sus abusos con la consecuente afectación al patrimonio de los usuarios y consumidores.

Es una desgracia que amparados en la garantía de juicio previo (que en México es tardado y costoso en exceso) los grandes monopolios no reparan los daños y abusos a cientos de miles de consumidores. Así por ejemplo, si una empresa gasera, de telefonía, de electricidad u otra de carácter monopolístico, decide incorporar un cobro, por así decirlo, de 30 pesos por un servicio superfluo o por error ocurre un cargo al usuario, la reparación del daño o la eliminación del costo excesivo representa un costo muy alto para el usuario el cual muchas de las veces decide no incurrirlo para no debilitar todavía más su precaria situación patrimonial.

De acuerdo con la Procuraduría Federal del Consumidor, los sectores que tienen mayor número de quejas son los de telecomunicaciones, el inmobiliario y el de energía eléctrica, sin embargo la realidad es que son muchos los usuarios o consumidores que deciden no presentar queja o reclamación alguna ante abusos o cobros indebidos debido a las razones antes expuestas y de las cuales no existen estadísticas por la falta de incentivos apropiados (rapidez y efectividad) para que los usuarios o consumidores presenten sus quejas.

También en las operaciones con tarjetas de crédito hay una gran cantidad de cobros indebidos e ilícitos, que, según la Asociación de Bancos de México, el monto de estos últimos supera los mil millones de pesos, además, los quebrantos por fraudes con tarjetas crecen en promedio 20 por ciento al año. La reparación del daño para los tarjetahabientes representa mucho tiempo invertido y un gasto excesivo y, en muchos casos, no llega a buen término para los usuarios.

Por otra parte la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de las Instituciones Financieras, reporta que en 2007 el promedio de conciliación fue de sólo 31 asuntos por cada 100 concluidos y los tiempos de solución de ellos varían dependiendo del sector, 40 días en bancos, 52 en sistemas de ahorro para el retiro y 65 en seguros, por mencionar los más representativos lo que hace para los consumidores muy oneroso el resarcimiento de los montos reclamados y la obtención de la justicia.

Esto hace evidente la necesidad de implantar en esta materia un procedimiento que dé verdaderamente solución, de manera rápida, ágil, oportuna, profesional y lo menos onerosa posible, a las controversias entre proveedores de bienes o servicios y los usuarios o consumidores.

Además es necesario que el Congreso de la Unión adecue las leyes correspondientes en la materia a la brevedad posible, toda vez que es en estas en donde se determina el monto máximo por el cual los ciudadanos podrán gozar de los beneficios propuestos. Cabe señalar que el monto considerado para tal efecto podrá ser de hasta 300 días de salario mínimo

vigente, monto con el cual se pretende exista una mayor rapidez y justicia en la resolución de las controversias.

Lo anterior puede parecer sorpresa, pero es necesario implementar este tipo de procedimientos ágiles y efectivos que ya existen en países con el grado de desarrollo de México y que contribuyen a propiciar un clima de justicia para los miles de consumidores y usuarios de bienes y servicios.

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 párrafo tercero del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo tercero del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 17. ...

...

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial. Por lo que se refiere a las controversias que no excedan de la cuantía determinada en la ley, que surjan entre proveedores de bienes o servicios y los usuarios o consumidores, éstas serán resueltas a través del procedimiento de mediación, siempre y cuando se trate de derechos de los que se pueda disponer libremente y no se afecte el orden público, dichos procedimientos se regirán por los principios de equidad, imparcialidad, rapidez y profesionalismo.

...

...

**Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor a partir del 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 adecuar, y en su caso expedir, las leyes correspondientes en la materia en un lapso de 180 días a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de julio de 2009.

Diputado Javier Martín Zambrano Elizondo (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 22 de 2009.)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES, LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL Y EL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL, RECIBIDA DEL DIPUTADO JOSÉ FRANCISCO MELO VELÁZQUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 22 DE JULIO DE 2009

El que suscribe, diputado federal José Francisco Melo Velázquez, integrante del Grupo Parlamentario de Convergencia de la LX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta asamblea iniciativa de ley con proyecto de decreto que reforma los artículos 93 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; adiciona los artículos 47 Bis a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y 8 Bis a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y modifica los artículos 17 Bis y 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 53 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

**Primero.** La transparencia y la rendición de cuentas son elementos indispensables para el funcionamiento de la democracia. Su vigencia requiere de mecanismos y ejercicios que garanticen instituciones abiertas a la inspección y escrutinio público, más en las que su función se orienta a la ejecución de recursos públicos, materiales o humanos, que han sido destinados a impulsar el desarrollo social.

Considerando que los recursos que nuestro país destina a este propósito resultan siempre escasos, las instituciones públicas deben estar obligadas a informar, justificar y explicar el ejercicio de éstos ante los representantes de quienes, con sus contribuciones fiscales, aportan los recursos asignados a estos fines.

El desempeño de funcionarios y servidores públicos responsables de administrar, destinar y ejecutar el gasto público debe estar acotado por mecanismos que, garantizando transparencia y rendición de cuentas, limiten la discrecionalidad del poder político. La transparencia reduce los espacios de corrupción; la rendición de cuentas evidencia a funcionarios que hacen mal uso de los recursos y persiguen, con sus actos o los de sus subordinados, propósitos distintos a los expresamente encomendados en la ley.

La realidad ha demostrado que en nuestro país la función pública se reconoce no como una responsabilidad de Estado regulado por un régimen de derecho, sino como un instrumento para premiar lealtades partidistas propias de un régimen de recompensas.

En nuestro sistema político, los funcionarios públicos realizan su encargo rindiendo cuentas no a los ciudadanos, sino a quienes los designaron en sus encargos, es decir, a los titulares del Poder Ejecutivo, ya sea al presidente de la República o al gobernador de alguna entidad federativa.

La discrecionalidad en el ejercicio de la función pública, la complacencia ante el poder, la lealtad al partido o facción, la dádiva, el nepotismo o el compadrazgo se han antepuesto a cualquier mecanismo o ejercicio de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

**Segundo.** La alternancia política alcanzada en 2000 constituyó un triunfo de la esperanza ciudadana por transformar la conducción de la vida pública del país. Pero, si bien es cierto que se logró alternar al partido en el poder, en poco se modificó el marco jurídico de nuestro sistema político. No se mejoró su diseño institucional ni se construyeron mecanismos para brindar al ciudadano instrumentos de control sobre el desempeño de los sus representantes políticos y funcionarios públicos. No se establecieron reglas para el escrutinio del desempeño y gestión de los gobernantes, funcionarios y representantes populares. En suma, poco se hizo por profundizar la democratización en la forma en la que se accede y ejerce el poder político, ni se le otorgaron mecanismos a los ciudadanos para fiscalizar y sancionar a quienes manejan los recursos públicos.

A pesar que en el espacio del acceso a la información se logró la promulgación de una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, debemos reconocer que no hay instrumentos fuertes, independientes y eficaces para obligar a los funcionarios públicos a rendir cuentas. Brindar instrumentos para el acceso a la información pública, sin establecer mecanismos de rendición de cuentas, es transparencia ineficaz; acceso a la información sin mecanismos de control, ni aplicación de sanciones, es simulación democrática.

**Tercero.** Las comparecencias de funcionarios de la administración pública federal ante legisladores del Congreso de la Unión, representan un ejercicio indirecto de rendición de cuentas a los ciudadanos. Tanto diputados como senadores tienen el derecho constitucional de llamar a comparecer a funcionarios públicos, pero esta facultad se limita a los secretarios de despacho, al procurador general de la República, a directores y administradores de las entidades paraestatales y a titulares de los órganos autónomos. No obstante, el resto de los funcionarios de la administración pública federal están exentos de rendir cuentas ante el Congreso de la Unión, destacando entre ellos a los delegados federales.

Los delegados federales tienen por encomienda formal representar a las secretarías de Estado en las entidades de la república. Su principal función radica en ejecutar el gasto programado para la secretaría del ramo correspondiente, aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

De igual forma, las delegaciones federales son las responsables de coordinar e instrumentar en las entidades federativas los planes y programas de la secretaría o dependencia federal, así como otorgar, renovar, modificar o revocar licencias, autorizaciones y permisos de diversa índole. La conjunción de estas tareas y facultades brinda a los titulares de las delegaciones un gran instrumento de poder, en virtud de su capacidad para gestionar, administrar y destinar recursos públicos federales con un alto grado de discrecionalidad y opacidad.

De acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, en las 32 entidades federativas operan cerca de mil 390 delegados federales que, sumados a su estructura burocrática, ascienden a más de 5 mil funcionarios federales. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009, el gasto programable destinado a las delegaciones federales ascendió a 66 mil 885.9 millones de pesos. De estos, cerca de 15 mil millones se destinaron exclusivamente a gasto corriente. Con ello se comprueba la importancia de las delegaciones federales y de sus titulares, quienes ejecutan recursos públicos federales en todos los estados.

Históricamente, las delegaciones federales se han distinguido por las múltiples quejas presentadas en su contra y, sobre todo, en contra de los titulares, por malversación de fondos y por desviar la atención de sus dependencias para realizar actividades de proselitismo partidario electoral. Han sido diversas las acusaciones, principalmente en periodos electorales, en las que se denuncian a funcionarios de las delegaciones federales por fungir más como un representante o estrategia partidista en su estado, en lugar de enfocarse a impulsar los objetivos, programas y metas formales de sus dependencias.

Este esquema se ha reproducido sistemáticamente en razón de que los funcionarios designados a estos encargos no han estado a la altura de los requerimientos éticos, profesionales, técnicos y de experiencia necesarios para dicha función. Por el contrario, parece ser que las variables determinantes en la designación de un funcionario público responden más a valoraciones políticas, partidistas y de afinidades o fidelidades personales o de grupo.

Todo esto nos obliga a replantear los alcances de nuestro sistema federal, concretamente el marco legal de la relación entre funcionarios federales que desempeñan sus labores en territorio de un estado libre y soberano, y su respectiva población.

**Cuarto.** El federalismo junto al sistema republicano de división de poderes procura establecer límites al poder político en términos territoriales, estableciendo un sistema "dual" de gobiernos entre la federación y los estados. De esta forma, cada gobierno conserva su propia capacidad de reproducción política y atribuciones, preservando su independencia mutua y prevaleciendo así su soberanía. De ahí la importancia de reconocer plenamente a las legislaturas de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal su carácter de representantes de los ciudadanos y su papel de garante soberano. Así, los estados libres y soberanos que han concertado el pacto federal deben de contar con instrumentos de control y rendición de cuentas sobre los funcionarios federales que operan en sus respectivas jurisdicciones.

En virtud de ello, esta iniciativa propone brindar instrumentos para el control y rendición de cuentas de los funcionarios públicos federales ante los órganos de representación de los ciudadanos de las entidades federativas. Con este propósito, y con el objetivo de garantizar la transparencia y eficacia de las funciones de las delegaciones federales, **esta iniciativa propone que los titulares de las delegaciones federales en los estados de la república, designados por el titular de la respectiva dependencia, sean ratificados por las legislaturas de los estados en las que habrán de desempeñarse, así como por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**

Asimismo se **propone que** los delegados estatales, coordinadores regionales, comisionados, visitadores o **cualquier persona que administre, aplique u opere recursos públicos federales puedan ser llamados a comparecer ante las Cámaras del Congreso federal y, de igual forma, ante los Congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.**

Mecanismos de este tipo permitirán establecer ejercicios de rendición de cuentas por parte de los funcionarios federales ante los representantes de los ciudadanos de las entidades federativas. Esto no es más que la materialización de un diálogo institucional que tiende puentes entre poderes que permitan reducir los abusos, arbitrariedades e ineficiencias en la conducción y administración de los recursos públicos, así como limitar la discrecionalidad en el ejercicio de poder político.

De igual manera, esta propuesta plantea **la comparecencia ante el Congreso de la Unión, así como ante legislaturas de los estados, de los delegados federales en funciones e incluso de quienes ya han finalizado sus encargos, ya sea por destitución, licencia o renuncia.** Puesto que la temporalidad no debe ser impedimento para la rendición de cuentas, ni debe eximir a los servidores públicos de sus responsabilidades ante incumplimientos a sus obligaciones, esta iniciativa establece que los servidores públicos deberán acudir al llamado de los legisladores **hasta un año posterior al término de sus funciones.**

Por lo expuesto, y con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta soberanía, en su carácter de Constituyente Permanente, la siguiente iniciativa de ley con proyecto de

**Decreto que reforma los artículos 93 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; adiciona un artículo 47 Bis a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y un artículo 8 Bis a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y modifica los artículos 17 Bis y 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 53 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 93. ...**

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, a los titulares de los órganos autónomos, **así como a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública federal**, para que informen, bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

**La convocatoria podrá iniciarse aún y cuando los servidores públicos mencionados en el párrafo anterior hayan solicitado licencia o renunciado a su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año posterior a la conclusión de sus funciones.**

...

...

...

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 108. ...**

...

...

...

**Las legislaturas de los estados, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, podrán convocar a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública federal para que respondan, bajo protesta de decir verdad, a interpelaciones o preguntas, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.**

**Artículo Tercero.** Se adiciona un artículo 47 Bis a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para quedar como sigue:

**Artículo 47 Bis. La renuncia o solicitud de licencia no exime a los servidores públicos de sus responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones**

establecidas en el artículo 47 de esta ley, y dentro de un año posterior a la conclusión de sus funciones.

**Artículo Cuarto.** Se adiciona un artículo 8 Bis a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para quedar como sigue:

**Artículo 8 Bis. La renuncia o solicitud de licencia no exime a los servidores públicos de sus responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de esta ley, y dentro de un año posterior a la conclusión de sus funciones.**

**Artículo Quinto.** Se modifica el artículo 17 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para quedar como sigue:

**Artículo 17 Bis. ...**

I. Los titulares de las delegaciones **serán designados por el titular de la respectiva dependencia o entidad, con ratificación de las legislaturas de los estados, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal**, y tendrán las atribuciones que señalen sus reglamentos interiores o los ordenamientos legales de creación de las entidades paraestatales. Asimismo, deberán reunir por lo menos los siguientes requisitos:

II. ...

III. ...

**Artículo Sexto.** Se modifica el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para quedar como sigue:

Artículo 23. Los secretarios de Estado y los jefes de los departamentos administrativos, una vez abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, además, cuando cualquiera de las Cámaras los cite, en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Esta última obligación será extensiva a los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria, **y a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública federal.**

**Artículo Séptimo.** Se modifica el numeral 4 del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 45. ...**

1. a 3. ...

4. Las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la administración pública federal harán el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional, según su competencia. Al efecto, formularán un documento en el que consten las conclusiones de su análisis. En su caso, podrán requerir mayor información del ramo, o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión. Si de las conclusiones se desprenden situaciones que por su importancia o trascendencia requieran la presencia en la Cámara del titular de la dependencia, la comisión podrá solicitar al Presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que el secretario del despacho o jefe de departamento administrativo correspondiente comparezca ante el Pleno. Asimismo, se estará a lo dispuesto en el párrafo segundo **y tercero** del artículo 93 constitucional.

5. a 7. ...

**Artículo Octavo.** Se modifica el artículo 53 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 53.** Los secretarios del despacho, los jefes de los departamentos administrativos, los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, **así como toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública federal**, asistirán a las sesiones siempre que fueren enviados por el presidente de la República o llamados por acuerdo de la Cámara, en los términos que dispone la segunda y tercera parte del artículo 93 de la Constitución, sin perjuicio de la libertad que tienen de asistir, cuando quisieren, a las sesiones y, si se discute un asunto de su dependencia, tomar parte en el debate.

### **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 legislaturas de los estados, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán 120 días naturales, a partir de la entrada en vigor de este decreto, para elaborar el reglamento correspondiente a las reuniones con aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública federal.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal, a 19 de julio de 2009.

Diputado José Francisco Melo Velázquez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 22 de 2009.)

**QUE REFORMA EL INCISO A), DEL APARTADO A, DEL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, RECIBIDA DEL DIPUTADO HUMBERTO LÓPEZ LENA CRUZ EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 22 DE JULIO DE 2009**

Humberto López Lena Cruz, diputado independiente de 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

**Exposición de Motivos**

Desde 1990 hasta 1996, las reformas a la legislación electoral tuvieron como propósito crear un marco normativo para un régimen de partidos plural y competitivo que regulara y promoviera contiendas electorales equitativas, confiables y apegadas a derecho.

La aplicación de estas reglas y procedimientos corresponde a dos organismos: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Organismos que no han logrado despertar la confianza por la que fueron creados.

En el 2007 se logró en la Cámara de Diputados una reforma para la distribución del tiempo del Estado, entre partidos políticos durante campañas y precampañas, mediante la siguiente fórmula:

El tiempo disponible, convertido a número de mensajes, se asignará de la siguiente forma:

- 30 por ciento se reparte de forma igualitaria a todos los partidos (los partidos de nuevo registro únicamente acceden a este reparto).
- 70 por ciento se reparte de manera proporcional al porcentaje de votos obtenidos por cada partido en la elección para diputados inmediata anterior.

Esta reforma fue en razón de que la comunicación se ha convertido en un factor fundamental para ganar una campaña electoral y por tal motivo se busco la igualdad y equidad en el acceso a la radio y televisión.

Según esta premisa, para los partidos políticos es vital diseñar una estrategia de comunicación que los guíe a través de todo el proceso de campaña.

En las pasadas campañas de 2009 para diputados federales, escuchamos y vimos durante 48 minutos diarios y por 60 días una gran cantidad de *slogans* y mensajes políticos que no reflejaban propuestas reales que satisficieran las demandas del electorado. Y más allá de animarlos a ser partícipes de la democracia, lo que hizo fue alejarlos de las urnas.

Lo que se reflejó en los resultados previos de las elecciones de este 5 de julio pasado lo demuestran, ya que alrededor de 43 millones de personas no votaron, de un total de 77.4 millones empadronados. Alcanzando el voto nulo y por candidatos no registrados el 5.57 por ciento, quedando por encima del Partido del Trabajo, de Convergencia, de Nueva Alianza y del Partido Socialdemócrata.

El informe sobre la evaluación del proceso electoral federal de 2006 de la Auditoría Superior de la Federación refiere que el Instituto Federal Electoral entregó 4 mil 926 millones de pesos a partidos políticos para gastos de campaña. De los cuales, los partidos invirtieron alrededor de 2 mil millones de pesos en publicidad en radio y televisión; es decir casi 60 por ciento del presupuesto que se les asignó.

En 2009, según informes del Instituto Federal Electoral (IFE), se transmitieron 33 millones de *spots* en radio y televisión.

Los costos de televisión en horario triple A llegan a costar alrededor de un millón de pesos por *spot* y en radio de 250 hasta 500 pesos, dependiendo de los horarios de transmisión, haciendo un ejercicio a bajo costo en el que se considere en que el promedio por *spot* en radio y en televisión sea de mil pesos, tendríamos como resultado que, además del financiamiento en dinero, se les está otorgando un total de 33 mil millones de pesos en tiempo de radio y televisión.

Los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y De la Revolución Democrática gozaron de 37.73 minutos diarios en radio y televisión durante la precampaña y la campaña. Los Partidos del Trabajo, Verde Ecologista de México, Convergencia, Nueva Alianza y Socialdemócrata tuvieron derecho a 21.26 minutos.

Pareciera que la reforma de 2007 fue únicamente encaminada a beneficiarse de los tiempos oficiales, ya que con estas cifras se sigue encareciendo el costo de la democracia en nuestro país, que es de las más caras e inequitativas del mundo. Tiempos que no son usados en forma adecuada por los partidos, porque el único efecto que tienen en los ciudadanos es acrecentar el hartazgo y apatía por ellos.

La iniciativa con proyecto de decreto que ahora se propone en primer término servirá para fomentar que los candidatos utilicen de manera propositiva los medios de comunicación, porque el uso excesivo de éstos de manera impropia sólo causa el hartazgo de la ciudadanía. Y segundo, fomentar el debate de ideas entre los propios candidatos, con la finalidad demostrarnos por qué sus propuestas son las más viables o son las que más convienen a nuestro país, en materia de economía, educación, seguridad, justicia, etcétera.

De tal manera que debemos propiciar con los medios de comunicación no *spots* publicitarios en donde sólo se dedican a descalificar y realizar protagonismos los líderes políticos sin ninguna propuesta de fondo que anime a los ciudadanos inclinarse por ellos.

No hay que dejar de mencionar que en la segunda sesión de la *Mesa de seguimiento y evaluación de la instrumentación de la reforma electoral 2007-2008*, llevada a cabo el 24 de junio pasado y que organizó la Junta de Coordinación Política del Senado, que preside el senador Manlio Fabio Beltrones, el ex presidente del IFE, José Woldenberg, consideró que era necesario reducir el tiempo para *spots* y usar una parte del lapso para programas especiales de debate.

Por lo anterior, esta iniciativa tiene como finalidad

1. Reformar el tiempo al que tienen derecho los partidos políticos para hacer uso de la radio y la televisión, con la finalidad de obligar a los partidos políticos a hacer *spots* propositivos que creen conciencia en el electorado, pero sobre todo bajar los costos de la elección;
2. Crear programas de debate de una hora al mes con líderes de los diferentes partidos para que den a conocer sus propuestas e ideas, con la finalidad de fortalecer la cultura política del país; y
3. Crear programas con los candidatos en los propios distritos donde estén conteniendo al cargo de elección popular.

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 por el cual se propone reformar el inciso a) del Apartado A del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 55, numerales 1 y 3, 56, numeral 4, 58, numeral 1 y 2, y 64, numeral 1, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con la finalidad de reformar los tiempos de radio y televisión destinados a los partidos políticos.**

**Artículo Primero.** Se reforma el inciso a) del Apartado A) del artículo 41 constitucional para quedar como sigue:

**Artículo Segundo.** Se reforman los artículos 55, numeral 1 y 3, 56, numeral 4, 58, numerales 1 y 2, 64, numeral 1, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**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. ...

II. ...

**Apartado A.** El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral **veinte** minutos diarios, que serán distribuidos en treinta segundos y hasta un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado **y se deberá utilizar una hora cada fin de semana del tiempo de los partidos políticos para realizar programas de debate que fortalezcan la cultura política del país.**

### **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

#### **Artículo 55**

1. Dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto Federal Electoral tendrá a su disposición **veinte** minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

3. El tiempo a que se refiere el párrafo 1 de este artículo será distribuido en **treinta segundos y hasta un minuto** por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión. En los horarios comprendidos entre las seis y las doce horas y entre las dieciocho y las veinticuatro horas se utilizarán un minuto por cada hora; en el horario comprendido después de las doce y hasta antes de las dieciocho horas se utilizarán **treinta segundos** por cada hora.

#### **Artículo 56**

4. Para la determinación del número de mensajes a distribuir entre los partidos políticos, las unidades de medida son treinta segundos **y un minuto**, sin fracciones; el reglamento determinará lo conducente.

#### **Artículo 58**

1. Del tiempo total disponible a que se refiere el párrafo 1 del artículo 55 de este código, durante las campañas electorales federales el Instituto destinará a los partidos políticos, en conjunto, **quince** minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

2. Los **cinco** minutos restantes serán utilizados para los fines propios del instituto y de otras autoridades electorales.

#### **Artículo 64**

1. Para fines electorales en las entidades federativas cuya jornada comicial tenga lugar en mes o año distinto al que corresponde a los procesos electorales federales, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate. Los **veinte** minutos de que dispondrá el instituto se utilizarán desde el inicio de la precampaña local hasta el término de la jornada electoral respectiva.

#### **Transitorio**

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

México, DF, a 21 de julio de 2009.

Diputado Humberto López Lena Cruz (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 22 de 2009.)

**QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 3, 4 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA CLAUDIA LILIA CRUZ SANTIAGO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 22 DE JULIO DE 2009**

La suscrita, diputada federal Claudia Lilia Cruz Santiago, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LX Legislatura, con fundamento en lo establecido 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 la honorable asamblea proyecto de decreto por el que se reforma y adicionan los artículos 3, 4 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La problemática que existe en nuestro país trastoca diversos aspectos en la vida de niñas, niños y adolescentes. De acuerdo con datos del Inegi, en México durante 2007 había 29 millones de niños y niñas de 5 a 17 años laborando. Theresa Kilbane, del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, reconoce que en nuestro país existen 3.3 millones de niñas y niños de entre 6 y 14 años que realizan diversas labores.

Por su parte, según la red de organizaciones Trabajando para la Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ECPAT, por sus siglas en inglés), México es el segundo país en el mundo con mayor producción de pornografía infantil y de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes a través de Internet, ocupa el tercer lugar en la lista de delitos cibernéticos en el país. Y entre 5 mil y 80 mil menores de edad son explotados sexualmente en las principales ciudades o municipios del país. Además, esta misma organización internacional refiere que México es visto a nivel mundial como destino de turismo sexual, la cual afecta los grandes centros turísticos del país, como Tijuana, Cancún y Acapulco, entre otros.

Aproximadamente 29 por ciento de los menores de edad del país han sufrido abandono, 23 por ciento maltrato físico y 21 por ciento maltrato emocional. Además de ser el puente internacional para el tráfico de menores de edad entre Latinoamérica y Estados Unidos de América, porque los traficantes encuentran en nuestro país todas las facilidades para cometer el delito de trata de personas. México está catalogado por la Organización de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales como un país de origen, tránsito y destino de víctimas de la trata

En abril del presente año, fueron detenidos en el Distrito Federal una red de pederastas que se dedicaban a la producción y distribución de pornografía a través de Internet. En esta red se encuentran involucrados un sacerdote residente en Xalapa, Veracruz, y un servidor público de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Asimismo tenemos que, de acuerdo con

reportes del DIF nacional, 17 mil menores de edad son explotados sexualmente en el país, y el tráfico de infantes entre México y Estados Unidos de América supera 250 mil casos.

Uno de los hechos más lamentables en los días recientes ha sido la muerte de 48 niños a consecuencia del incendio ocurrido el 5 de junio del presente año en una guardería subrogada por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en Sonora, en cuyo espacio no existían las condiciones de seguridad necesarias para su adecuado funcionamiento en beneficio de la población. Pero además, la estructura del inmueble carecía de condiciones apropiadas para un desempeño óptimo. Este hecho lamentable ha demostrado que la administración pública en México, en sus distintos niveles de gobierno, han dado prioridad a intereses políticos, económicos y de nepotismo y corrupción por encima del interés superior de niñas, niños y adolescentes.

Ante estos hechos, queda demostrado que en México nuestra infancia se encuentra en grave riesgo. Es por ello que es ineludible la necesidad de que toda la sociedad asuma, de manera conjunta y coordinada, la responsabilidad que nos corresponde para brindar y garantizar la protección plena de nuestras niñas, niños y adolescentes.

En este sentido, resulta preciso recordar que México ha ratificado diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y relacionados con los derechos de los infantes. Al respecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que la convivencia humana debe darse en el marco del respeto y observancia de los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona, y en la igualdad de los derechos entre mujeres y hombres. Además de que proclama, de manera clara y contundente, que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.

En 1959 la comunidad internacional dispuso la creación del primer instrumento consagrado exclusivamente a los derechos de la infancia: la Declaración de los Derechos del Niño, en la cual se reafirma que la humanidad debe reconocer a la niñez sus derechos y que el interés superior de niñas, niños y adolescentes debe inspirar a quienes tienen responsabilidades al respecto.

El concepto "derechos de la niñez" debe entenderse en su sentido más amplio, en virtud de que implica el "conjunto de derechos humanos que deben ser aplicados y dirigidos a niños y niñas en función de los cuidados y asistencia especiales que requieren para lograr un crecimiento y desarrollo adecuados dentro de un ambiente de bienestar familiar y social".

Por su parte, en la Declaración de los Derechos del Niño se ha definido que el niño, por su falta de madurez física y mental, tiene derecho a cuidados y asistencias especiales, incluso la debida protección legal. En esta declaración se alude el principio del interés superior de la infancia, refiriendo que

El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensando todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así

como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el **interés superior del niño**. Posteriormente, en 1989 se aprobó un instrumento sin precedentes que adquiere el mayor número de países adherentes en la historia de las Naciones Unidas: la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

La CDN contiene una serie de principios que deberán ser rigurosamente observados en la adecuación y armonización de la legislación nacional. Estos principios corresponden a proposiciones que describen derechos como el de igualdad, autonomía y protección efectiva. Tal es el caso del principio del interés superior de la infancia.

Ahora bien, nuestro país suscribió la CDN desde 1990, lo cual significa que sus disposiciones forman parte del derecho positivo mexicano; sin embargo, el comité encargado de vigilar el cumplimiento de la CDN ha insistido en su preocupación por la falta de eficacia en las medidas adoptadas por el Estado mexicano para dar efectividad a los derechos reconocidos en este ordenamiento internacional.

La doctrina de la protección integral de los derechos de la infancia es el sustento teórico-jurídico de la CDN. Esta doctrina concreta jurídicamente, en el ámbito internacional, un nuevo modelo de la relación de la niñez con el derecho, con el Estado y con sus progenitores, permitiendo que los derechos de la niñez prevalezcan sobre otros intereses, más aún si entran en conflicto.

Esta doctrina concibe a todas las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, estableciendo de manera explícita las obligaciones que adquieren los Estados parte de la CDN para incorporar en sus legislaciones la visión y contenido de dicha convención, a través del ejercicio y promoción de las políticas públicas, resaltando la obligación que tienen para garantizar la supervivencia y desarrollo del infante. Señalando además que las madres y los padres son garantes del ejercicio y disfrute pleno de los derechos de la infancia. Al respecto, considero importante precisar el artículo 3 de la CDN que a la letra dice lo siguiente:

### **Artículo 3**

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.
2. Los Estados parte se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.
3. Los Estados parte se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las

normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

La doctrina de la "protección integral de los derechos de la infancia" parte del reconocimiento de que los niños y las niñas son sujetos de derechos y responsabilidades, señalando que se debe prohibir y sancionar el abuso de poder en su contra, proteger sus diferencias y reconocerles como personas. Esta doctrina establece una amplia gama de derechos individuales y colectivos de los que goza la niñez, transformándose la visión del menor de edad como objeto de la compasión-represión a la de infancia-adolescencia, reconociéndola como seres humanos titulares de derechos exigibles al Estado en amplia consideración a su carácter de personas en desarrollo.

El Estado mexicano, al ratificar la Convención de los Derechos del Niño, tiene la obligación permanente de armonizar su legislación interna. Por lo que, conscientes de que en México las niñas, niños y adolescentes aún se encuentran en grave situación de vulnerabilidad, resulta indispensable realizar reformas que aminoren estos efectos y que tengan como objetivo principal erradicar las condiciones de vulnerabilidad que afectan su sano desarrollo.

En consideración a que los derechos de niñas, niños y adolescentes de nuestro país aún se encuentran limitados, resulta indispensable que todos los entes de gobierno, de manera conjunta y coordinada, garanticemos irrestrictamente el cabal respeto y cumplimiento a sus derechos, en aras a lo estipulado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por nuestro Estado de cuyo instrumento destacamos el artículo 19 que dispone lo siguiente:

**Artículo 19.** Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

Nuestros infantes, al ser sujetos de derecho y en atención a sus condiciones de vulnerabilidad, deben ser prioridad en todo momento y bajo cualquier circunstancia, esto con el propósito de que estén en posibilidades reales de desarrollar sus capacidades de manera sana y adecuada.

Por otra parte, el artículo 73 constitucional establece facultades legislativas de interés prioritario para la nación, entre las que no se observa la facultad expresa de legislar en materia de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Por tanto, resulta necesario plasmar en nuestra Carta Magna la relevancia que tienen los derechos de la niñez mexicana en todos los sentidos.

En tal sentido, como Congreso de la Unión debemos realizar y aprobar las reformas que sean necesarias para proporcionarles a niñas, niños y adolescentes herramientas indispensables que les brinden una protección y defensa a sus derechos, atendiendo al principio del interés superior de la infancia, ampliamente reconocido a nivel internacional.

Lo anterior tiene como propósito legislar en beneficio de nuestras niñas, niños y adolescentes de toda la República Mexicana, para que vivan y crezcan en condiciones materiales y afectivas que le permitan vivir plenamente, alcanzando el máximo de bienestar posible.

Por lo que corresponde al tema de la educación, el estudio *La violencia y el maltrato infantil en México*, realizado por el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, refiere que la niñez es un periodo fundamental para la vida de cualquier mujer u hombre, por lo que en esta etapa cada ser humano adquiere aquellos elementos que formarán su personalidad y que le permitirá hacer frente a la vida en sociedad.

Asimismo, no debemos perder de vista que el respeto a los derechos humanos debe fomentarse desde temprana edad, por tanto se propone que la educación básica que imparta el Estado se incluya el respeto a los derechos humanos, cuya realización permitirá aminorar el problema de violencia y maltrato infantil en nuestro país. Es por ello que resulta indispensable incorporar en el artículo 3o. constitucional el respeto por los derechos humanos, en virtud de que esta modificación permitirá que los derechos humanos sean considerados como un elemento importante en la educación y, con ello, educar a los alumnos respecto a sus derechos humanos.

Bajo este tenor, se requieren reformas a los artículos 3, 4 y 73 de nuestra Carta Magna, con el propósito de abonar en el camino de la armonización legislativa en pro de los derechos de la infancia mexicana, de conformidad con lo ordenado en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño; en la Declaración de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959 y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (de manera particular en lo dispuesto en los artículos 23 y 24), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (de manera especial, en el artículo 10), así como en los demás estatutos e instrumentos emitidos por los organismos especializados internacionales que han expuesto interés en procurar el bienestar de las niñas, niños y adolescentes, en todos sus aspectos.

Sumado a lo anterior, también tenemos las ratificaciones que México ha realizado al Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las peores formas de trabajo infantil, el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, y en 2003 ratificó el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños.

Por otra parte, en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, México asumió un compromiso vinculante para brindar un futuro mejor a todos los infantes. Y en el ámbito interamericano, México firmó en 1995 la Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores, cuyo ordenamiento ratificó en 1996.

**El interés superior de niñas, niños y adolescentes implica que para lograr el bienestar del infante, el Estado debe intervenir a través de un interés legítimo para que dentro de las instituciones públicas y privadas que brinden servicios de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos de los distintos ordenes y niveles de gobierno consideren como prioridad el "interés superior de la niña, niño y adolescente".**

Para dar cumplimiento a lo anterior, se deberá tomar como un estándar jurídico a la hora de legislar y de juzgar la aplicación de acciones y medidas que favorezcan a los infantes.

En la opinión consultiva número OC-17/2002, emitida el 28 de agosto de 2002, la Corte Interamericana de Derechos Humanos refiere que la expresión **interés superior del niño comprende que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño.**

Considero que el **interés superior del infante debe fundarse en los principios de la democracia, la igualdad, la no discriminación, la paz y la justicia social, así como la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos, incluyendo su derecho al desarrollo.** Siendo entonces dicho interés el principio rector que debe guiar tanto a las autoridades como a la sociedad en la adopción y aplicación de acciones que permitan hacer efectivas las garantías y los derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución Política, con el propósito de que a todas las niñas, niños y adolescentes les sean respetados sus derechos.

Es así como tenemos que el principio de **interés superior de la niña, niño y adolescente se refiere al conjunto de acciones y procesos que tienden a garantizar un desarrollo integral y vida digna, plasmadas en condiciones materiales y efectivas que permitan a los infantes vivir plenamente y alcanzar el máximo bienestar posible".**

Para ello, se requiere que la sociedad y el gobierno realicen el máximo esfuerzo posible para construir condiciones favorables, con el propósito de que éstos puedan vivir y desplegar sus potencialidades.

Lo anterior implica la obligación para que, independientemente de las coyunturas políticas, sociales y económicas, a la infancia se le asignen todos los recursos posibles que garanticen su sano desarrollo.

El maestro Érick Gómez Tagle ha señalado que, tanto las instancias públicas como privadas, es decir, sociedad y gobierno tenemos la irrenunciable obligación de cuidar la integridad física, la salud mental, la libertad sexual y el adecuado desarrollo de niñas, niños y adolescentes. Por tanto, sus garantías individuales y derechos humanos tienen que estar por encima de cualquier interés económico o político.

En este mismo orden de ideas, las resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) no sólo tienen efectos sobre las partes que intervienen en los asuntos

de su conocimiento, sino de sus fallos y los criterios en que se sustentan, que constituyen una fuente de derecho sin llegar a crear jurisprudencia; esto es, cinco criterios iguales y consecutivos forman jurisprudencia, que obliga a todos los órganos jurisdiccionales del país a aplicar la ley con este criterio.

En este mismo sentido, los maestros Rabel de Pina y Rafael de Pina Vara, en su *Diccionario de derecho* destacan que una de las fuentes del derecho en México la constituyen los criterios jurisprudenciales de la SCJN, al ser piezas fundamentales en el funcionamiento del sistema de justicia en nuestro país.

De lo antes expuesto, los pronunciamientos que el Poder Judicial Federal ha emanado en torno al interés superior de la infancia, atendiendo los derechos y las garantías que le asisten; por ende, todos los órganos jurisdiccionales, autoridades e instituciones que tengan que intervenir a lo largo del procedimiento penal respectivo deberán observar los derechos fundamentales y las garantías individuales con los que cuenta el niño. Para efecto de ilustrar lo anterior, cito las siguientes tesis jurisprudenciales:

Registro número 172003  
Localización: Novena época  
Instancia: Primera Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la  
Federación y su Gaceta  
XXVI, julio de 2007  
Página: 265  
Tesis: Primera CXLI/2007  
Tesis Aislada  
Materia: Civil

**Interés superior del niño** (concepto). En términos de los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada por México y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991); y 3, 4, 6 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los tribunales deben atender primordialmente al interés superior del niño, en todas las medidas que tomen concernientes a éstos, concepto interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya competencia aceptó el Estado mexicano el 16 de diciembre de 1998 al ratificar la Convención Interamericana de Derechos Humanos) de la siguiente manera: la expresión "interés superior del niño" **implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño.**

• Amparo directo en revisión número 908/2006. 18 de abril de 2007. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Heriberto Pérez Reyes.

Registro número 179166  
Localización: Novena época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la  
Federación y su Gaceta  
XXI, febrero de 2005  
Página: 1798  
Tesis: II.3o.C.13 K  
Tesis aislada  
Materia: Común

**Suspensión. No procede contra la resolución que determina la guarda y custodia de los menores, salvo que concurran condiciones especiales y que, de no concederse, se perjudique el interés superior del niño.** Conforme en lo dispuesto en el artículo 124, fracción III, de la Ley de Amparo, se deduce que la teleología de la suspensión descansa en impedir que con el acto reclamado se causen o puedan causar perjuicios de difícil reparación, y para concederla el juez de amparo puede calificar y estimar la existencia del orden público con relación a una ley. Así, el artículo 4o. de la Carta Magna consagra el interés superior del niño, el cual también está previsto en la Convención de los Derechos del Niño, en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, así como en algunas legislaciones que rigen los derechos de los menores en los estados de la federación; **este principio es concebido como la institución a través de la cual se procura el desarrollo pleno e integral del infante proporcionándole los cuidados y asistencia necesarios para lograrlo.**

De tal manera que, para decretar la medida suspensiva, debe atenderse al principio aludido y a las leyes que lo regulan, pues ambos aspectos atañen al interés social y al orden público y, por tanto, la resolución que determina sobre la guarda y custodia de los menores podría ser o no susceptible de suspenderse, dado que tal situación se presume generada al amparo de ese principio rector en cuya observancia está interesada la sociedad; de ahí que para resolver sobre la medida que nos ocupa, el juzgador de amparo deberá atender a las condiciones específicas de cada caso en particular, vigilando, sobre todo, que se respete el principio de interés superior del niño, en concordancia con los requisitos que para la suspensión establece la Ley de Amparo.

- Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Segundo Circuito. Incidente de suspensión (revisión) 18/2003. Enero 28 de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Felipe Alfredo Fuentes Barrera. Secretario: José Fernando García Quiroz.

Registro número 183787  
Localización: Novena época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la  
Federación y su Gaceta  
XVIII, julio de 2003

Página: 1153

Tesis: II.3o.C.55 C

Tesis aislada

Materia: Civil

**Menores, testimonio en los juicios de controversia del orden familiar. Su recepción y desahogo no están sujetos a las formalidades que rigen la prueba testimonial, porque se trata de un elemento de convicción que debe ser apreciado libremente para decidir con base en el interés superior del niño.** En los juicios de controversia del orden familiar en los que interviene un niño o una niña no es prudente someterlo a responder un interrogatorio de prueba testimonial con las formalidades estrictas que dicha prueba requiere, pues precisamente por su corta edad no está en condiciones de expresar sus conocimientos en relación con las cuestiones debatidas, atendiendo al principio contenido en el artículo 12 de la Convención de los Derechos del Niño, que establece que los Estados parte garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afecten, de manera que es necesario que su opinión sea escuchada libremente, a fin de que el juzgador tenga bases para determinar si la convivencia del niño o niña con determinada persona puede lesionar su interés superior. De ahí que será el prudente arbitrio del director del proceso el que sirva de guía para establecer el mecanismo del interrogatorio y su contenido, para lograr que se cumpla cabalmente y de modo objetivo con la tutela especial del infante y **el compromiso de dirimir la contienda relativa bajo el principio rector del interés superior del niño, pues las partes deben sujetar sus propios derechos procesales a la observancia de este alto principio**, máxime que éste cobra mayor relevancia en el sentido de que no sería deseable someter al infante a una estructura formal o rígida de un interrogatorio que pudiera ocasionarle perturbación.

- Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Segundo Circuito. Amparo directo número 765/2002. Febrero 4 de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Felipe Alfredo Fuentes Barrera. Secretaria: Cristina García Acuatla.

Registro número 169457

Localización: Novena época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la

Federación y su Gaceta

XXVII, junio de 2008

Página: 712

Tesis: P. XLV/2008

Tesis aislada

Materia: Constitucional

**Menores de 18 años. El análisis de una regulación respecto de ellos debe hacerse atendiendo al interés superior y a la prioridad de la infancia.** De la interpretación del artículo 4o., sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Ley para la Protección de los

Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reglamentaria de aquel precepto, y con la Convención sobre los Derechos del Niño, se advierte que **el principio del interés superior de la infancia junto con el derecho de prioridad implican que las políticas, acciones y toma de decisiones del Estado relacionadas con los menores de 18 años deben buscar el beneficio directo del infante y del adolescente a quienes van dirigidas, y que las instituciones de bienestar social, públicas y privadas, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos, al actuar en sus respectivos ámbitos, otorguen prioridad a los temas relacionados con dichos menores. De ahí que para el análisis de la constitucionalidad de una regulación respecto de menores de 18 años sea prioritario, en un ejercicio de ponderación, el reconocimiento de dichos principios.**

- Acción de inconstitucionalidad 11/2005. Procurador general de la República. 8 de noviembre de 2007. Mayoría de seis votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Ramón Cossío Díaz. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

El tribunal en pleno, el 12 de mayo en curso, aprobó con el número XLV/2008 la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a 12 de mayo de 2008. Registro número 169457. Novena época, pleno. Gaceta XXVII, junio de 2008, página 712.

Localización: Novena época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la  
Federación y su Gaceta

XXVIII, septiembre de 2008

Página: 616

Tesis: P. /J. 78/2008

Jurisprudencia

Materia: Constitucional penal

**Sistema integral de justicia para adolescentes. Alcance del principio del interés superior del menor, conforme lo establecido en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** En relación con el tema de los derechos de las personas privadas de la libertad, se parte de la premisa de que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, que impone especiales deberes al Estado, de ahí que en el caso de los menores esa vulnerabilidad se hace más patente, dadas sus características físicas y psicológicas, lo que constituye un hecho que necesita ser asumido por los órganos encargados, tanto de la creación de normas, como de la procuración y administración de justicia. En ese contexto, **el principio del interés superior del menor implica que la actuación de las instituciones, tribunales y autoridades encargadas de la aplicación del sistema penal para adolescentes, deba orientarse hacia lo que resulte más benéfico y conveniente para el pleno desarrollo de su persona y sus capacidades.** Por tanto,

la protección al interés superior de los menores supone que en todo lo relativo a éstos, las medidas especiales impliquen mayores derechos que los reconocidos a las demás personas, esto es, habrán de protegerse, con un cuidado especial, los derechos de los menores, sin que esto signifique adoptar medidas de protección tutelar. Además, si bien es cierto que las autoridades encargadas del sistema integral deben maximizar la esfera de derechos de los menores, también lo es que deben tomar en cuenta sus límites, uno de los cuales lo constituyen los derechos de las demás personas y de la sociedad misma, razón por la cual se establece, en los ordenamientos penales, mediante los diversos tipos que se prevén, una serie de bienes jurídicos tutelados que no pueden ser transgredidos, so pena de aplicar las sanciones correspondientes; de ahí que bajo la óptica de asunción plena de responsabilidad es susceptible de ser corregida mediante la aplicación de medidas sancionadoras de tipo educativo que tiendan a la readaptación.

- Acción de inconstitucionalidad número 37/2006. Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí. 22 de noviembre de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente y ponente: Mariano Azuela Güitrón (en su ausencia se hizo cargo del asunto Sergio A. Valls Hernández). Secretarios: José Antonio Abel Aguilar Sánchez, Rosalía Argumosa López, Jaime Flores Cruz, Miriam Flores Aguilar, María Amparo Hernández Chong Cuy, Miguel Enrique Sánchez Frías y Laura García Velasco.

El tribunal en pleno, el 18 de agosto en curso, aprobó con el número 78/2008 la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a 18 de agosto de 2008.

Por lo expuesto me permito someter a consideración de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que permitirá que en la educación básica se imparta una educación de respeto a los derechos humanos; elevar a rango constitucional el reconocimiento al interés superior de la infancia, en respeto a los derechos de las niñas, niños y adolescentes y, por otro lado, establecer en la Carta Magna que las leyes, instituciones y políticas relacionadas con esta población, tendrán como principio el interés superior de la infancia.

**Decreto por el que se reforman el segundo párrafo del artículo 3o., los párrafos sexto, séptimo y octavo, además de adicionarse un párrafo noveno, recorriéndose el actual párrafo noveno para constituirse como décimo del artículo 4o., así como la fracción XXIX-P del artículo 73, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.** Se reforma el párrafo segundo del artículo 3o. constitucional, quedando en los términos siguientes:

Artículo 3o. ...

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de

la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia, **así como en el respeto a los derechos humanos.**

...

**Artículo Segundo.** Se reforma el párrafo sexto, séptimo y octavo del artículo 4o. constitucional, además de adicionarse un párrafo noveno, recorriéndose el actual párrafo noveno para constituirse como décimo, quedando en los términos siguientes:

**Artículo 4o. ...**

...

...

...

...

**El interés superior de la infancia debe entenderse como el principio rector mediante el cual el Estado se obliga a garantizar** la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo **pleno** e integral, **con el propósito de fomentar sus capacidades, bienestar, cuidado y asistencia necesarias para respetar su dignidad y el ejercicio efectivo de sus derechos. Este principio, también deberá ser respetado por los particulares.**

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 **humanos, teniendo como obligación que sus políticas, acciones y toma de decisiones, en los distintos niveles y ordenes de gobierno, busquen el beneficio directo de niñas, niños y adolescentes a quien van dirigidas.**

El Estado **deberá** otorgar facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos **humanos** de la niñez. **Por tanto, las instituciones de bienestar social, públicas y privadas, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos, en la actuación de sus atribuciones y funciones, deberán otorgar prioridad a los intereses de niñas, niños y adolescentes, además de aplicar medidas especiales que impliquen mayores y mejores beneficios a su favor.**

**Asimismo, la actuación de las instituciones, tribunales y autoridades deberá orientarse hacia lo que resulte más benéfico y conveniente para niñas, niños y adolescentes en cualquier momento.**

...

**Artículo Tercero.** Se adiciona la fracción XXIX-P al artículo 73 constitucional para quedar como sigue:

**Artículo 73. ...**

**I. a XXIX-O. ...**

**XXIX-P.** Para expedir leyes en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes que salvaguarden, protejan y garanticen el interés superior de niñas, niños y adolescentes, con el propósito de establecer las bases sobre las cuales la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones para dar cumplimiento a este principio. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en esta materia y que se encuentran contemplados en el artículo 4o. de esta Constitución.

**XXX. ...**

**Transitorios**

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

**Segundo.** Los estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán realizar las adecuaciones que correspondan a sus Constituciones locales, así como a su legislación secundaria, en un plazo máximo de dos meses, contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

**Tercero.** Se deroga toda disposición que se oponga en todo o en parte al presente decreto.

Salón de sesiones de la honorable Comisión Permanente, a 22 de julio del 2009.

Diputada Claudia Lilia Cruz Santiago (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 22 de 2009.)

**QUE ADICIONA LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 41 Y EL INCISO E) DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO NARCISO ALBERTO AMADOR LEAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 29 DE JULIO DE 2009**

El suscrito, diputado federal integrante de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 55 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la fracción II del artículo 79 de la propia Constitución, somete a la consideración de la Comisión Permanente, para los efectos conducentes, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona la fracción I del artículo 41 y el inciso e) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Exposición de Motivos**

En la reforma constitucional en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre del 2007 se contempló por primera vez en nuestra historia la materia concerniente a la regulación de las precampañas como parte de las contiendas electorales, sin que por lo demás, la reforma en cuestión contemple de manera expresa la obligación a cargo de los partidos políticos de realizar elecciones internas para la designación de sus dirigentes y tampoco para la designación de candidatos a cargo de elección popular; estableciéndose lo conducente al tema en cuestión en el artículo 41, fracción IV, así como en el inciso j) de la fracción IV del artículo 116 en lo que respecta a los procesos electorales locales.

Tal y como en su oportunidad lo expresé en el debate de la reforma en cuestión, los preceptos referidos resultan omisos respecto a establecer de manera clara e indubitable el imperativo de realizar elecciones democráticas internas con base en los principios de certeza, legalidad, equidad y transparencia, tanto para la designación de dirigentes partidistas como para la postulación de candidatos a cargos de elección popular a cuenta de los referidos institutos políticos.

El proyecto del nuevo Código Electoral para Tamaulipas, paradigmático a nivel nacional por su reciente confección, pretende reglamentar a nivel local la reforma constitucional antes mencionada, y establece por su cuenta, en relación con las precampañas, la siguiente disposición en su numeral 195:

“Cada partido determinará, conforme a sus estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate, a más tardar el 10 de diciembre del año previo al de la elección. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General del Instituto dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación por la instancia partidista correspondiente, señalando la fecha de inicio del proceso interno, el método o los métodos que serán utilizados, la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente, los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno y los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia...”

La Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla sólo se refiere a los plazos de precampaña al establecer en el artículo 4o., fracción I, inciso c), lo siguiente:

I. El Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado deberá establecer:

“Las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no podrá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de 60 días cuando sólo se elijan disputados o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales.”

Existe un amplio consenso en la opinión pública sobre la crisis de representación política por la que atraviesa el país, derivada de un divorcio existente entre las aspiraciones y justas demandas de la sociedad mexicana por una parte y el funcionamiento de nuestras instituciones políticas por la otra; divorcio que se hace patente con relación a las crecientes manifestaciones de descontento social con la actuación cotidiana de los partidos políticos legalmente existentes en México, así como en el alto porcentaje de votos nulos, como se observó en la pasada jornada electoral.

El pensador italiano Antonio Gramsci, en su célebre obra *Cuadernos de la cárcel*, establecía que cabía distinguir entre la democracia en el Estado y la democracia en el partido, pese a lo cual, el mismo Gramsci, aludiendo a la obra clásica de Maquiavelo, dejaba sentado que difícilmente un partido podría convertirse en el nuevo príncipe que abandere las transformaciones que una sociedad demanda si no cuenta, en sí mismo, con una amplia legitimidad entre su base de seguidores, militantes o simpatizantes.

Al permitirse que cada partido fije métodos de selección de candidatos en los términos de sus estatutos, que sean diversos de la elección interna tal y como se desprende del texto en vigor de la Constitución y se plasma ex profeso en el artículo 195 del nuevo Código Electoral de Tamaulipas, los partidos políticos carecen de disposición expresa que los obligue a democratizar de manera efectiva su vida interna, tanto en lo concerniente a la designación de sus dirigentes, como en lo relativo a la designación de candidatos a cargos de elección popular.

En lo referente a la elección de dirigentes partidistas, el fallo pronunciado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro del expediente de Toca SUP- JDC- 021/2002, de fecha 3 de septiembre de 2003, relativo al juicio de protección de derechos políticos electorales emprendido por José Luis Amador Hurtado contra órganos del Instituto Federal Electoral, constituye un precedente judicial de sumo interés, ya que al disponer la obligación a cargo del Partido Verde Ecologista de México de reformar sus estatutos dejó asentado como principio el hecho de que los estatutos partidistas deben contemplar métodos democráticos para la designación de sus dirigencias políticas, en concordancia con los principios políticos generales que se establecen en la propia Constitución.

Otro ejemplo es el conflicto interno del PRD que judicializó la elección interna de su dirigente y de varios candidatos, entre otros el de Iztapalapa. En el caso del PRI, resalta el funcionamiento más bien formal del Consejo Político Nacional, pensado por Luis Donaldo Colosio como el gran parlamento del partido. Incluso, algunas de las facultades más importantes de este consejo han sido delegadas a una comisión política permanente.

Son muchos los ejemplos que podríamos aludir pero que lo general muestran la necesidad de hacer obligatorios los principios y procedimientos básicos en la vida interna de los partidos que garanticen su democratización, en tanto que son órganos de interés público que tienen el monopolio del registro de candidatos a cargos de elección popular. Por cierto, otra reforma pendiente es el de las candidaturas independientes.

En suma, la grave crisis de representación por la que atraviesa el país exige ser afrontada mediante una serie de reformas como las ya propuestas sobre el referéndum, la revocación de mandato y la reelección de los legisladores. A éstas proponemos agregar una legislación especial a expedirse tanto en el ámbito federal como en el de los estados dentro de sus respectivas competencias, y que tenga por materia regular de manera específica la integración y la actuación de los partidos políticos. En consecuencia, la presente iniciativa tiene el objetivo de establecer la fundamentación constitucional expresa, a fin de que se expida la referida legislación.

### Contenido de la iniciativa

Por ello es necesario elevar a rango constitucional los principios de certeza, legalidad, equidad y transparencia que garanticen elecciones internas democráticas al interior de los partidos.

En la fracción I del artículo 41 constitucional y en el inciso e) de la fracción IV del artículo 116 de la propia Constitución federal se establecen las atribuciones y las responsabilidades primigenias que deben ser complementadas con las disposiciones propuestas, de manera que establecidos los principios de la democracia interna partidista en la Constitución, se establezcan en una Ley General de Partidos, los procedimientos y los tiempos a que deben sujetarse los partidos para garantizar la democracia interna, sin la cual la democracia nacional será inacabada.

La presente iniciativa tiene por objeto adicionar los referidos párrafos a fin de constreñir por mandato constitucional a los partidos políticos, tanto los de alcance nacional como los de carácter meramente local, a someter a elección interna tanto la designación de sus dirigencias partidistas como la selección de candidatos a cargos de elección popular que lleven a cabo. Elecciones internas que deberán ventilarse con sujeción a los principios de certeza, legalidad, equidad y transparencia en los términos que al efecto se señale en la legislación especial sobre la materia, siendo ésta la Ley General de Partidos Políticos que en su respectivo ámbito de competencias deberán expedir tanto la federación como los estados, de suerte y manera tales que el precepto en cuestión quedase redactado en los siguientes términos:

#### Artículo 41.

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y los 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. **Deberán realizar elecciones democráticas de sus dirigentes y candidatos a cargos de elección popular con base en los principios de certeza, legalidad, equidad y transparencia en los términos que al efecto se establezca en la ley.**

Así como el inciso e) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, en los siguientes términos:

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. Asimismo, tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución. **Deberán, por lo demás, realizar elecciones democráticas de sus dirigentes y candidatos a cargos de elección popular con base en los principios de certeza, legalidad, equidad y transparencia en los términos que al efecto se establezca en la ley.**

Con fundamento en la anterior exposición de motivos, se somete a la consideración plenaria de la Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de

### **Decreto**

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

**Único.** Se adicionan el primer párrafo de la fracción I del artículo 41 y el inciso e) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 41.**

**I. Deberán realizar elecciones democráticas de sus dirigentes y candidatos a cargos de elección popular con base en los principios de certeza, legalidad, equidad y transparencia en los términos que al efecto se establezca en la ley reglamentaria.**

#### **Artículo 116.**

IV.

**e) Deberán, por lo demás, realizar elecciones democráticas de sus dirigentes y aspirantes a cargos de elección popular con base en los principios de certeza, legalidad, equidad y transparencia en los términos que al efecto se establezca en la ley reglamentaria.**

### **Transitorio**

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

México, DF, a 28 de julio de 2009.

Diputado Alberto Amador Leal (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 29 de 2009.)

**QUE REFORMA LA FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JORGE ALEJANDRO SALUM DEL PALACIO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 29 DE JULIO DE 2009**

El suscrito Jorge Alejandro Salum del Palacio, diputado federal, 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 en los artículos 71, fracción II, y 72 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, somete a consideración de este honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se modifica la fracción XVI, numerales 1, 2 y 3 del artículo 73 constitucional.

**Exposición de Motivos**

El pasado 4 de mayo, la Secretaría de Salud emitió lineamientos de prevención y control de la influenza A H1N1, específicos para cada uno de los entornos que impliquen escenarios favorables para la diseminación de infecciones que se transmiten por vía respiratoria. Señala que estos lineamientos se irán incrementando y actualizando conforme la sistematización del conocimiento vaya avanzando; este conocimiento se irá resumiendo en uno o varios documentos “Criterio” que igualmente serán referencia.

Asimismo, mantiene la insistencia y aseguramiento de las prácticas de higiene personal como el lavado de las manos y el emplear una técnica correcta al estornudar; y se establecen procedimientos de acceso a estos entornos que son los filtros de supervisión.

Lo anterior representa un avance para la contención de la pandemia tomando en consideración la prevalencia de la vida humana sin meternos a analizar los de efectos que ha provocado en la nación, como lo es el aspecto económico y particularmente el desempleo; sin embargo, se ha anunciado que en los meses siguientes se deberán tomar nuevamente precauciones dado que las condiciones climáticas propician la exposición al riesgo.

Dichas medidas deben ir acompañadas de un marco jurídico reforzado que le ofrezca herramientas a la autoridad federal para intervenir en toda la nación en cuanto a lineamientos generales, así como para que pueda emitir disposiciones que permitan vincular a los estados de la República a efecto de ir en la misma dirección sanitaria.

Al respecto de nuestro tema, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

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

Por otra parte, la Ley General de Salud dispone:

Artículo 15. El Consejo de Salubridad General es un órgano que depende directamente del presidente de la República en los términos del artículo 73, fracción XVI, base 1a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Está integrado por un presidente que

será el secretario de Salud, un secretario y trece vocales titulares, dos de los cuales serán los presidentes de la Academia Nacional de Medicina y de la Academia Mexicana de Cirugía, y los vocales que su propio reglamento determine. Los miembros del Consejo serán designados y removidos por el Presidente de la República, quien deberá nombrar para tales cargos, a profesionales especializados en cualquiera de las ramas sanitarias.

Artículo 16. La organización y funcionamiento del Consejo de Salubridad General se regirá por su reglamento interior, que formulará el propio Consejo y someterá a la aprobación del presidente de la República para su expedición.

Artículo 17. Compete al Consejo de Salubridad General:

I. Dictar medidas contra el alcoholismo, venta y producción de sustancias tóxicas, así como las que tengan por objeto prevenir y combatir los efectos nocivos de la contaminación ambiental en la salud, las que serán revisadas después por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan;

II. Adicionar las listas de establecimientos destinados al proceso de medicamentos y las de enfermedades transmisibles prioritarias y no transmisibles más frecuentes, así como las de fuentes de radiaciones ionizantes y de naturaleza análoga;

III. Opinar sobre programas y proyectos de investigación científica y de formación de recursos humanos para la salud;

IV. Opinar sobre el establecimiento de nuevos estudios profesionales, técnicos, auxiliares y especialidades que requiera el desarrollo nacional en materia de salud;

V. Elaborar el Cuadro Básico de Insumos del Sector Salud;

VI. Participar, en el ámbito de su competencia, en la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud;

VII. Rendir opiniones y formular sugerencias al Ejecutivo Federal tendientes al mejoramiento de la eficiencia del Sistema Nacional de Salud y al mejor cumplimiento del programa sectorial de salud.

VII Bis. Proponer a las autoridades sanitarias el otorgamiento de reconocimientos y estímulos para las instituciones y personas que se distinguen por sus méritos a favor de la salud, y

VIII. Analizar las disposiciones legales en materia de salud y formular propuestas de reformas o adiciones a las mismas, y

IX. Las demás que le correspondan conforme a la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley.

Se puede observar que el texto constitucional es endeble al no fijar la jerarquía en la materia de salud, así como al combinar sus denominaciones y competencias. Ante el riesgo inaplazable que nos avecina, resulta necesario que la Secretaría de Salud no sólo presida el Consejo de Salubridad

General, sino que sea la autoridad competente y que tome en consideración y ejecute las medidas que dicte el Consejo de Seguridad General.

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

**Decreto por el que se reforman las bases 1a., 2a. y 3a. de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**XVI.** Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. La Secretaría de Salud será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país mediante instrumentos vinculatorios.

2a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país ejercidas a través de la Secretaría de Salud.

3a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Consejo de Salubridad General.

4a.

### **Transitorio**

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

Salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 29 de julio de 2009.

Diputado Jorge Alejandro Salum del Palacio (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, Julio 29 de 2009.)

**QUE REFORMA EL INCISO A) DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO HUMBERTO LÓPEZ LENA CRUZ EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 29 DE JULIO DE 2009**

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 los siguientes

**Antecedentes**

El presupuesto aprobado para 2009 al Instituto Federal Electoral (IFE) es de 12 mil 880.7 millones de pesos, de los cuales 9 mil 150.1 millones (71 por ciento) fueron etiquetados para gastos de operación del organismo y 3 mil 730.6 millones (29 por ciento) al financiamiento público de los partidos.

Eso, aunado a los 33 millones de anuncios que se les otorgó tiempo en radio y televisión durante las campañas electorales 2009. Ese tiempo, en cifras, en el supuesto que cada spot tuviera un costo promedio de mil pesos, constituye una cantidad de 33 mil millones de pesos más que se sumarían al presupuesto asignado a los partidos políticos.

Además, no hay que olvidar la licitación que hizo el IFE para la contratación del sistema de verificación y monitoreo de los promocionales de campañas político-electorales en radio y televisión, que supuestamente serviría para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión aprobadas por el instituto con la reforma y por el cual se pagaron 147 millones de pesos, sin dar resultados, cantidad superior a la gastada en radio y televisión en las elecciones de 2006.

Además, se tuvieron que pagar más de 2 millones 79 mil pesos a la cantidad arriba señalada a la empresa contratada por la variación del tipo de cambio tras el desplome del peso de principios de año, ya que se trataba de un contrato en dólares.

En la Carta Magna está fundamentado que el Estado financiará las actividades de los institutos políticos. Este marco legal vigente data de la reforma político-electoral de 1996 que, entre otras cosas, dio autonomía al IFE y creó una serie de reglas para la asignación y fiscalización del financiamiento público a los partidos.

El artículo 41 constitucional establece lo siguiente: “El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior”.

Por lo que se refiere a la promoción del voto, el mismo artículo 41 establece: “El financiamiento público para las actividades tendentes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales equivaldrá a cincuenta por ciento del financiamiento público que corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá a treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias”.

Por último, con relación a las actividades específicas, el mismo artículo de la Constitución establece: **“Por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá a tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias.** El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior”.

De tal manera, constitucionalmente todos los mexicanos de alguna manera somos socios de los partidos políticos para sufragar sus actividades como entes públicos, las cuales son tres:

Las ordinarias permanentes, las actividades a la obtención del voto y las específicas.

Tales actividades nunca vemos realizar a los partidos, excepto las relacionadas con la obtención del voto.

No hay que olvidar que el padrón electoral crece cada año, y ésta es la base para calcular el presupuesto por actividades ordinarias permanentes, por lo que es necesario calcularla por un porcentaje menor de 65 por ciento del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Por tal motivo, la iniciativa que hoy se propone debe ser la base para que el financiamiento público de los partidos disminuya, pues el dinero que se les invierte no es un mecanismo que ayude a fortalecer la democracia mexicana, y menos la transparencia pública, además de la demostración del hartazgo de la ciudadanía con el incremento del voto en blanco o ciudadano.

No es necesario que los ciudadanos paguemos tanto por una forma de gobierno en la que se ha invertido más de lo que ha avanzado y fortalecido. Parecería que cuantos más recursos se den a los partidos políticos, más democrático será el país.

Exposición de Motivos

El año pasado, en el Pleno de la Cámara aprobamos para el IFE un presupuesto de 12 mil 880.7 millones de pesos, de los cuales 9 mil 150.1 millones (71 por ciento) fueron etiquetados para gastos de operación del organismo y 3 mil 730.6 millones (29 por ciento) al financiamiento público de los partidos.

Ello se traduce en lo siguiente:

- El IFE gastará 35 millones 287 pesos diarios durante 2009.
- 3 mil 730 millones de pesos será el gasto de partidos.

- 9 mil 150 millones de pesos, para el gasto de operación del IFE.

Esos gastos deben ser transparentados de manera adecuada para que se nos informe a todos los mexicanos en qué se gastan esas cantidades millonarias tanto el IFE como los consejeros del Trife.

En 2003 y 2006, que fueron años electorales, el IFE ejerció de gastos de operación 7 mil 650 millones y 8 mil 153 millones de pesos, respectivamente. Ese presupuesto, como podemos ver, ha ido en aumento en años propiamente electorales.

El *Informe de evaluación del proceso electoral federal de 2006*, de la Auditoría Superior de la Federación, registra que se entregaron 4 mil 926 millones de pesos a partidos políticos para gastos de campaña y los partidos invirtieron alrededor de 2 mil millones en publicidad de radio y televisión. Un total de 6 mil 926 millones de pesos.

De 2007 a 2008 –año en que se concretó la reforma electoral–, el financiamiento público ordinario sólo se redujo 5 por ciento. En tanto, la partida para actividades específicas, como educación y capacitación política, investigación y tareas editoriales, aumentó 63 por ciento para este año. Por tanto, el presupuesto total de 2007, que sumó 2 mil 697 millones 165 mil pesos, sólo disminuyó 3 por ciento para 2008.

Sin embargo, como se comentó, el presupuesto de 2009 para el IFE es por 12 mil 880 millones de pesos: 9 mil 150 millones para su gasto operativo y 3 mil 730 millones para prerrogativas de partidos, de los que 856 millones 233 mil pesos serían destinados al financiamiento de campaña.

Con la reforma electoral se modifica la fórmula para determinar el financiamiento público anual de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. Se multiplicará el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por 65 por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El 70 por ciento del financiamiento ordinario se distribuirá considerando la votación nacional emitida en la elección de diputados por mayoría relativa inmediata anterior y el 30 por ciento restante se distribuirá en forma igualitaria entre los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión. Antes se tomaban en cuenta factores como los costos mínimos para las diferentes campañas, el número de diputados y senadores por elegir, número de partidos con representación en el Congreso de la Unión, factores determinados por el Consejo General, etcétera.

Es decir, cada partido recibirá para gastos de campaña un monto equivalente a 50 por ciento del financiamiento público ordinario en año de elección presidencial y a 30 por ciento cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados, como en este año, en el que el monto para campañas fue de 3 mil 730.6 millones. Para gastos de campaña, la legislación anterior establecía un monto igual al del financiamiento ordinario.

En otras palabras, el financiamiento público para los partidos políticos es muy elevado, sobre todo si se considera el relativo a la promoción del voto, que se vuelve un recurso que no se refleja en las campañas electorales, y más aún si le sumamos que con la reforma de 2007, se les da tiempo gratuito en radio y televisión.

El IFE tiene la exclusividad para administrar los tiempos de radio y televisión de acuerdo con la siguiente fórmula:

Desde el inicio del periodo de precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el IFE dispondrá de 48 minutos diarios en medios, que distribuirá en 2 y hasta 3 minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión.

El horario de programación quedará comprendido entre las 6 y las 24 horas. Cuando una estación o canal transmita menos horas de las comprendidas en este horario, se utilizarán 3 minutos por cada hora de transmisión.

Del tiempo total disponible durante las campañas electorales federales, el IFE destinará a los partidos políticos, en conjunto, 41 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Los 7 minutos restantes serán utilizados para fines propios del IFE y otras autoridades.

De tal manera, 33 millones de spots se transmitieron durante las campañas electorales de 2009, con malos resultados: votó únicamente 44.68 por ciento del padrón electoral. Dicha votación fue alcanzada gracias al voto por candidatos no registrados, que obtuvieron 62 mil 101 votos, lo que equivale a .18 por ciento de la votación, si bien éstos no reciben tiempo en los medios ni prerrogativas por el Estado, y aunado al 5.39 por ciento logrado por el voto nulo, sumaron 5.57 por ciento de la votación final, quedando por encima del PT, Convergencia, Nueva Alianza y el PSD.

En el supuesto en el que el costo por spot es de mil pesos, lo cual no es congruente debido a que en radio y televisión los tiempos son muy caros, tendríamos como resultado que, además del financiamiento en dinero, se les está otorgando un total de 33 mil millones de pesos en tiempo de radio y televisión.

Siendo minuciosos, podemos observar que a cada unos de los candidatos en sus respectivos distritos no se entregó el dinero que se tenía considerado para hacer campaña durante los 60 días previstos en la ley.

Desde luego, esto no se debe a que los candidatos en sí no hicieron uso de los recursos sino a que ni siquiera los recibieron por completo por sus dirigencias nacionales, sin saber qué se hace con esos recursos millonarios.

Luego entonces, ¿qué pasa con el dinero destinado a las campañas? En primer lugar, ya no se pagan medios de comunicación, lo más caro de una campaña, ya que antes se gastaba en televisión hasta 70 u 80 por ciento de los recursos de una campaña. En segundo, son menores los tiempos de las campañas. Entonces, ¿dónde están esas cifras millonarias?

Es necesario modificar los tiempos de radio y televisión que se asignan a los partidos, y que sean utilizados en su mayoría a los candidatos para que se promueva el debate entre ellos.

Sabemos que la unidad fiscalizadora del IFE nos informará en su momento, pero hay que ser objetivos y darnos cuenta de que los partidos utilizan muchos métodos para comprobar, y dichos métodos no reflejan la realidad de esos gastos.

Como fue comentado, el objetivo central de la reforma electoral de 2007-2008 fue el abatimiento de los costos de las elecciones, ya que el país se mantiene como la democracia más cara de Latinoamérica.

Y conforme a ese parámetro, México está 18 veces arriba del promedio que prevalece en el continente, pues el financiamiento mexicano implica que cada sufragio costó, en 2003, 17.24 dólares, contrario a los 41 centavos de dólar en Argentina.

Las distancias en cuanto a otras democracias en Latinoamérica son muy desfavorables respecto a la mexicana, pues según se desprende del informe, en Brasil el costo del voto es de 29 centavos de dólar; en Colombia, de 1.95 dólares; en Ecuador, de 1.09 dólares; en Panamá, de 5.25 dólares por voto; y en Uruguay, de 3.72 dólares. El más elevado, sin contar nuestro país, es Costa Rica, cuyo costo por voto es de 8.58 pesos.

El informe del International Foundations Electoral for Systems *La aplicación de la reforma electoral de 2007/ 2008 en México, desde una perspectiva comparada a nivel internacional* incluye un análisis del financiamiento público destinado a las elecciones y los partidos, según el cual el promedio que los países latinoamericanos destina a este rubro son 123 millones 226 mil 896 dólares, que contrasta sensiblemente con los 465 millones 21 mil 714 dólares que se canalizan en nuestro país.

En la presentación del informe, Horacio Boneo, uno de los expertos del organismo internacional que participaron en la elaboración del estudio, destacó que uno de los factores que dispara tanto la situación de México es que el reporte atañe exclusivamente al financiamiento público.

En México, prácticamente todo el financiamiento de los partidos políticos procede de recursos públicos, lo que contrasta con el resto de los países donde el financiamiento privado es una fuente de recursos importantes para los partidos políticos.

De tal manera, estas cifras nos ponen como un país donde la democracia que todos anhelamos cuesta muy cara a los mexicanos y supera el presupuesto autorizado a varios rubros importantes del gasto público.

Con esta propuesta estaríamos disminuyendo en 25 por ciento el presupuesto que se destina a los partidos políticos y reducimos el costo del voto por ciudadano.

Hay que puntualizar que en un país con tanta pobreza e índices de desempleo no se pueden seguir manteniendo institutos políticos; por el contrario, tenemos la obligación de disminuir el financiamiento de los partidos políticos y aumentar otros rubros del gasto público, como educación, salud, seguridad, campo y turismo, evidentemente importantes para el país.

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 por el cual se propone reformar el inciso a) de la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de disminuir el financiamiento público destinado al Instituto Federal Electoral y a los partidos políticos porque superan otros rubros del gasto público autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación

Artículo Primero. Se reforma el inciso a) de la fracción II del artículo 41 constitucional, para quedar como sigue:

**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 en 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.

II.

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el cuarenta por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria, y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

### **Transitorio**

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

Diputado Humberto López Lena Cruz (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 29 de 2009.)

**QUE REFORMA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 54 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y EL NUMERAL 2 DEL ARTÍCULO 12, LOS NUMERALES 1 Y 3 DEL ARTÍCULO 32 Y LOS INCISOS B) Y C) DEL NUMERAL 1 DEL ARTÍCULO 101 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, RECIBIDA DEL DIPUTADO HUMBERTO LÓPEZ LENA CRUZ, SIN GRUPO PARLAMENTARIO, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 5 DE AGOSTO DE 2009**

Humberto López Lena Cruz, diputado sin partido de 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, así como 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y demás relativos, comparezco ante ésta soberanía para presentar iniciativa con proyecto de decreto, con base en la siguientes

### **Exposición de Motivos**

El sistema de partidos en México se ha basado hasta hoy en un sistema pluripartidista muy flexible y oneroso para el Estado y que le da cabida a las diferentes expresiones ideológicas.

De tal forma que nuestro sistema pluripartidista fue creado para darle legitimidad al partido en el poder en todas sus acciones y presumir a todos los mexicanos que efectivamente estamos organizados como lo establece el artículo 40 de nuestra Constitución, es decir una república representativa, democrática y federal.

El sistema pluripartidista permite que diferentes sectores de la población se puedan ver representados en los diferentes cargos de elección popular.

Pero mediante los escenarios políticos hemos sido testigos de la creación de nuevos partidos políticos mal armados por actores que lo único que buscan es crear a través del partido una pequeña empresa y que muchas veces llega hasta ser familiar. Incluso hasta se convierten en filiales de otros partidos.

De tal manera que esto provoca la constante creación y desaparición de partidos.

Pero cabría preguntar si efectivamente con este sistema pluripartidista son los intereses comunes los que representan los Institutos Políticos y sobre todo que si el pueblo mexicano se siente dentro de una verdadera democracia representativa.

Con este sistema no se ha visto realmente un fortalecimiento de nuestro sistema electoral mexicano ni de nuestra democracia representativa, más bien se ha mostrado como un gasto

millonario para el Estado dejando de aplicar a recursos a otros ramos muy importantes del país.

Es claro el descontento de la ciudadanía hacia los partidos políticos y se ha visto reflejado con las cifras alcanzadas en las pasadas elecciones federales de 2009.

Votando únicamente 44.68 por ciento del padrón electoral. Dicha votación fue alcanzada gracias al voto por candidatos no registrados, los cuales obtuvieron 62, 101 votos, lo que equivale a 0.18 por ciento de la votación, siendo que éstos no reciben ni tiempo en los medios, ni prerrogativas por parte del Estado, y que aunado al 5.39 por ciento logrado por el voto nulo, sumaron 5.57 por ciento de la votación final, quedando por encima del PT, Convergencia, Nueva Alianza y PSD. Resultados que muestran que no existen propuestas convincentes y representativas de la sociedad por parte de ninguno de los partidos políticos que hasta el día de hoy se encuentran registrados en el Instituto Federal Electoral.

Por tal motivo, el Estado mexicano no puede seguir financiando a partidos que solo se dedican a descalificar y no proponer, y menos sin tener representatividad dentro de la sociedad mexicana.

Es cierto que con la reforma electoral aprobada en 2007 cambió el mecanismo de representación de las minorías en el Congreso, es decir de los llamados partidos pequeños, ya que debido a las nuevas reglas en materia de coaliciones compitieron en las elecciones federales de este año de manera individual, aun cuando establecieron coaliciones cada uno tuvo que alcanzar el porcentaje mínimo de 2 de votos para no perder su registro.

Es decir mostrar que verdaderamente conforman una fuerza social ideológica.

Con lo que se obligó a los partidos emergentes trabajar de cerca con electorado haciendo propuestas que redundarán en una buena votación para seguir alcanzando el umbral legal de 2 por ciento.

En esta ocasión únicamente el PSD perdió su registro obteniendo 351 mil 496 personas es decir el 1.03 por ciento de la votación.

El PT con 3.56 por ciento, Convergencia con 2.36 por ciento, Nueva Alianza con 3.41 por ciento, apenas pudieron sobrepasar el umbral de 2 por ciento.

Registro que les sirve para recibir las prerrogativas como lo establece el artículo 41 constitucional y que no sabemos cómo se ocupa; sabemos que tiene un fin, el cual es lograr el fortalecimiento de la democracia en México, pero desconocemos como lo ejercen realmente.

Siendo sus intereses de grupo por los que luchan y no los de la sociedad, dándose una gran separación entre los institutos políticos y el resto de los ciudadanos.

La iniciativa que el hoy presento tiene como finalidad evitar la proliferación de estos partidos políticos pequeños, planteo elevar la votación mínima requerida para que los partidos políticos obtengan su registro o para mantenerlo de 2 por ciento a 5 por ciento, ya que nuestro país, es uno de los que permiten la obtención de estos privilegios con una votación de las más bajas del mundo.

Quiero recordar que el pasado 30 de abril presenté una iniciativa con proyecto de decreto con la finalidad de que se reconozca la figura de los candidatos ciudadanos, por lo cual propuse incluir un párrafo a la fracción I del artículo 41 y eliminar las tres últimas líneas del artículo 116, fracción IV, del inciso e), ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual sería un complemento a la presente iniciativa ya que al aumentar el umbral legal con base en los resultados de las últimas elecciones federales sólo tendríamos 4 partidos políticos, lo que da cabida a las candidaturas independientes.

Hay que puntualizar que en un país con tanta pobreza e índices de desempleo no se puede seguir manteniendo a institutos políticos, si no por el contrario tenemos la obligación de disminuir el financiamiento de los partidos políticos y aumentar otros rubros del gasto público, como educación, salud, seguridad, campo y turismo, entre otros, evidentemente importantes para el país.

Por lo expresado y en el entendido de que es un tema de actualidad que necesita regularse, presento la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por la cual se propone reformar la fracción II del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el numeral 2 del artículo 12, los numerales 1 y 3 del artículo 32 y los incisos b) y c) del numeral 1 del artículo 101 todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con la finalidad de incrementar el porcentaje para obtener el registro como partido político.**

**Artículo Primero.** Se reforma la fracción II del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo Segundo.** Se reforma el numeral 2 del artículo 12 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Artículo Tercero.** Se reforman los numerales 1 y 3 el artículo 32 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Artículo Cuarto.** Se reforman los incisos b) y c) del numeral 1 del artículo 101 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

**Artículo 54.** La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. ...

**II.** Todo partido político que alcance por lo menos **cinco** por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

**III. a V. ...**

**VI. ...**

**Artículo 12.**

1. ...

2. En la aplicación de la fracción III del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido **cinco** por ciento y los votos nulos.

3. ...

**Artículo 32.**

1. Al partido político que no obtenga por lo menos **cinco** por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este código.

2. ...

3. El hecho de que un partido político no obtenga por lo menos **cinco** por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones, no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones nacionales según el principio de mayoría relativa.

**Título  
De la pérdida de registro**

**Quinto**

**Artículo 101.**

1. Son causa de pérdida de registro de un partido político:

a) No participar en un proceso electoral federal ordinario;

b) No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos **cinco** por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del párrafo 1 del artículo 32 de este código;

c) No obtener por lo menos **cinco** por ciento la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto;

d) a g)...

### **Transitorio**

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

Diputado Humberto López Lena Cruz (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 5 de 2009.)

**QUE ADICIONA EL PÁRRAFO SEXTO DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE ALEJANDRO SALUM DEL PALACIO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 12 DE AGOSTO DE 2009**

El suscrito, Jorge Alejandro Salum del Palacio, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Congreso de la Unión la presente iniciativa con proyecto de decreto, por la que se adiciona el párrafo sexto del artículo 27 constitucional.

**Exposición de Motivos**

El tema del agua es una preocupación que se ha colocado en la agenda internacional, ya que el acceso a este recurso en el futuro cercano representará un desafío, debido al rápido crecimiento de la población, a los mayores efectos del cambio climático, a su inicua distribución y consumo y a su mala gestión en la mayoría de los países. Las cifras que presenta la Organización de las Naciones Unidas (ONU) no son alentadoras. Según la ONU, mil 100 millones de personas viven sin agua potable. Cerca de 70 por ciento de los abastecimientos de agua se usan para irrigación y gran parte de ésta se pierde antes que alcance la planta. Para 2017, cerca de 70 por ciento de la población global tendrá problemas para acceder a agua dulce. Y para 2025, aproximadamente 40 por ciento de la población vivirá en regiones donde escasea el líquido.

En el caso mexicano, el tema del agua es ya un asunto de seguridad nacional, dada su escasez, su baja calidad, las pocas posibilidades de reutilización, la irregular distribución que ocasiona el constante aumento de la demanda, la ineficiencia de su uso y el aumento de sus niveles de contaminación. Todos estos factores, aunados a un abuso en la utilización de los recursos hídricos en el país, impiden la generación de una visión sustentable sobre el manejo del recurso.

Esta compleja realidad invita a innovar en la gestión de los recursos hídricos. Para ello es necesario partir por establecer que, en el tema del agua en México, su sustento jurídico se encuentra en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que enuncia las clases y el origen de aguas, así como en la Ley de Aguas Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 1 de diciembre de 1992 y cuya última reforma se presentó el 29 de abril de 2004.

En estos instrumentos jurídicos, el gobierno federal, mediante su estructura administrativa, ha controlado y decidido el uso, el aprovechamiento y la administración de los recursos

hidráulicos de la nación. Sin embargo, en nuestros días, dados los múltiples cambios y la multitud de expresiones sociales, económicas y políticas, el servicio del agua ya no puede prestarse sin el concurso efectivo de los gobiernos locales, resulta necesario hacer valer el federalismo en la gestión de los recursos hídricos en los ámbitos estatal y municipal, por lo que resulta preciso

1. Adecuar los instrumentos jurídicos necesarios para que funcionen eficientemente los mercados del agua;
2. Crear mecanismos para la descentralización fiscal;
3. Lograr la descentralización de funciones del nivel federal hacia el estatal y el municipal, y modernizar las instituciones públicas; y
4. Crear políticas públicas para la implantación de funciones por descentralizar.

Avanzar en el federalismo permitirá a los estados fortalecer sus competencias, sobre todo en un tema sensible para entidades.

Todo lo anterior es una tarea pendiente de la reforma del Estado y que abarca una infinidad de aristas, pues las condiciones del país han cambiado desde la percepción del Constituyente de 1917, y el servicio del agua ya no puede prestarse sin la efectiva operación de los municipios, que tienen a su cargo dichas funciones y servicios por mandato del artículo 115, numeral III, inciso a), de la Constitución Política, y a partir del otorgamiento de concesiones por la Comisión Nacional del Agua (CNA). Por ello debemos empezar por reforzar la Carta Magna a efecto de que las condiciones sean más equitativas; **formar el consejo del agua** con expertos en el tema para que antes de conceder las concesiones se cuente con el visto bueno de este organismo constitucional autónomo, de naturaleza coadyuvante entre gobernantes y gobernados; y que los municipios tengan mayores elementos de planeación, administración y vigilancia de los servicios de agua y que se procure homologar las condiciones de bienes de dominio de la nación, en las que ni cabe pensar distinguir las condiciones entre sus habitantes.

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

### **Reforma que adiciona el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

#### **Artículo 27. ...**

...

...

...

...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Para el caso del uso y aprovechamiento por particulares o sociedades, previamente a la licitación se deberá solicitar el visto bueno del Consejo del Agua, el cual con su opinión contribuirá al mejor uso de los bienes de la nación y como mecanismo de participación democrática.

...

### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de agosto de 2009.

Diputado Jorge Alejandro Salum del Palacio (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 12 de 2009.)

**QUE ADICIONA EL PÁRRAFO PRIMERO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO JORGE ALEJANDRO SALUM DEL PALACIO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 12 DE AGOSTO DE 2009**

El suscrito, Jorge Alejandro Salum del Palacio, diputado federal, 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 en los artículos 71, fracción II, y 72 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, somete a consideración de este honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona el párrafo primero, de la fracción IV, del artículo 115 constitucional.

**Exposición de Motivos**

Es lamentable, que en recientes días los medios de comunicación informen sobre los reportes de colapso financiero en muchos de los municipios del país generando parálisis en la seguridad pública, huelga de trabajadores, recortes de salarios, despidos masivos, entre otros, de muchos de los efectos que produce la crisis financiera y el deficiente sistema de gestión y administración fiscal en los municipios.

Los municipios son la base del gobierno mexicano, en ellos recae la responsabilidad principal de ofrecer mayor calidad de trato entre los pueblos y las ciudades, y estas atribuciones pueden llevarse a cabo con el apoyo de otros niveles de gobierno y con la sociedad.

Resulta urgente que las 32 entidades transparenten sus recursos, debemos buscar un nuevo diseño institucional del régimen municipal a efecto de que sus atribuciones sean desempeñadas con oportunidad, calidad, eficiencia y transparencia.

El Estado mexicano en su estructura normativa y jurídica debe tener el cambio de la contexto en sus estados, regiones, municipios, para que el sistema de gobierno en sus tres niveles y reconociendo la pluralidad política sigan siendo gobiernos colectivos que garanticen el bien común y el desarrollo humano.

Se observa a primera vista que los problemas en todo el país que impiden los mejores avances y la solución a tantos problemas nacionales son la corrupción y la falta de transparencia en el origen y destino de los recursos públicos.

Debemos cambiar los reportes de resistencia y rechazo a transparentar la gestión, para contribuir al combate a la corrupción que en el último reporte de transparencia

internacional México aún se encuentra en el ranking de país número 72, según la puntuación del índice de percepción de la corrupción.

Dado lo anterior, se propone modernizar y consolidar las estructuras institucionales en materia de transparencia en el origen y destino de los recursos públicos que tenga la validación de la sociedad evitando que los sistemas de gestión y administración fiscal municipal sean insuficientes para garantizar que los recursos lleguen a sus destinatarios, a través de un **sistema nacional de registro contable** a efecto de que vigile y compare cómo se gastan los recursos y como consecuencia se genere un régimen de incentivos a los gobiernos que mejoren su recaudación fiscal.

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

**Reforma que adiciona el párrafo primero de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 115. ...**

...

...

...

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, **misma que será registrada en el Sistema Nacional de Registro Contable para que este promueva los incentivos por mejora en la recaudación,** y en todo caso:

...

**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 10 de agosto de 2009.

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 12 de 2009.)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 76 Y 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y REFORMA EL ARTÍCULO 10 Y ADICIONA EL CAPÍTULO III A LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, RECIBIDA DEL DIPUTADO JOSÉ FRANCISCO MELO VELÁZQUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 19 DE AGOSTO DE 2009**

El que suscribe, diputado federal José Francisco Melo Velázquez, integrante del Grupo Parlamentario de Convergencia de 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, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa de ley con proyecto de decreto que reforma los artículos 76 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y reforma el artículo 10 y adiciona un capítulo III a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Primero. La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) es el organismo especializado de la Procuraduría General de la República (PGR) encargado de conocer y atender todos los asuntos relativos a los delitos electorales de carácter federal.

La fiscalía se creó a mediados de los noventa en virtud del acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral para promover ante la PGR la creación de una instancia especializada encargada de atender los asuntos de índole electoral. El Poder Ejecutivo aceptó la propuesta y creó la fiscalía, le dio el nivel de subprocuraduría y la dotó de autonomía técnica mediante un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1994.

Desde su creación, la Fepade se estructuró sobre tres pilares distintos, que son: una Dirección General Jurídica, la Dirección de Averiguaciones Previas y Control de Procesos y la Dirección de Política Criminal, Coordinación y Desarrollo.

A lo largo de sus 15 años de existencia, la fiscalía se ha regido conforme lo señalado en el Reglamento Interior de la PGR, donde se advierte claramente que la instancia recae en el ámbito de influencia del Poder Ejecutivo, pues su titular es designado de manera directa por el presidente de la república sin intervención ni opinión del Poder Legislativo.

Al día de hoy la Fepade ha tenido cinco titulares, cuyos nombramientos han sido realizados directamente por el presidente de la república. El objetivo de esta iniciativa, como se explica más adelante, es ampliar la independencia de la Fepade al elevar al rango de ley federal las disposiciones que rigen su funcionamiento, y además al someter la designación

de su titular a la aprobación del Senado de la República. A continuación se presenta una evaluación del ejercicio de la fiscalía en los últimos años, para así contextualizar el contenido de la iniciativa aquí planteada.

Segundo. El creciente nivel de competencia electoral ha evidenciado que aún estamos lejos de celebrar procesos electorales equitativos, imparciales y confiables. En este sentido, parece ser que la Fepade no ha estado a la altura de la exigencia ciudadana que reprocha la persistencia de flagrantes delitos electorales, cometidos incluso por funcionarios públicos de todos los órdenes y niveles de gobierno.

Eso es lo que más ha dañado a nuestra construcción democrática; la deshonestidad de funcionarios que amparados en su autoridad cometen, encubren o permiten la ejecución de delitos electorales, sobre todo en autoridades que desvían recursos públicos federales, estatales o municipales para favorecer a determinados partidos políticos o candidatos. Todo esto mina la credibilidad de las instituciones encargadas de organizar y realizar procesos electorales de la misma manera en la que cuestiona la eficacia de la Fepade, ante procesos electorales plagados de irregularidades y delitos electorales e impunidad para quienes las cometen. En suma, se erosiona la legitimidad de las autoridades electas, se pervierte la funcionalidad democrática.

Por ello estamos convencidos de que la Fepade es una institución que, sin duda, necesita revitalizarse, tener mayores recursos y mejores instrumentos legales para cumplir cabalmente su cometido, de ser la instancia encargada de inhibir mediante castigos efectivos a los culpables de la comisión de delitos. Lo cierto es que la propia fiscalía reconoce:

"Las condiciones políticas y sociales que motivaron la incorporación de los delitos electorales en 1990 son diferentes a las que se asiste en México hoy en día. El actual sistema de justicia penal electoral federal ha sido en parte superado por la realidad de las contiendas políticas, por lo que ha dejado de cumplir con algunas de las expectativas sociales respecto a la procuración de justicia en los procesos democráticos."<sup>1</sup>

Reconocemos la necesidad de incorporar nuevos elementos a la norma penal que garanticen los derechos electorales de los ciudadanos sin embargo la fiscalía ha mostrado en su desempeño múltiples contrastes que van más allá de las limitaciones de nuestro marco jurídico penal en materia electoral.

Por ejemplo, en 2006, año de la elección federal más competida pero sobre todo la más cuestionada en la historia de México, se presentaron ante la fiscalía cinco mil 183 denuncias de las cuales solo se produjeron mil 491 averiguaciones previas y finalmente de estas, solamente se consignaron ante tribunales 92 casos.

Esta discrepancia entre el número de denuncias recibidas comparadas con el número de casos investigados y desahogados, sugiere que el papel que ejerce la fiscalía ha sido rebasado ante las irregularidades, acciones ilegales y abusos de autoridad suscitados en los procesos electorales que, sin duda, se han vuelto determinantes al concluir la jornada

electoral. Por eso, más allá del número de averiguaciones previas atendidas, es importante analizar el número de consignaciones que ha logrado procesar la Fepade en los últimos años.

El ejercicio de la Fepade en 2007 se vio rebasado ante los recortes a su proyección presupuestada que redujo a 24 el número de agentes ministeriales mientras que un año antes, en 2006, esa cifra fue de 45 agentes. Para evitar que se siga minimizando la participación de la fiscalía, hace falta reformar el ordenamiento interno de la PGR, y facultar a la Fepade con las herramientas necesarias para conocer y procesar todos los casos a lo largo y ancho del territorio nacional. Lo mismo ocurre con los eventos de capacitación respecto a delitos electorales, cultura de la legalidad y la denuncia, temas de investigación ministerial y de justicia penal electoral que la fiscalía realiza año con año. El número de cursos, talleres, conferencias y seminarios llevados a cabo por la fiscalía es cada vez menor.

Tercero. El debilitamiento de la Fepade es una señal negativa para la democracia en México. Es claro que para fortalecer a la Fepade se requieren mejoras en el sistema jurídico penal pero también de reformas en su diseño institucional. Por ello, la presente iniciativa pretende maximizar la independencia de la institución, pues si bien goza de autonomía técnica, ha mostrado debilidades en relación a la independencia de sus decisiones. Nuestros procesos electorales necesitan de una fiscalía que vigile y procure elecciones apegadas a derecho, que sea más actuante y tenga capacidad de respuesta oportuna durante el mismo proceso electoral y no persecutoria de delitos una vez que ya han influido en el resultado de los comicios. La fiscalía requiere pues, de mecanismos que le den fortaleza e independencia en su actuación, con las cuales revitalicen su credibilidad y confianza.

La presente iniciativa pretende dar un paso en esa dirección y con ello revitalizar a la Fepade. Propone fortalecer la posición de su titular ante la influencia del Poder Ejecutivo, limitando la discrecionalidad de su designación por parte del presidente de la república e involucrando al Poder Legislativo en ese proceso. Mediante este ajuste, que implica la aprobación del Senado sobre la designación presidencial, el Ejecutivo estaría obligado a proponer mujeres y hombres con experiencia y capacidad requerida para tal encargo. Por otra parte, de manera indirecta este proceso establece un ejercicio de rendición de cuentas, pues todo parece indicar que los titulares de instituciones y dependencias federales rinden cuentas ante quien los designó en el cargo y no a la ciudadanía a través de sus representantes.

Cierto es que este defecto institucional está presente en órganos tanto de orden federal como en las locales. Para dar un ejemplo de ello, basta recordar el reprochable episodio en el que el titular de la Lotería Nacional fue denunciado de manera pública por representantes del Grupo Megamedia que agrupa a los periódicos Diario de Yucatán y La i, quienes señalaron que el entonces titular de la Lotenal les propuso realizar una campaña de propaganda política en sus medios a favor del Partido Acción Nacional, que posteriormente sería pagada con fondos públicos federales procedentes de la Lotería. Esta denuncia puso la atención de la opinión pública en el tema y el seguimiento del Poder Legislativo en el caso.

Este hecho puso en evidencia las deficiencias de un sistema en el que la mayoría de los titulares de dependencias federales son producto de la designación presidencial directa, tal y como lo son el funcionario señalado en esta denuncia y los titulares de las instituciones que debieron dar seguimiento al caso y sancionar a los responsables. Tal es el caso del titular de la Secretaría de la Función Pública, en quien recae la responsabilidad de vigilar, investigar, sancionar administrativamente y denunciar penalmente las irregularidades o delitos cometidos por funcionarios de instituciones federales como lo es la Lotería Nacional. También es el caso de la titular de la Fepade, quien ante acciones que configuraron posibles delitos electorales en beneficio del Partido Acción Nacional y sus candidatos, actuó de manera parcial. Ambas instituciones en las cuales recayó la responsabilidad de investigar la actuación del ex director de la Lotería Nacional designado por el presidente de la república, es decir, la Secretaría de la Función Pública y la Fepade, son conducidas por titulares designados por la voluntad exclusiva del propio titular del Ejecutivo.

No hay duda, hay un grave problema de diseño institucional que permite que los funcionarios públicos rindan cuentas y respondan ante un mismo jefe y no ante los ciudadanos, tal y como lo ejemplificó este caso en el que no se identificó a ningún responsable ni se aplicó sanción alguna, lo cual nos revela la ineficiencia de las instituciones y nos reitera que en México subsiste una simulación democrática.

Con la aprobación del Senado, la persona que fuera designada titular de la Fepade respondería a un compromiso institucional y no político. La ratificación actuaría como una vacuna contra sesgos partidistas que tanto han socavado procesos electorales en el pasado. Partiendo de esta realidad se justifica la reforma constitucional aquí planteada, pues si hemos de analizar la cadena de lealtades que se genera con el actual diseño institucional, vemos que los incentivos están acomodados para que la Fepade rinda cuentas al Procurador y al presidente de la república y no a los ciudadanos. En el interés de este proyecto está el deseo de hacer realidad la rendición de cuentas y de esa manera promover que la fiscalía rinda cuentas ante legisladores que representan a los ciudadanos y a las entidades de la república.

Otro planteamiento de esta reforma es elevar a rango de ley federal la normatividad que rige la vida interna de la Fepade. Actualmente la fiscalía funciona con base en lo dispuesto en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el cual por ley es elaborado y modificado libremente por el Poder Ejecutivo. Para darle aún más independencia a la Fepade, la presente iniciativa retoma las facultades de la fiscalía y las eleva de rango para que queden contenidas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y no en su reglamento. Con ello se busca que el Poder Legislativo contribuya al fortalecimiento de la Fepade, y que no quede en manos del Ejecutivo limitar sus funciones.

La presente iniciativa tiene como objetivo principal encauzar a la Fepade sobre cimientos más sólidos que los actuales. También busca darle más independencia para que ésta se traduzca en certidumbre en nuestros procesos electorales. De no dar este primer paso, además de perpetuar una institución poco funcional, contaremos con una inercia más en

contra de la transición democrática en México. Para recuperar la confianza de la ciudadanía, es indispensable que nuestras autoridades electorales se transformen y se refunden; es tan solo cuestión de voluntad política.

Por lo expuesto, y con base en la facultad que me conceden los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a consideración de esta soberanía, para su discusión y aprobación en su caso, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma los artículos 76 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y reforma el artículo 10 y adiciona un Capítulo III a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República**

Artículo Primero. Se reforma el artículo 76, numeral II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. ...

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

III. a XII. ...

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 102.

A. ...

...

...

...

...

...

El titular de la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales será nombrado en los mismos términos que el Procurador General de la República.

B. ...

Artículo Tercero. Se reforma el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para quedar como sigue:

Artículo 10. Para el despacho de los asuntos que competen a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público de la Federación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y demás disposiciones aplicables, el Procurador General de la República se auxiliará de:

- I. Subprocuradores;
- II. Oficial Mayor;
- III. Visitador General;
- IV. Coordinadores;
- V. Titulares de unidades especializadas;
- VI. Fiscal para la Atención de Delitos Electorales;
- VII. Directores generales;
- VIII. Delegados;
- IX. Titulares de órganos desconcentrados;
- X. Agregados;
- XI. Agentes del Ministerio Público de la federación, agentes de la Policía Federal Ministerial, oficiales ministeriales, visitadores y peritos, y
- XII. Directores, subdirectores, subagregados, jefes de departamento, titulares de órganos y unidades técnicos y administrativos, centrales y desconcentrados, y demás servidores públicos que establezca el reglamento de esta ley y otras disposiciones aplicables.

Artículo Cuarto. Se adiciona un capítulo III a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y se recorren los artículos y capítulos subsecuentes, para quedar como sigue:

**Capítulo**  
**De la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales**

**Tercero**

Artículo 22. Al frente de la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales habrá un fiscal, quien será nombrado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El titular de la fiscalía tendrá el nivel de un subprocurador.

Artículo 23. La Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales actuará con plena autonomía técnica y tendrá las siguientes facultades:

- I. Atender el despacho de los asuntos competencia de la fiscalía;
- II. Determinar la organización y funcionamiento de la fiscalía y coordinar el desarrollo y cumplimiento de las funciones de las unidades que la integren, vigilando que se observen los ordenamientos legales y demás disposiciones aplicables;
- III. Establecer mecanismos de coordinación y de interrelación con otras áreas de la Procuraduría, para el óptimo cumplimiento de las funciones que le corresponden;
- IV. Emitir o suscribir los instrumentos jurídicos a que se refiere el artículo 7 de la Ley Orgánica;
- V. Fortalecer los mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales, en el ámbito de su competencia, atendiendo a las normas y políticas institucionales;
- VI. Nombrar y, en su caso, aprobar la contratación de los servidores públicos de la fiscalía de conformidad con las disposiciones legales correspondientes;
- VII. Expedir los acuerdos, circulares e instructivos necesarios para el debido cumplimiento de las funciones de la fiscalía, así como los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público en el ámbito de su competencia;
- VIII. Recibir en acuerdo ordinario a los responsables de las unidades administrativas que integren la fiscalía y en acuerdo extraordinario a cualquier otro servidor público, así como para conceder audiencia al público;
- IX. Informar al procurador sobre los asuntos competentes a la fiscalía;
- X. Informar mensualmente al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la cantidad y naturaleza de las denuncias recibidas, el estado de las averiguaciones previas iniciadas, de las consignaciones efectuadas, de los procesos y de los amparos, en su caso;

XI. Las demás que le confieran otras disposiciones.

Artículo 24. La Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales conocerá de los delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos previstos en el Título Vigésimocuarto del Libro Segundo del Código Penal Federal, y tendrá las facultades siguientes:

I. Ejercer las atribuciones que en materia de investigación y persecución de los delitos de su competencia, le confiere al Ministerio Público de la Federación el artículo 4 de la Ley Orgánica;

II. Determinar la incompetencia, la reserva y el no ejercicio de la acción penal. En estos casos deberá notificarse al ofendido de conformidad con las disposiciones aplicables;

III. Presentar los pedimentos de sobreseimiento y las conclusiones que procedan;

IV. Interponer los recursos pertinentes;

V. Intervenir en los juicios de Amparo o cualquiera otros procedimientos relacionados con las averiguaciones o procesos respectivos;

VI. Ordenar la detención y, en su caso, la retención de los probables responsables en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VII. Participar en coordinación con las instancias competentes, en la elaboración y ejecución del programa de prevención del delito electoral federal, y

VIII. Las demás que le confieran otras disposiciones.

### **Transitorios**

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

#### **Nota**

1. Informe de actividades 2006, PGR, Fepade, 2006, página 14.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal, a 19 de agosto de 2009.

Diputado José Francisco Melo Velázquez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 19 de 2009.)

**QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR DIPUTADA IRENE ARAGÓN CASTILLO, EN NOMBRE PROPIO Y DE LA DIPUTADA CLAUDIA LILIA CRUZ SANTIAGO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 19 DE AGOSTO DE 2009**

Las suscritas, diputadas federales a la LX Legislatura e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción I, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentan a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones constitucionales en materia de prevención, erradicación, sanción y combate a la corrupción, así como en materia de acceso a la justicia, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (Convención de Mérida), suscrita y ratificada por México el 29 de abril de 2004, estableció como finalidad de dicho instrumento, según el artículo 1o.:

- a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción.
- b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos.
- c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Ahora bien, según lo establecen expertos<sup>1</sup> en la materia, existen diferentes tipos de corrupción que han sido clasificados de la siguiente manera:

Tradicional: Que es la corrupción individual y que está ligada a la pobreza y el subdesarrollo (cohecho o malversación de fondos).

Moderna: Que es estructural y está ligada a la relación empresas-autoridades (abuso de información privilegiada, tráfico de influencia, financiamiento de partidos políticos).

Privada: Dentro de las empresas (delitos societarios, fraudes, apropiación indebida, deslealtad de los administradores).

Ligada a la delincuencia organizada: Que es el tipo de corrupción más peligroso y que pone en grave riesgo las estructuras e instituciones del Estado, por tener la

capacidad de corromper a funcionarios de alto nivel y que está ligada a delitos como tráfico de drogas, armas, seres humanos, contrabando, trata de personas y lavado de dinero, entre otros.

Por lo tanto, el Estado debe procurar combatir los factores que causan la defectuosa implementación de las políticas públicas contra la corrupción, teniendo como ejemplos de los más graves:

Altos grados de corrupción pública y privada, nacen de la omisión y/o acción de un poder político que se ejerce de forma discrecional, con deficientes pesos y contrapesos institucionales aplicados al control de la decisión política.

Este tipo de ambientes institucionales nocivos, se traducen luego en un pacto de impunidad política, ya sea tácito o explícito.

Un ambiente institucional de pobre gobernabilidad se refleja luego en las distorsiones que se promulgan a través de instrumentos jurídicos defectuosos, los cuales generan mayores posibilidades de abusar de la discrecionalidad política, judicial y administrativa, dando grandes oportunidades de violar o evadir el cumplimiento de la ley.

Lo anterior, sumado a un deficiente sistema de rendición de cuentas de los servidores públicos, sin efectivos controles de la decisión y de los resultados por parte del Estado y de la sociedad civil.

Ahora bien, también en el ámbito internacional, se han reconocido como las mejores medidas para prevenir, erradicar y combatir a la corrupción las siguientes:

Creación de órganos especiales, independientes y autónomos, para prevenir y perseguir la corrupción, con facultades específicas para la fiscalización del patrimonio de los servidores públicos de todos los ámbitos.

Desarrollo de técnicas especiales de investigación patrimonial.

Creación de normas y sistemas de protección a testigos.

Creación de normas y políticas para la recuperación de activos.

Regulación y aplicación de estándares de transparencia financiera.

Creación de normas de acceso a la información y participación ciudadana.

Creación de un sistema de responsabilidad penal de las personas morales.

Creación de un servicio civil de carrera, sin excepciones.

De la evaluación de los mecanismos que ahora existen en materia de combate a la corrupción encontramos claras deficiencias que se generan, consideramos, por las siguientes razones:

La Secretaría de la Función Pública no es autónoma y sus decisiones están sujetas al control del Ejecutivo federal, por lo cual no hay garantía de que sus investigaciones sean independientes e imparciales.

El diseño del sistema de responsabilidades que actualmente opera, permite que los órganos internos de control actúen como juez y parte, pues la misma institución que investiga las irregulares es la que los sanciona.

La mayoría de las sanciones son impuestas a servidores públicos de bajo nivel y cuando llegan a sancionar a funcionarios de alto nivel, es muy probable que ganen el juicio de nulidad ante un tribunal administrativo.

No existe regulación para la utilización de técnicas especiales de investigación, principalmente las relacionadas a la protección de servidores públicos y particulares que colaboren en la denuncia de corrupción. Aun cuando desde el sexenio pasado se creó la figura de usuario simulado, su utilización ha sido discrecional y no ha dado los resultados esperados.

Aún cuando los servidores públicos están obligados a presentar declaraciones anuales de situación patrimonial, no se hacen investigaciones sobre la evolución patrimonial de los mismos, ello también se debe a que la Secretaría de la Función Pública no tiene facultades para realizar investigaciones patrimoniales que incluyan los aspectos fiscales, bancarios y fiduciarios, además de que la investigación también se encuentra limitada a los familiares de los servidores públicos, y no a las personas físicas o morales que tengan vínculos con el servidor público.

No existe un programa de protección a testigos; por el contrario, el sistema está diseñado para favorecer a los servidores públicos acusados de corrupción, quienes aprovechan sus privilegios de clase, su elevado estatus económico, mientras que los denunciantes y testigos enfrentan serios obstáculos para obtener protección y representación legal.

No existe un modelo de participación directa de la sociedad en la vigilancia del servicio público, en el que de manera corresponsable participe en la prevención, investigación y sanción.

El sistema de recuperación de activos da pobres resultados y las deficiencias de la Secretaría de la Función Pública en la integración de las investigaciones y la imposición de las sanciones que llevan a cabo los órganos internos de control, que son luego utilizadas en los juicios de nulidad.

Luego entonces, el modelo que actualmente se encuentra vigente en nuestro país se encuentra agotado, los resultados no son los que se requiere, y los grados de corrupción que

hemos alcanzado son escandalosos. Por ello, es necesaria una reforma integral en materia de prevención, erradicación y combate a la corrupción que dote de las instituciones y herramientas necesarias para la consecución de esos fines.

Ante este planteamiento, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática pone a consideración de ésta soberanía una propuesta integral en materia de prevención, erradicación y combate a la corrupción, que modifique de manera sustancial el sistema que actualmente existe, en un marco de respeto irrestricto a los derechos humanos.

Por tanto planteamos la modificación y adición de diversos artículos constitucionales, que permitan la creación del Instituto Federal de Prevención, Erradicación y Combate a la Corrupción, como órgano autónomo e independiente, que tendrá facultades para vigilar e investigar el desempeño de los servidores públicos, así como la fiscalización de su evolución patrimonial.

Dicho Instituto estará compuesto por un Consejo General que será la autoridad máxima en materia de diseño, implementación y evaluación de políticas de prevención, erradicación y combate a la corrupción.

Asimismo, se establece la creación de un Tribunal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que pertenecerá al Poder Judicial de la Federación, y que tendrá como atribuciones principales, la sanción de las irregularidades cometidas por los servidores públicos, así como la determinación y calificación de los conflictos de interés que puedan presentarse en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos.

La presente iniciativa también plantea la creación como organismo autónomo del Instituto Federal de Acceso Igualitario a la Justicia, que tendrá a su cargo la defensa y representación de los habitantes del país, que por cualquier razón se encuentren en desventaja con su contraparte, y para el caso específico que brinden asesoría jurídica y representación a las personas que denuncian casos de corrupción, para que puedan presentarlos ante las diversas instancias cuya creación también se propone, de esta manera se trata de anular cualquier tipo de "captura" que puedan tener los integrantes del Consejo General del Instituto Federal de Prevención, Erradicación y Combate a la corrupción.

Por lo que hace al régimen constitucional que regula la actividad de los servidores públicos, se proponen como modificaciones el establecimiento a nivel constitucional del conflicto de interés, para impedir que los servidores públicos realicen cualquier actividad que pueda empañar o entorpecer su desempeño o bien, que utilicen el cargo para obtener beneficios indebidos para sí mismos o para un tercero. De igual manera, se establece la obligación de crear un servicio civil de carrera, sin excepciones, que garantice que los servidores públicas con los principios que deben regir su actuación.

Por lo expuesto y fundado, sometemos a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

## **Decreto que reforma diversas disposiciones constitucionales en materia de prevención, erradicación, sanción y combate a la corrupción, así como en materia de acceso a la justicia**

**Artículo Único.** Se reforman la fracción XXIX-H del artículo 73, los párrafos primero, segundo, quinto y noveno del artículo 94; se modifica el primer párrafo del artículo 99, para que el contenido actual del mismo primer párrafo del artículo 113; contenido en un apartado A; el párrafo segundo del artículo 108; el primer párrafo del artículo 114; la fracción VI y el segundo párrafo del artículo 116; los incisos ñ) y o) de la fracción V, de la Base Primera del Apartado C del artículo 122; se **adicionan** un apartado B al artículo 99; un apartado C al artículo 102; los párrafos quinto, sexto, séptimo y noveno del artículo 108; se adicionan las fracciones IV y V al artículo 109; se adicionan un tercer párrafo y las fracciones I a IV al artículo 113; la fracción VIII al artículo 116; un inciso p) de la fracción V, de la Base Primera del Apartado C del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-G. ...

**XXIX-H.** Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

XXIX-I. a XXX. ...

**Artículo 94.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, **en un Tribunal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes. **La imposición de las sanciones por infracciones administrativas de los servidores públicos integrantes del Poder Judicial de la Federación corresponderá al Tribunal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

...

...

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito, del Tribunal Electoral y del

**Tribunal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

...

...

...

La remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los magistrados electorales **y los magistrados del Tribunal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**, no podrá ser disminuida durante su encargo.

...

...

#### **Artículo 99.**

**A.** 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.

...

...

...

#### **I. al IX. ...**

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**B. El Tribunal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, será, con excepción de lo dispuesto en la presente Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.**

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete magistrados. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

**I. Los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos, solicitados por el Instituto Federal de Prevención, Erradicación y Combate a la Corrupción y por el Consejo de la Judicatura Federal y el Instituto Federal de Acceso Igualitario a la Justicia;**

**II. La determinación e imposición de las sanciones a los servidores públicos.**

**III. Los conflictos de interés planteados por el Instituto Federal de Prevención y Combate a la Corrupción, el Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Federal de Acceso Igualitario a la Justicia y los particulares que hayan sufrido o puedan sufrir una afectación por dicho conflicto.**

**IV. La Sala Superior conocerá de las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos emitidas en materia de responsabilidades de los servidores públicos resueltos por las salas regionales;**

**V. La responsabilidad patrimonial del Estado derivada de la acción u omisión de los servidores públicos.**

**VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal de Prevención y Combate a la Corrupción y sus servidores y los del Instituto Igualitario de Acceso a la Justicia;**

**VII. Las demás que señale la ley.**

**Los conflictos laborales entre el Tribunal y su personal serán dirimidos en los Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios y Colegiados del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley de la materia.**

**Las salas del Tribunal de Responsabilidades de los Servidores Públicos harán uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.**

**Cuando una sala del Tribunal de Responsabilidades de los Servidores Públicos sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.**

**La organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.**

**La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.**

**La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal de Responsabilidades de los Servidores Públicos corresponderá, en los términos que señale la ley, a una comisión de la Sala Superior, que se integrará por el Presidente del Tribunal, quien la presidirá; dos magistrados de la Sala Superior y dos magistrados de las Salas Regionales designados por insaculación; y tres del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.**

**Los magistrados que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.**

**Los magistrados que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.**

**Los magistrados que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.**

**En caso de vacante definitiva se nombrará en los términos del presente artículo a un nuevo magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.**

**El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.**

#### **Artículo 102.**

**A...**

**B...**

**C. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán institutos de acceso igualitario a la justicia, organismos autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propios, para garantizar el acceso efectivo a la justicia, en condiciones de igualdad, en los términos que establecen esta Constitución, los tratados internacionales suscritos por México y las leyes de la materia y que permitan a la población:**

**I. La promoción efectiva de sus derechos.**

**II. La orientación o asesoría jurídica para hacer efectivos sus derechos;**

**III. Reclamar sus derechos mediante el ejercicio de las acciones que prevén las leyes ante los órganos de procuración, administración de Justicia, y otros de naturaleza jurisdiccional, nacionales o internacionales.**

**IV. La defensa jurídica para obtener las restituciones o reparaciones en el goce de sus derechos.**

**La representación jurídica y la defensa cuando la persona sea demandada o sujeta a un procedimiento en su contra, de conformidad con lo señalado en esta ley y demás disposiciones aplicables.**

Los servicios que presten los institutos, serán gratuitos cuando el usuario sea el imputado, víctima de delito, trabajador, demandante en materia familiar, adolescente, indígena, integrante de algún grupo vulnerable o toda persona que determine el estudio socioeconómico que realice el Instituto que no puede cubrir las cuotas. Las leyes de la materia establecerán los casos y condiciones a que se sujetará el pago de los servicios brindados por los institutos

Las leyes a que se refiere el primer párrafo de este inciso, tendrán como objetivo:

I. Garantizar el acceso a la justicia ante los tribunales y autoridades competentes, nacionales o internacionales;

II. Garantizar un servicio de defensoría pública de calidad para la población;

III. Asegurar las condiciones para un servicio profesional de carrera para los servidores públicos de los institutos;

IV. Regular los casos y condiciones en que se llevará a cabo el litigio estratégico, que tendrá como propósito la ampliación de derechos de los habitantes del país.

V. Regular la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias en las distintas ramas del sistema de justicia; y

VI. Regular los mecanismos para evaluar la calidad de la justicia que se imparte en México, procurando la intervención de las instituciones de educación superior y las organizaciones de la sociedad civil.

El órgano que cree el Congreso de la Unión se denominará Instituto Federal de Acceso Igualitario a la Justicia y se organizará de conformidad con lo siguiente:

a) El Instituto tendrá a su cargo el cumplimiento en materia federal de lo establecido en el Apartado C del presente artículo, y se regirá por los principios de la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y respeto a los derechos humanos; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y ocho consejeros integrantes y concurrirán con voz, pero sin voto un representante del Ejecutivo federal, un representante del Poder Judicial de la Federación, dos representantes de las instituciones de educación superior, dos representantes de las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas y un secretario ejecutivo.

b) La ley de la materia determinará las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, los órganos que lo integren, así como las relaciones de mando de éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal certificado, necesario para realizar el servicio.

c) El consejero presidente y los consejeros integrantes, serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, de las y los candidatos que se postulen en los términos de la ley de la materia.

d) No podrán ser candidatos a integrar el Consejo General aquellas personas que durante los doce años anteriores a su candidatura, hayan pertenecido o pertenezcan a un partido político, hayan sido o sean

candidatos externos o internos a cargos de representación popular o servidores públicos en los términos de la presente Constitución.

e) Las y los consejeros durarán en su encargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales y de investigación, no remuneradas. La retribución que perciban será igual a la que perciben los diputados federales.

f) La ley establecerá los requisitos para ser consejero, así como la forma en que se nombrará al Secretario Ejecutivo y demás servidores públicos que se requieran, de conformidad con las reglas del servicio civil de carrera que se establezca en la misma.

**El consejero presidente deberá cumplir con los mismos requisitos exigidos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**Las leyes que emitan las legislaturas de los estados deberán cumplir con lo establecido en el presente apartado.**

**Artículo 108. ...**

El presidente de la república, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. **Una vez concluido su encargo el presidente de la república podrá ser sometido a los procedimientos a que se refiere el presente Título.**

...

...

...

**Ninguno de los servidores públicos mencionados podrá, durante el tiempo que dure su encargo, tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que se que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales o de investigación, no remunerados, salvo que obtenga una determinación del Tribunal Federal de**

**Responsabilidades de los Servidores Públicos que establezca que no existe conflicto de interés entre ambas actividades.**

**Se considera que existe conflicto de interés cuando el servidor público tiene, respecto del interés personal de que se trate la facultad o atribución de afectarlo a través del ejercicio de su cargo, individual o colectivamente, de manera personal o a través de subordinados, y que esta afectación derive o pueda derivar en un beneficio indebido de cualquier naturaleza, para el servidor público o un tercero.**

**Será requisito previo para ingresar como servidor público federal que el Tribunal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determine que no existe conflicto de interés con la actividad previa del aspirante a ingresar al servicio público y el empleo, cargo o comisión que desempeñará.**

**Todo servidor público que concluya su empleo cargo o comisión en el servicio público, se abstendrá por el lapso de dos años de aceptar cualquier empleo, cargo o comisión en áreas afines o relacionadas con el servicio público que termina, a menos que el Tribunal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determine que no existe conflicto de interés.**

**El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, expedirán las leyes de servicio civil de carrera que deberán regular, basados en la equidad de género la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los servidores públicos bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, no discriminación y respeto a los derechos humanos;**

**Artículo 109. ...**

**I. a III. ...**

...

...

...

**IV. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán organismos públicos autónomos, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan los poderes legislativos federal y locales y la sociedad civil, en los términos de esta Constitución y de las leyes de la materia, y tendrán a su cargo la prevención, erradicación e investigación de las infracciones cometidas por los servidores públicos, bajo los principios de legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad no discriminación y respeto a los derechos humanos.**

**V. El organismo que cree el Congreso de la Unión se denominará Instituto Federal de Prevención, Erradicación y Combate a la Corrupción y se organizará de conformidad con las siguientes bases.**

**A. El Instituto Federal será autoridad en materia de prevención, erradicación e investigación de infracciones cometidas por los servidores públicos, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por nueve consejeros y concurrirán con voz pero sin voto un representante del Poder Ejecutivo, dos representantes de las instituciones públicas de educación superior, dos representantes de las organizaciones de la sociedad civil, legalmente constituidas y un secretario ejecutivo.**

**B. La ley de la materia determinará las reglas para la organización y funcionamiento del Instituto, los órganos que la integren, así como las relaciones de mando de éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal certificado, necesario para realizar el servicio. Asimismo, establecerá la organización y funcionamiento de los órganos internos de control en cada una de las dependencias de la administración pública centralizada, la Procuraduría General de la República, la administración pública descentralizada, las paraestatales y empresas de participación estatal.**

**C. El consejero presidente y los consejeros del Consejo General, serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, de las y los candidatos que se postulen en los términos de la ley de la materia.**

**D. No podrán ser candidatos a integrar el Consejo General aquellas personas que durante los últimos doce años hayan pertenecido a un partido político, haber sido candidatos externos o internos a cargos de representación popular.**

**E. Las y los Consejeros durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación, no remuneradas. La retribución que perciban será igual a la que perciben los diputados federales.**

**F. La ley establecerá los requisitos para ser consejero, así como la forma en que se nombrarán al Secretario Ejecutivo y demás servidores públicos que se requieran, de conformidad con la reglas del servicio civil de carrera que se establezcan en la misma.**

**G. Serán objetivos del Instituto Federal de Prevención, Erradicación y Combate a la Corrupción:**

**a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir, erradicar y combatir de manera eficaz, eficiente y efectiva la corrupción.**

**b) Formular, aplicar y mantener políticas coordinadas contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad, y que permitan el respeto a la legalidad, la debida gestión de los asuntos y bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas;**

**c) Ejercer la vigilancia de la actividad de los servidores públicos con el propósito de verificar el cumplimiento de sus obligaciones;**

**d) Iniciar las investigaciones sobre infracciones cometidas por los servidores públicos para ejercer las acciones correspondientes ante el Tribunal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

**e) Ejercer la vigilancia y supervisión de la evolución patrimonial de los servidores públicos para prevenir, erradicar e investigar el enriquecimiento ilícito.**

**La fiscalización de la situación patrimonial de los servidores públicos, sus familiares y demás personas físicas o morales con la cual dichos servidores públicos hayan tenido un vínculo durante el ejercicio de sus empleo, cargo o comisión y con anterioridad a éste durante un periodo de quince años, estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal de Prevención, Erradicación y Combate a la Corrupción, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la investigación patrimonial por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.**

**El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización de situación patrimonial de los servidores públicos en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.**

**Las legislaturas de las entidades federativas en las leyes que emitan para la creación de los organismos a que se refiere este artículo estarán sujetas al cumplimiento de las bases anteriores.**

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

...

**Las leyes a que se refiere el primer párrafo del presente artículo deberán contener además:**

**I. Medidas para la prevención, erradicación, detección investigación de irregularidades cometidas por los servidores públicos;**

**II. La regulación de técnicas especiales de investigación de situación patrimonial de los servidores públicos y las reglas para su utilización como prueba ante los tribunales correspondientes, y**

**III. Regulación y aplicación de medidas de transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos.**

**IV. Regulación relativa a la participación de la sociedad en la denuncia, vigilancia y verificación evaluación del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y los mecanismos para brindar la protección y garantías que requiera su participación.**

**Artículo 114.** El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de **siete** años después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de **la determinación de la procedencia de la denuncia.**

...

...

**Artículo 116. ...**

...

**I. a IV. ...**

**VI.** Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias;

**VII. ...**

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior; **y**

**VIII. Las legislaturas de los estados emitirán las leyes para la creación y organización de los órganos autónomos a que se refieren los artículos 102 y 109 de esta Constitución.**

**Artículo 122...**

...

...

...

...

...

**A...**

I. a V. ...

**B. ...**

I. a V. ...

**C. ...**

**Base Primera. ...**

**V.** La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) a n) ...

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;

**o) Expedir las leyes para la creación y organización de los órganos autónomos a que se refieren los artículos 102 y 109 de esta Constitución; y**

**p) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.**

**Transitorios**

**Artículo Primero.** El presente decreto entrará en vigor a los dos años siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo Segundo.** El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados tendrán un año, contado a partir de la publicación del presente decreto, para expedir las leyes correspondientes.

**Artículo Tercero.** Los recursos humanos, materiales y financieros asignados a la Secretaría de la Función Pública, serán transferidos al Instituto Federal de Prevención, Erradicación y Combate a la Corrupción, una vez que haya sido aprobada la ley de la materia.

Las legislaturas de los estados ordenaran la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros de las contralorías generales, órganos internos de control y cualquier área homologa a los órganos autónomos que se creen para los efectos de lo establecido en el artículo 109 constitucional, una vez que se expidan las leyes de la materia.

**Artículo Cuarto.** El Congreso de la Unión ordenará la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros al Instituto Federal de Acceso a la Justicia de las siguientes instituciones:

- a) Instituto Federal de Defensoría Pública
- b) Procuraduría Agraria,
  
- c) Procuraduría de la Defensa del Contribuyente,
- d) Procuraduría Federal del Consumidor,
  
- e) Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo,
- f) Comisión Nacional de Arbitraje Médico, y
  
- g) Comisión Nacional para la Protección de los Usuarios de Servicios Financieros.

Las legislaturas de las Entidades Federativas dispondrán la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros de las defensorías públicas y demás organismos homólogos a los Institutos de Acceso a la Justicia, una vez que se expidan las leyes de la materia.

**Nota**

1. Memorias del Foro Internacional: Mejores Prácticas Internacionales en materia de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, coordinado por Claudia Lilia Cruz Santiago.

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a los diecinueve días del mes de agosto de 2009.

Diputada Claudia Lilia Cruz Santiago (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 19 de 2009.)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LOS DIPUTADOS MARTHA MARGARITA GARCÍA MÜLLER Y CRISTIÁN CASTAÑO CONTRERAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 26 DE AGOSTO DE 2009**

Los suscritos, diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario de Acción Nacional a 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 consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Como sabemos, el artículo 115 constitucional regula uno de los elementos más importantes del sistema político federal mexicano, el municipio, que ha pasado por diferentes etapas de conformación a través de nuestra historia como el municipio en la Constitución de Querétaro donde los movimientos precursores de la Revolución Mexicana propugnaron por la democratización del país; no se hubieran alcanzado los ideales revolucionarios si no se hubiesen existido las reivindicaciones a la institución del municipio libre y la abolición de las jefaturas y prefecturas políticas que tanto daño le hicieron.<sup>1</sup>

Por su parte, el Programa del Partido Liberal Mexicano, expedido por Don Francisco I. Madero, propuso la suspensión de los jefes de los partidos políticos y la reorganización del poder municipal. El Plan de San Luis Potosí reconoció la soberanía de los estados y exaltó la libertad de los ayuntamientos.<sup>2</sup>

Don Venustiano Carranza exigió en Veracruz adiciones al Plan de Guadalupe, y así, el movimiento constitucionalista pugnó por que la libertad municipal se llevara a la carta fundamental. Posteriormente con el decreto que expidió el primer jefe en 1914, se propuso que los estados tuvieran como base de su división territorial y de su organización política al municipio libre. La adición señalaba que la administración municipal recaería en un ayuntamiento de elección popular directa sin autoridades intermedias.<sup>3</sup>

El proyecto de reformas que sometió Carranza a la Asamblea Constituyente buscaba, a decir del primer jefe, no sólo garantizar la libertad política del municipio, sino también la económica, al asegurarle los fondos y recursos indispensables para hacer frente a sus necesidades la propuesta municipal contenida en el artículo 115 trató sobre las siguientes cuestiones fundamentales: la naturaleza del municipio con base en el concepto de libertad; el gobierno municipal con base en la relación estados-municipios; la hacienda municipal, y la libertad política en ellos.<sup>4</sup> Es de destacar que en ninguna de estas reformas quedaba

prohibida la reelección inmediata para presidentes municipales y miembros del ayuntamiento.

Sin embargo, como comenta Diego Valadés,<sup>5</sup> en 1933 el Partido Nacional Revolucionario hacía frente a tensiones internas que amenazaban su unidad. Fundado apenas en 1929, se encontraba ante la situación inesperada: la reelección de legisladores, federales y locales, y de integrantes de los ayuntamientos hizo que numerosos miembros del PNR alentarán la idea de dar vida a nuevos partidos para poder participar como candidatos a los cargos de elección popular. La respuesta política fue inteligente: el propio Partido Nacional Revolucionario (PNR) promovió una reforma constitucional que prohibió la reelección sucesiva de legisladores, presidentes municipales, regidores y síndicos.

Al prohibir la reelección sucesiva de diputados, senadores, alcaldes, regidores y síndicos, el PNR se convirtió en el único instrumento que podía asegurar el triunfo a los aspirantes. Con ello se consolidó el PNR, porque pudo controlar a la clase política que aspiraba a cargos electorales federales, y generó una base amplia, poderosa y duradera en el ámbito rural, gracias al recambio permanente de los ayuntamientos.<sup>6</sup>

La reforma constitucional de 1933 tuvo un buen pretexto: fortalecer al partido en el poder. Sin embargo, en lo que respecta a legisladores e integrantes de ayuntamientos resultó la más antidemocrática de cuantas se han introducido a la Constitución de 1917. Es probable que sin esta reforma la permanencia de un partido dominante hubiera sido menos prolongada.<sup>7</sup>

La reelección municipal estaba permitida por la Constitución de 1917; nadie, nunca, la objetó. Con motivo de la reforma de 1933 se adujo el falaz argumento de que "la movilidad podemos considerarla como una escuela democrática". Lo que en realidad fortaleció fue un sistema autoritario que, pretextando la movilidad interior en un partido, cancelaba la competencia abierta con otros partidos.<sup>8</sup>

El doctor Fernando León Nava<sup>9</sup> respecto a la reelección municipal consecutiva nos señala que hay muchos países<sup>10</sup> en el mundo, en donde, desde hace años, existe la reelección municipal, no sólo para un periodo, sino en algunos casos de manera indefinida. La experiencia en dichos países, es que la ciudadanía es sabia y no se equivoca, si hay un buen gobierno le otorgan nuevamente la confianza.

Sin embargo, toda vez que el municipio mexicano recibe mayores recursos desde 1998 a través de los fondos de aportación de fortalecimiento e infraestructura social municipal, y que jurídicamente es más sólido, se hace necesario asegurar un buen gobierno y administración municipal. Está comprobado, por estudios serios, que hay una gran pérdida de experiencia institucional en los municipios de México cada tres años por los relevos de gobierno.<sup>11</sup>

Ahora bien, entre los factores que, sin duda, han debilitado la estructura institucional del municipio, está la ausencia de capacitación y profesionalización de los servidores públicos de los ayuntamientos, tanto como los de elección popular como los designados. Incluso si

se habla de un servicio profesional en la administración pública municipal, la lógica es que debe darse desde la raíz, es decir desde los propios funcionarios de elección popular mediante la instauración de la reelección inmediata. Lo anterior resultaría positivo para el fortalecimiento de la estructura institucional del municipio así como su capacidad técnica y hacer eficiente la gestión gubernamental, por las siguientes razones:

Existiría un mecanismo de rendición de cuentas, de control, de supervisión y calificación ciudadano respecto a la actuación de sus representantes municipales; que tengan la oportunidad periódica (cada tres años), de señalar los errores y los aciertos de los funcionarios municipales.

Es la oportunidad de que el ciudadano sea juez del desempeño municipal de sus representantes, que se verá reflejado al momento del voto en la reelección.

Sería posible establecer una continuidad dentro de los trabajos y acciones municipales, lo que permitiría el desarrollo de mejores o auténticas "políticas municipales" en el ayuntamiento.

Se generaría un incentivo para una mejor y mayor gestión por parte de los representantes, ante el hecho de buscar la reelección inmediata, lo cual a su vez se traduciría en el deber de mantener un contacto más estrecho con los votantes.

Se crearía una relación más directa entre los representantes y los electores.

Se cultivaría al electorado, explicarle su conducta, a informarle, a justificar su posición respecto algún asunto municipal.

Se profesionalizaría la capacidad técnica y de gestión de los funcionarios municipales electos popularmente, mediante el aprovechamiento de la experiencia, los conocimientos y la capacidad adquirida por los legisladores; reduciendo los altos costos del aprendizaje, derivados de la inexperiencia e los legisladores mexicanos.

La Constitución, en su texto actual, no prohíbe la reelección municipal; la condiciona: después de pasado un periodo el funcionario municipal que lo fue antes, puede ser elegido otra vez con toda razón. En consecuencia existe actualmente una reelección limitada, condicionada, con intermitencias para los funcionarios municipales en la Constitución.

Finalmente, no es razonable pensar que todos y cada uno de los funcionarios municipales pudieran reelegirse a su arbitrio personal, ya que de acuerdo con el sistema electoral imperante, para ser candidato a un cargo de representación popular se requiere la postulación de un partido político registrado; pero además, y este es el argumento de mayor solidez, quien en última instancia habrá de decidir serán los miembros de la comunidad municipal, con su voto.

Como se puede observar, las ventajas de permitir la reelección municipal son bastantes, para el beneficio de la sociedad, al fortalecer la célula básica de la organización del Estado nacional, el desarrollo democrático y, por ende, el involucramiento de la sociedad en el desarrollo político del país se consolida.

Por todo lo expuesto, considero que la necesidad es clara 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 reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Artículo 115.**

I.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, **podrán ser reelectos hasta por un periodo consecutivo.** Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, **podrán ser reelectas solamente para el periodo inmediato.** Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, los que tengan el carácter de suplentes, podrán ser electos **únicamente** para el periodo inmediato como propietarios **aun si estuvieron en ejercicio.**

II. a VIII. ...

...

## **Transitorios**

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

**Segundo.** Las legislaturas de los estados deberán actuar en sus respectivas constituciones locales, la reelección de los integrantes del ayuntamiento, atendiendo a lo establecido en la presente reforma constitucional.

## **Notas**

1. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones.* Editorial Porrúa, México 2000.

Tomo XI, página 135.

2. Ídem.

3. Ídem.

4. Ídem.
5. <http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/editoriales.html?var=12780>
6. Ídem.
7. Ídem.
8. Ídem.
9. Disponible en [HTTP://municipiodecolon.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_Federalismo\\_hacendario555](HTTP://municipiodecolon.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Federalismo_hacendario555).
10. Dentro de los países que en América Latina establecen la reelección municipal consecutiva se encuentran Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, Uruguay, Venezuela. Para consulta ir a <http://wwwcongresogto.gob.mx/ultimo/coloqui/AmpliacinMandato.pp#320,17,Algunos datos de la reforma de 1933>.
11. Ídem.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 27 de agosto de 2009.

Diputados Martha Margarita García Müller, Cristián Castaño Contreras (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 26 de 2009.)