

**Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2090, jueves 7 de  
septiembre de 2006**

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 35, 39, 71, 73 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO  
JOSÉ MANUEL DEL RÍO VIRGEN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE  
CONVERGENCIA**

El suscrito diputado, José Manuel del Río Virgen, integrante del Grupo Parlamentario de Convergencia en la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, 72 y 73 constitucionales presentamos la siguiente iniciativa que adiciona una fracción VI al artículo 35, un párrafo al 39, 71, 73 y 116 constitucional para dotar a los ciudadanos participación directa en la vida pública a través de las figuras conocidas como: referendo, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato. Bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

1. Considerando que México está organizado como república representativa, democrática y federal conforme señala el artículo 40 de la Constitución Política.
2. Considerando que es facultad del Constituyente Permanente imprimir los principios básicos y rasgos conforme a los cuales se deberán regir la organización política de los mexicanos en todos los niveles.
3. Considerando que el pueblo de México ejerce su soberanía a través de la elección de sus representantes -y de las políticas públicas que éstos postulan en campaña- ante la nación y a sus gobernantes.
4. Considerando que: El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

5. Considerando que los mexicanos no tenemos derecho a exigir a nuestros representantes y gobernantes que cumplan y respeten sus compromisos de campaña; que legislen en el sentido que marcan los estatutos de sus partidos; y que apliquen políticas públicas conforme a sus compromisos empeñados en campaña.

6. Considerando que algunos estados de la federación cuentan con figuras de democracia directa, pero que a menudo sus principios no se aplican por la ausencia de leyes reglamentarias.

7. Y toda vez que la democracia mexicana necesita reconocer el derecho de los ciudadanos de participar de manera directa en la vida pública proponemos una reforma en la materia para evitar el abuso de poder.

Con base en lo anterior proponemos **reformas constitucionales a los artículos 35, 39, 71, 73 y 116** para que los mexicanos podamos ratificar leyes (referendo), opinar sobre planeación y ejecución de las políticas públicas (plebiscito), iniciar leyes (iniciativa popular) y remover a los malos gobernantes o representantes populares por causas graves (revocación de mandato).

Por todo lo anterior expuesto y fundado, proponemos la siguiente iniciativa de

**Decreto que adiciona una fracción VI al artículo 35 constitucional, sobre las prerrogativas ciudadanas, para quedar como sigue:**

I. a V. ....

VI. Ratificar leyes (referendo); opinar sobre la planeación y ejecución de políticas públicas (plebiscito); iniciar leyes (iniciativa popular) y remover a los gobernantes (revocación de mandato) que no cumplen con el mandato que el pueblo les confiere, en los términos que marque la ley respectiva.

Por lo que toca a la soberanía popular y formas de gobierno que regula el **artículo 39** constitucional se agrega un párrafo para quedar como sigue:

? Y de revocar el mandato cuando sus representantes u gobernantes no cumplen con sus compromisos y obligaciones adquiridos ante la ciudadanía.

Por lo que toca al derecho a iniciar leyes y decretos que regula el **artículo 71** constitucional se agrega un párrafo para quedar como sigue:

I. a III. ....

IV. Los ciudadanos a través de la figura de iniciativa popular en los términos y condiciones que establezca la ley.

**Artículo 73** constitucional, sobre facultades del congreso y del Instituto Federal Electoral, IFE, se agregan dos párrafos, XXXI y XXXII; para quedar como sigue:

I. a XXX. ....

XXXI. Expedir la ley reglamentaria que instrumenta las figuras de democracia directa conocidas como iniciativa popular, referendo, plebiscito y revocación de mandato.

XXXII: El IFE es el organismo encargado de convocar y organizar el referendo y plebiscito en los términos y condiciones que señale la ley.

Al **artículo 116** se le agrega un párrafo:

I. a VII. ....

VIII. El congreso de cada estado de la federación fijará principios y mecanismos para el ejercicio del derecho ciudadano a participar en los asuntos públicos fundamentales, mediante las figuras de plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación del mandato en los términos que los mismos establezcan.

**Transitorios.** El presente decreto entrará en vigor el día inmediato posterior a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 7 días del mes de septiembre del año dos mil seis.

Diputado José Manuel Del Río Virgen, (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2090, jueves 7 de  
septiembre de 2006

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO 69 DE  
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO  
DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

Los suscritos, diputados federales de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración del Pleno de la honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto de reforma y adiciones del artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

Por disposición consignada en el artículo 69 de nuestra norma suprema, el Presidente de la República tiene la obligación de asistir a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias y de rendir ante el Congreso un informe del estado que guarda la administración pública del país.

El informe presidencial debe ser un acto de rendición de cuentas que se hace ante el Poder Legislativo, actuando las dos Cámaras del Congreso como asamblea única, y posteriormente, por separado cada Cámara realiza el análisis del informe en los cuatro rubros que se señalan en el artículo 7o., numeral 4, de la Ley Orgánica del Congreso General.

Independientemente de este análisis, la Cámara de Diputados realiza, a través de la Auditoría Superior de la Federación, la revisión de la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal. Está previsto que la Cámara de Diputados aprueba, en uso de facultades exclusivas, el Presupuesto de Egresos de la Federación, previa solicitud que el Ejecutivo federal hace de las asignaciones presupuestales que requiere para la realización de las actividades de gobierno, y que en la Cuenta Pública se determina la coincidencia o discrepancia entre lo autorizado respecto de lo ejercido y la forma en la cual los recursos públicos son utilizados.

Pero este examen es siempre ex post, por lo que resulta necesario encontrar un mecanismo ágil y que permita también un diálogo directo entre el titular del Poder Ejecutivo y los integrantes del Poder Legislativo. La iniciativa del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo que hoy se somete a su consideración tiene el propósito de establecer en la Constitución ese diálogo entre poderes, ya que el mecanismo actual que se establece en la Ley Orgánica del Congreso únicamente limita al envío al Presidente de la República, por parte de cada Cámara del Congreso, de las versiones estenográficas de las sesiones en que se realiza la glosa o comparezcan los secretarios de despacho, solamente para el conocimiento del Presidente de la República.

El planteamiento anterior tiene una explicación lógica: el Presidente de la República rinde su informe ante el Congreso en la fecha prevista en el artículo 65 constitucional; esto es, al inicio del noveno mes de año, con lo que se entendería que su informe abarca de lo realizado por la administración pública federal entre el 1 de septiembre de un año y el 31 de agosto del año siguiente, pero la revisión de la Cuenta Pública abarca lo que el Ejecutivo hizo o no con las autorizaciones de gasto contenidas en el decreto de Presupuesto de Egresos para un ejercicio fiscal, que inicia el 1 de enero y concluye el 31 de diciembre de ese año.

El contenido específico de nuestra propuesta es establecer una relación directa, respetuosa y continua entre los titulares de dos de los poderes públicos de la nación que el pueblo elige a través de su sufragio.

Esta obligación del Ejecutivo de asistir a la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso se estableció por vez primera en el México independiente en el artículo 68 de la Constitución de 1824, que señalaba: "El Congreso General se reunirá todos los años el día primero de enero" y "a ésta asistirá el Presidente de la federación, quien pronunciará un discurso análogo a este acto tan importante; y el que presida el Congreso contestará en términos generales".

Ésta es la primera ocasión en que se establece, independientemente del sistema de división de poderes, la relación respetuosa y coordinada entre los titulares de dos de los poderes públicos del país.

Por su parte, la Constitución de 1857 establece en el artículo 63: "A la apertura de sesiones del Congreso asistirá el Presidente de la Unión, y pronunciará un discurso en el que manifieste el estado que guarda el país. El Presidente del Congreso contestará en términos generales".

Es necesario recordar que el Congreso de la Unión, previsto en el texto original de la Constitución de 1857, era, por disposición del artículo 51 de dicho ordenamiento legal, unicamaral, esto es, se integraba por una única Asamblea Legislativa, denominada "Congreso de la Unión". Y no fue sino hasta la reforma constitucional de 1872 en que se reinstaura el Senado de la República, en la que el Congreso vuelve a ser bicamaral.

En consecuencia, la Constitución de 1857 impone al Ejecutivo dos obligaciones: la primera, asistir a la apertura de sesiones del Congreso; y la segunda, pronunciar un discurso en el que manifieste el estado que guarda el país. Esto es, el titular del Ejecutivo presenta a los diputados, representantes del pueblo, los logros de su administración.

A diferencia de la Constitución que le antecede, la de 1917 suprime que el Presidente de la República pronuncie un discurso y lo obliga a que el informe sea entregado por escrito.

Desde esa fecha y en virtud de la formación del sistema político autoritario presidencial, se trastocó el espíritu de la norma establecida en el artículo 69 y es que el Presidente de la República acude ante el Congreso de la Unión a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias y a presentar por escrito un informe del estado que guarda la administración pública del país; esto, a fin de cuentas, se traduce en que el Presidente de la República informa a los legisladores integrantes del Congreso de la forma en la cual ha ejercido los recursos públicos que la Cámara de Diputados le ha aprobado para el ejercicio fiscal de que se trate.

En consecuencia, el informe presidencial, que debe ser un acto republicano de rendición de cuentas, se convirtió en un acto cortesano, se convirtió en el día del presidente, en el día del informe presidencial, soslayando el hecho de que el Presidente es el que concurre a la sede del Congreso a la apertura del periodo de sesiones ordinarias, a presentar un informe del estado que guarda el país.

Toda esta ceremonia se convirtió en el día de loas y de quema de incienso a la mítica figura presidencial.

En el régimen monolítico de partido de Estado nunca se cuestionó al Presidente. No es sino hasta que, como consecuencia de la reforma política de 1977, que se traduce en una integración plural de la Cámara de Diputados en 1979, cuando con el arribo a la Cámara de nuevas fuerzas políticas se da la posibilidad de que la Cámara de Diputados sea más dinámica en sus trabajos, se cuestione más la acción del gobierno, se discuta más en la aprobación del Presupuesto de Egresos, así como en la revisión de la Cuenta Pública.

De todos es sabido que el sistema de división de poderes previsto en la Constitución no es rígido ni inflexible, pues la propia Constitución del país establece casuísticamente los casos en que los poderes Legislativo y Ejecutivo intervienen para la realización de ciertos actos. A manera de ejemplo señalamos los siguientes:

a) El artículo 27, fracción XIX, párrafo segundo, prevé la existencia del Tribunal Agrario, que se integra por magistrados propuestos por el Ejecutivo federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

b) La designación del gobernador del Banco de México, prevista en el artículo 28, párrafo séptimo, donde se señala que la conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

c) El caso de la suspensión de garantías previsto en el artículo 29, donde el Presidente de la República, con la aprobación del Congreso de la Unión puede suspender garantías individuales en todo el país o en lugar determinado.

La propuesta que el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo somete a su consideración estriba en señalar expresamente en el primer párrafo del artículo 69 que el Presidente de la República dirigirá a los integrantes del Congreso y, por conducto de ellos, a la nación un mensaje político considerando la amplitud del informe de gobierno presentado por escrito.

Esto, con el propósito de superar las disquisiciones teóricas de si la obligación del Ejecutivo federal se circunscribe únicamente a la presentación del informe. O bien, también puede hacer uso de la palabra.

Finalmente, lo que se pretende con esta reforma es establecer en el texto de nuestra Norma Fundamental lo que ya se señala en el artículo 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: "Al discurso que el Presidente de la República pronuncie en ese acto, el Presidente del Congreso contestará en términos generales".

De igual forma, proponemos la adición de un segundo párrafo al artículo 69 constitucional para establecer la obligación del Presidente de la República de estar presente en el salón de sesiones del Congreso en el momento que el Presidente del mismo hace la declaratoria de apertura del periodo de sesiones ordinarias.

La declaratoria se regula por lo establecido en el artículo 6o., numeral 2, de la Ley Orgánica del Congreso General, que a la letra señala: "Al iniciarse cada periodo de sesiones ordinarias, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados declarará en voz alta: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos abre hoy (fecha) el primer (o segundo) periodo de sesiones ordinarias del (primer, segundo o tercer) año de ejercicio de la (numero ordinal) Legislatura?", ya que éste es el momento protocolario en que el Congreso da inicio a sus periodos legislativos, y en él debe estar presente el titular del Ejecutivo federal. Además, proponemos que el Presidente de la República escuche en voz directa de los legisladores de los diferentes grupos parlamentarios su posición acerca del balance que cada uno de ellos hace del informe que presentará el Presidente.

Como mecanismo para fortalecer el diálogo republicano entre los titulares de los poderes Legislativo y Ejecutivo, sometemos a su consideración la adición de un tercer párrafo al artículo 69, en el que se establezca que con posterioridad a la presentación del informe de gobierno y hasta el 30 de septiembre el Presidente de la República acuda nuevamente a la sede del Congreso para escuchar el balance que cada uno de los grupos parlamentarios aquí representados hace respecto al contenido del informe, e incluso intercambiar opiniones con ellos de los avances obtenidos o, en su caso, explicar por qué no se han obtenido las metas del Presupuesto de Egresos de la Federación y los programas que lo soportan.

Esta iniciativa tiende a fortalecer el diálogo entre poderes. El formato de presentación del informe de gobierno, convertido en un diálogo de sordos, ha quedado totalmente rebasado.

Sin embargo, es pertinente mantener el sistema de rendición de cuentas que el Ejecutivo hace a la nación por medio de sus representantes, los legisladores, para dar mayor fluidez a la relación entre dos poderes públicos.

La reforma del formato del informe de gobierno no es un tema menor, ya que debe formar parte de la gran agenda de la reforma del Estado, que pasa necesariamente

por superar el anacrónico presidencialismo que los mexicanos hemos padecido, para pasar a un sistema semiparlamentario, de rendición de cuentas continuo del gobierno hacia el Parlamento e incluso con posterioridad plantear la ratificación del gabinete presidencial.

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

**Decreto de reforma y adiciones del artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo Único.** Se reforma el primer párrafo y se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 69.** A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. **Inmediatamente pronunciará un mensaje político.** En la apertura...

**El Presidente de la República estará presente en el salón de sesiones en el momento en que el Presidente del Congreso formule la declaratoria de apertura del primer periodo de sesiones ordinarias de cada año de ejercicio. Asimismo, escuchará los posicionamientos que hagan los legisladores de los diferentes Grupos Parlamentarios representados en el Congreso, en relación con el Informe de Gobierno que se rinde ante los integrantes del Congreso de la Unión.**

**Posterior a la fecha de presentación del informe que guarda la administración pública del país y hasta el 30 de septiembre, el Presidente de la República asistirá al Congreso de la Unión a escuchar las conclusiones e intercambiar opiniones del**

contenido del informe presentado con los grupos parlamentarios representados en el Congreso.

### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los siete días del mes de septiembre del año dos mil seis.

Por el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo

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

**Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2090, jueves 7 de  
septiembre de 2006**

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO  
MIGUEL ÁNGEL JIMÉNEZ GODÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO NA**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito presentar esta iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El proceso electoral ha concluido con la realización del cómputo final de la elección presidencia por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como con la declaración de validez de la misma y la declaración de presidente electo. Este fue un proceso político caracterizado por la competencia.

Las condiciones en que se desarrolló este proceso hacen aún más evidentes las limitaciones que se venían haciendo notar sobre el marco regulatorio de nuestro sistema electoral. Si bien es cierto que nuestras instituciones y procedimientos electorales han funcionado a cabalidad y han contribuido a expresar la voluntad política de los mexicanos, también lo es que los mismos pueden y deben perfeccionarse para seguir a la par de las nuevas condiciones políticas de nuestro país.

Es por lo anterior que el Grupo Parlamentario en la Cámara de Diputados del Partido Nueva Alianza empieza a dar cumplimiento a sus propuestas contenidas en su programa de acción y en su plataforma electoral 2006 y presenta a la consideración de

esta soberanía un proyecto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral.

Este es apenas el comienzo de una serie de propuestas legislativas para buscar la transformación de las instituciones públicas dentro del marco que se conoce como reforma del Estado. Comenzamos con esta materia, porque es la que se advierte más urgente al ser el sistema electoral el sustento procedimental de la constitución de todas las demás instituciones políticas, ya que a través de él es como se constituyen las autoridades, mediante la elección de representantes que tendrán a su cargo la toma de decisiones públicas.

La importancia del sistema electoral y de una adecuada regulación del mismo se explica si se considera que la transición mexicana a la democracia giró sobre tres premisas básicas: la construcción de partidos políticos sólidos y bien estructurados, distintos al que controlaba el poder; la creación de un sistema electoral que permitiera una competencia política justa y equitativa; y un sistema de medios de impugnación jurisdiccional de los resultados electorales que superara la autocalificación y evitara los conflictos postelectorales.

Si bien durante más de medio siglo existieron varios cuerpos legislativos en materia electoral, no sería sino hasta finales de los años 60 cuando México experimentó cambios sustanciales en los ámbitos social, económico y político, que la necesidad de un nuevo sistema político se hizo patente. La pérdida de legitimidad del régimen y el surgimiento de algunos movimientos sociales, obligaría al presidente López Portillo a presentar una iniciativa de reformas constitucionales y legales que crearían un nuevo marco jurídico, con el que se puede afirmar, iniciaría la transición a la democracia.

Por ello, el Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza hoy propone a todas las fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados iniciar una discusión seria y eficaz en torno al mejoramiento de nuestras instituciones y nuestros procedimientos en materia electoral, y propone hacerlo con base en las siguientes propuestas de cambios constitucionales.

## **Limitar los tiempos de campañas**

Las campañas electorales mexicanas, especialmente las presidenciales, son inusualmente largas en perspectiva comparada. En el continente americano, sólo en Honduras y Bolivia las campañas pueden (no necesariamente es así) durar más que las mexicanas (165 días). El promedio de duración parece ubicarse alrededor de 100 a 110 días en la mayoría de los países.

Es posible detectar tres grandes problemas derivados de la duración excesiva de la campaña presidencial mexicana: 1) fastidio electoral por parte de la ciudadanía, 2) excesivo costo de las campañas, y 3) agotamiento físico y propositivo por parte de los partidos, y sobre todo, de los candidatos.

Es por eso conveniente establecer en el artículo 41 constitucional las siguientes limitaciones a los tiempos de campaña:

Diputados y senadores federales: 45 días.

Presidente de la República: tres meses.

### **Establecer facultades y principios para regular precampañas**

Existe un grave vacío legal dentro de nuestro sistema electoral: el tema de las precampañas. No existe regulación alguna de las llamadas precampañas, lo que ha suscitado un amplio debate.

En primer lugar, se debe definir qué ha entenderse por "precampaña". Si asumimos que por "precampaña" ha de entenderse el proceso interno de selección de candidatos de un partido, previo al inicio de las campañas legalmente definidas como tales, entonces la Constitución debería señalar una serie de principios básicos para que la ley reglamentaria tome en cuenta. Por ejemplo, que las precampañas son procesos respecto de los cuales aplican todas las reglas que regulan la actuación de los partidos políticos nacionales en las campañas: el financiamiento público no puede ser, en el agregado, superior al privado; los donativos para los candidatos no pueden ser anónimos, además de que tienen límites, y el partido debe darlos a conocer junto con sus informes.

En segundo lugar, parece claro que la exigencia social es que estos procesos estén claramente regulados en la ley y que sea el Instituto Federal Electoral (IFE) el encargado de hacer cumplir la normatividad para evitar los excesos y abusos que los partidos políticos protagonizaron en los dos procesos federales pasados.

En tercer lugar, parece claro que también existe la exigencia de reducir el tiempo en el que se pueden desarrollar y el monto de los recursos que se utilizan. Se podría establecer como tope a las precampañas el mismo límite de tiempo que a las campañas y, como tope a los recursos, la obligación de incorporarlos al límite de gastos de campaña de cada candidato que resulte triunfador en el proceso interno de selección.

### **Reducción del financiamiento público a los partidos y obligación de reintegrar los bienes adquiridos con éste en caso de disolución o pérdida del registro**

Desde la reforma electoral de 1977 se estableció, en el artículo 41 de nuestra Carta Magna, que los partidos políticos son entidades de interés público, lo que abrió la puerta para su financiamiento con recursos públicos. En cumplimiento a las nuevas disposiciones constitucionales en materia electoral se promulgó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), en la que se desarrollaron las prerrogativas de los partidos respecto de su acceso a la radio y a la televisión, y a medios adecuados para realizar sus tareas editoriales. Se pretendía que en los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales contaran con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del voto popular.

Con la LOPPE se iniciaba la participación del Estado en el sostenimiento de las actividades de los partidos; sin embargo, el nuevo financiamiento público era endeble e incierto, porque la ley no precisaba montos ni criterios para su asignación. Con un marco legal que dejaba mucho que desear, la Secretaría de Gobernación comenzaría a suministrar recursos en efectivo a los partidos políticos, pero de una manera poco transparente.

En el Código Electoral de 1987 se establecieron disposiciones más claras respecto del financiamiento público para los partidos políticos. Se introducía por primera vez una fórmula para calcular el monto total del financiamiento, una calendarización de ministraciones y un control incipiente sobre los recursos financieros.

La reforma del 1993 incorporó algunas reglas para controlar y fiscalizar los movimientos económicos de los partidos. A nivel constitucional se señaló que en la ley se establecerían las reglas a las que se sujetaría el financiamiento de los partidos y las campañas electorales.

Se obligaba a los partidos a contar con un órgano interno de finanzas a entregar al IFE un informe anual de ingresos y gastos, el cual podía ser eventualmente revisado; también un informe respecto de los ingresos y gastos en campaña, incluyendo el financiamiento privado. Asimismo se establecía como facultad del Instituto Federal Electoral la aprobación de disposiciones reglamentarias para ser observadas por los partidos en su contabilidad y presentación de informes.

Las elecciones de 1994 fueron calificadas como legales, en términos generales, pero fueron notoriamente inequitativas. Esto provocó una profunda revisión de nuestro sistema electoral, en el que participaron todas las fuerzas políticas de ese momento. Después de varios meses de negociación, se acordaron las reformas constitucionales y legales de 1996.

Con la reforma de 1996 se dieron grandes avances. Se terminó de asimilar la importancia que tiene para los partidos contar con recursos suficientes y equitativos, a fin de competir y ganar en unas elecciones. Se dispuso expresamente que los partidos contaran de manera equitativa con elementos suficientes para llevar a cabo sus actividades. Se estableció también el derecho al uso permanente de los medios de comunicación y reglas claras a las que se sujetará el financiamiento para actividades permanentes y electorales. Se estableció también como criterio fundamental la prevalencia del financiamiento público sobre el privado. Se fijaron a nivel constitucional

las nuevas modalidades de financiamiento público, así como las bases para su otorgamiento.

Donde más impactaron las reformas en materia de financiamiento público a los partidos, fue en el Presupuesto de Egresos de la Federación, pues los montos destinados para este fin han crecido de manera exponencial. Pasamos de 201 millones 308 mil 2.21 pesos en 1994 a 5 mil 376 millones 417 mil 229.59 para 2003, un aumento que gran parte de los ciudadanos percibe como injustificado ante una sociedad con múltiples carencias y un gobierno con recursos muy limitados. Lo anterior, sin considerar los recursos que reciben los partidos por parte de los órganos electorales locales para las campañas a gobernador, diputados locales y ayuntamientos.

Es cierto que en la etapa de transición, las reformas electorales lograron su objetivo, particularmente las relativas al financiamiento, porque se niveló la competencia electoral. Hay que reconocer que en este sentido fue costosa, obligó al Estado a sacrificar una parte importante de su presupuesto a cambio del fortalecimiento de la democracia, sin embargo sólo así fue posible que los partidos de oposición tuvieran la oportunidad de competir sobre una base más equitativa, que les permitió posicionarse en las preferencias del electorado mexicano.

No obstante la fórmula establecida en el artículo 41 de la Constitución ha provocado que de una elección a otra el monto del financiamiento público se eleve de manera desproporcionada. La fórmula de financiamiento presenta el inconveniente de estar atada a un multiplicador fluctuante -el número de partidos con representación en el Congreso- que además son considerados como iguales, a pesar de las evidentes diferencias en tamaño y representatividad. Tampoco plantea una diferencia entre el monto de recursos para los partidos en una elección general y en una intermedia. Como consecuencia de lo anterior, en un año de elecciones intermedias como el 2003, en que solamente se renovó la Cámara de Diputados, el financiamiento público representó una cantidad cercana al doble de lo que fue otorgado para el año 2000, en que se realizaron elecciones para presidente, senadores y diputados.

México es un país de graves desigualdades y carencias, millones de mexicanos viven situaciones desesperadas. Por esto, parece una tarea imposible explicarle a la ciudadanía que, en lugar de construir hospitales, o incrementar el número de familias beneficiadas con programas oficiales para combatir la pobreza, brindar salud y educación, el Estado se vea obligado a destinar una cantidad importante de su presupuesto al sostenimiento de las actividades de los partidos.

Las democracias consolidadas han demostrado que a través de campañas más cortas, mejores sistemas de fiscalización, mayor cultura política y más justas fórmulas de asignación de recursos, la democracia puede ser más económica.

Podemos decir que la etapa de transición a la democracia terminó, y por eso deben revisarse las medidas que se concibieron para hacerla posible, principalmente en cuanto a financiamiento con recursos públicos.

En la etapa de consolidación democrática en la que se encuentra nuestro país, los procesos y las campañas electorales deben y pueden ser más económicas. Es momento de concentrar los recursos con los que cuenta el Estado en el desarrollo social. No es concebible un sistema democrático, con grandes carencias y desigualdades, que destine a los partidos políticos y a sus campañas el equivalente a una cuarta parte del presupuesto total para salud o una cuarta parte del presupuesto total para desarrollo social.

Es por esto que se proponen reformas que, manteniendo los principios de suficiencia, equidad y predominio de recursos públicos sobre privados, dé respuesta a la exigencia social de hacer de la democracia un sistema menos oneroso. Además, se busca que los partidos políticos que han perdido su registro reintegren los bienes que adquirieron con el financiamiento público.

Por lo antes expuesto, en materia de financiamiento público, se propone reformar la fórmula contenida en el artículo 41 constitucional para que en su fracción II, inciso a), contenga como uno de sus factores el número de partidos con grupo parlamentario en

las Cámaras del Congreso, en lugar del número de partidos con representación en las mismas.

Si bien, en la actual conformación de la Cámara de Diputados, todos los partidos en ella representados constituyen, de conformidad con la Ley Orgánica del Congreso, grupos parlamentarios, en la anterior legislatura, de donde se tomó el factor para la fórmula que dio como resultado el financiamiento superior a los 5,376 millones de pesos para el año 2003, había tres representaciones partidistas (PSN, PAS y CD) que no lograron constituir grupo parlamentario. Obviamente la cantidad de financiamiento resultante hubiera sido sustancialmente menor si sólo se hubieran considerado los partidos con grupo parlamentario, pues el factor multiplicador habría sido 5 en lugar de 8.

Además, se propone adicionar un párrafo último a la fracción segunda del citado artículo 41 para señalar el objeto del financiamiento público a los partidos políticos e imponerles la obligación, en caso de que pierdan el registro, de reintegrar al patrimonio del Estado los bienes adquiridos con recursos públicos, así como la de presentar un informe financiero final.

El párrafo que se propone adicionar quedaría en los siguientes términos:

"El financiamiento público para los partidos políticos tiene por objeto el sostenimiento de sus funciones como entidades de interés público. En caso de que algún partido político pierda su registro, o se disuelva en los términos de ley, deberá reintegrar al patrimonio del Estado los bienes adquiridos con el financiamiento público o los remanentes de éste en efectivo o en instrumentos financieros, para lo cual deberá presentar un informe financiero final."

De igual manera, para evitar que surjan partidos que sólo tengan como objetivo el obtener recursos públicos para beneficio de sus dirigentes y que no representen ninguna alternativa política para la sociedad, proponemos que se adicione un párrafo último a la fracción primera del mismo artículo 41, en los términos que siguen:

Los partidos políticos de nuevo registro deberán competir solos en el primer proceso electoral en el que participen, en los términos que se establezcan en la legislación ordinaria. Para conservar su registro, todos los partidos políticos deberán obtener, por

lo menos, el dos por ciento de la votación nacional efectiva, ya sea en las elecciones para presidente de la república, para senadores o para diputados federales".

Así estaremos obligando a que los partidos políticos de nuevo registro legitimen su presencia en las urnas y que no se valgan de coaliciones para subsistir sin el respaldo ciudadano.

### **Más atribuciones al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

Entre los artículos constitucionales que se modificaron como resultado de la reforma electoral de 1977, sobresalen el 41, que consideró desde entonces, y hasta la fecha, a los partidos políticos como entidades de interés público, y el 60, que otorgó participación a la Corte en caso de que hubiera violaciones sustanciales en el proceso electoral o en la calificación de la elección. Dicho artículo, establecía lo siguiente:

La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral que se integrará por los sesenta presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por cuarenta presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

{.....}

Procede el recurso de reclamación ante la suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso.

Con esta disposición, limitada en sus alcances porque no reconocía en la Suprema Corte de Justicia de la Nación su carácter de máximo órgano jurisdiccional, se terminó una larga tradición jurídica, que inició con la Constitución de Cádiz de 1812, que establecía que los asuntos electorales sólo correspondían a las autoridades de la materia y en últimas instancia a los Colegios Electorales.

Por eso podemos decir que fue el primer paso, ciertamente insuficiente y cuestionable en el diseño, porque no aceptaba que las resoluciones de la Suprema Corte tuvieran el carácter de verdadera sentencia -definitiva y con efectos vinculantes-, muy lejano de lo que hoy tenemos en materia jurisdiccional electoral, pero rompió el paradigma de que los órganos jurisdiccionales, y particularmente la Corte, se "contaminarían y perderían prestigio" si conocían de cuestiones electorales.

Posteriormente, en diciembre de 1986, se volvió a reformar el citado artículo, quedando en los términos siguientes:

Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas...

Corresponde al gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen, e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todos estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

En cumplimiento de este precepto, en febrero de 1987 se publicó el Código Federal Electoral, el cual instituyó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, que podía conocer

de los recursos de apelación y queja. El primero procedía contra actos y resoluciones definitivas de las autoridades electorales verificados en la etapa preparatoria del proceso electoral; las sentencias del tribunal, al resolver este recurso, eran definitivas e inatacables.

El recurso de queja sólo procedía después de la jornada electoral y tenía por objeto impugnar los cómputos distritales o la validez de una elección, por las causas específicas señaladas en la ley electoral. Sin embargo, las resoluciones sobre este recurso, podían quedar sin efecto por decisión del Colegio Electoral, que era la única instancia que podía declarar la nulidad de una elección, de acuerdo con la disposición constitucional citada con anterioridad.

El legislador diseñó un Tribunal de lo Contencioso Electoral formalmente administrativo, descentralizado y "autónomo", aunque, por su mal definida naturaleza "administrativa", se le consideró como dependiente del Ejecutivo federal

La elección de 1988 evidenció las deficiencias del diseño institucional del citado tribunal, pues las resoluciones sobre los recursos de queja fueron revisadas o modificadas por el Colegio Electoral. Lo anterior, entre otras circunstancias, llevó a los partidos políticos a exigir una nueva reforma electoral.

En 1990 se modifica de nueva cuenta el artículo 41 de nuestra Ley Fundamental para establecer que un órgano autónomo será el responsable de la organización de los procesos electorales y da origen al Tribunal Federal Electoral, por lo que se abrogó el Código Federal Electoral y se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Esta reforma es de suma importancia, porque institucionaliza, a nivel constitucional, al Tribunal Electoral.

Si bien, las resoluciones del Tribunal aún podían ser modificadas por el Colegio Electoral, ahora esto sólo procedía cuando las resoluciones fueran contrarias a derecho y, además, se exigía una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes en la asamblea.

En 1993, después de que las elecciones de 1991 nuevamente fueron cuestionadas, una vez más, se reformaron los artículos 41 y 60 constitucionales, para desarrollar la naturaleza y ámbito de competencia del Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional. Además, se le otorgó al Instituto Federal Electoral la facultad de calificar la elección de diputados y senadores, terminando así con el sistema de autocalificación que prevaleció desde 1812.

Con todo y los innegables avances democráticos, nuevamente después de las elecciones de 1994, los partidos políticos, académicos y ciudadanos en general manifestaron su insatisfacción por el sistema electoral lo que se concretó en una nueva reforma a los artículos 41 y 60, calificada como definitiva porque incorporaba el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y se le otorgaba la máxima autoridad en materia jurisdiccional electoral (con excepción de las acciones de inconstitucionalidad que pueden promover los partidos políticos, que son competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), incluso para hacer el cómputo de la elección a presidente de la república y sus resoluciones, ahora sí, son definitivas e inatacables.

Como se puede apreciar, la conformación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es producto de una serie de cambios constitucionales que buscaron consolidar un sistema de calificación de elecciones regido por el principio de legalidad, para darle definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral a fin de garantizar que todos los actos y resoluciones de los organismos electorales se sometían al imperio de la ley.

Vista unos años después, uno de los mayores aciertos de la reforma definitiva consistió en consolidar la naturaleza del Tribunal Electoral, incorporándolo al Poder Judicial de la Federación como órgano especializado del mismo. Otro de los aspectos más relevantes de dicha reforma, fue el establecimiento del control de constitucionalidad de las leyes y de los actos y resoluciones electorales, así como el establecimiento de una vía procesal para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos. Con orgullo podemos decir que el régimen jurídico-

electoral que construimos todos los mexicanos propicia la celebración de elecciones libres, auténticas, imparciales y equitativas.

La reforma electoral de 1996 estableció las bases fundamentales que permitieron que en el año 2000 la alternancia política en un clima de orden institucional. Tres elecciones federales han probado la pertinencia y eficacia de los profundos cambios hechos al sistema electoral en esa reforma. Nuestro sistema electoral nos permite contar ahora con autoridades legítimas respaldadas por el voto ciudadano.

Sin embargo, como cualquier marco normativo, requiere ser revisado para estar acorde con una realidad distinta a la que se vivía al momento de su creación.

Ahora que hemos visto cómo el sistema jurisdiccional electoral ha funcionado favorablemente para dar certeza y credibilidad a nuestros comicios, y ante el riesgo de que el desacato a las resoluciones del Tribunal Electoral por parte de algún funcionario de las entidades federativas, como ocurrió en el pasado reciente, se traduzca en el debilitamiento de nuestras instituciones políticas y jurídicas, creemos es el momento de dotar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de las facultades que le permitan apercibir y sancionar, hasta con la destitución del cargo, a quien incumpla sus resoluciones.

Debemos perfeccionar los instrumentos de la institución que hemos creado para que siga siendo creíble su actuación y le dé certeza a todos los mexicanos de que su voluntad será respetada y que aquellos que, abusando de su posición de poder, no se sometan a ella y reten a las instituciones de la República serán sancionados.

### **Establecer la obligación de devolver los bienes y derechos adquiridos por los partidos políticos en caso de pérdida del registro**

El financiamiento público para los partidos políticos tiene por objeto el sostenimiento de sus funciones como entidades de interés público. Pretende crear las mejores condiciones para que compitan en un contexto de equidad, y tengan a la vez la capacidad de promover la cultura política y el debate nacional de los temas

fundamentales. Ese fue el fin que perseguía la reforma de 1996, y que se logró, por lo menos desde el punto de vista económico.

Sin embargo existe una laguna jurídica gigantesca: no existe disposición alguna que obligue a los partidos políticos que pierden el registro como tal, reintegrar los bienes que adquirieron con financiamiento público, o lo que sobro de éste.

Esto ha provocado que dirigentes de las organizaciones que perdieron el registro dispongan libremente, y normalmente para fines personales, de los bienes que se adquirieron con los recursos federales otorgados por el IFE.

Es por esto que se debería incluir en el artículo 41 de la Constitución, la obligación de reintegrar al patrimonio del Estado los bienes adquiridos con el financiamiento público o los remanentes de éste en efectivo o en instrumentos financieros, para lo cual se deberá presentar un informe financiero final, en caso de que algún partido político pierda su registro, o se disuelva en los términos de ley.

### **Otorgar mayores facultades al IFE para asegurar su adecuada conducción del proceso electoral**

Otra exigencia social es la transparencia en el manejo de los recursos que los ciudadanos, a través de sus impuestos, aportan para la supervivencia de los partidos y el desarrollo de las campañas.

La autoridad electoral no cuenta con facultades suficientes para cumplir con esta exigencia social. No tiene capacidad jurídica real para asegurar la transparencia en el manejo de los recursos con los que cuentan los partidos. No es posible pedirle al ciudadano que sacrifique una parte importante de lo que aporta al Estado, sin darle cuentas de cómo y en qué se gastó ese dinero. Una característica básica de cualquier sistema democrático es la transparencia, y sobre todo, en el uso de los recursos públicos.

Una medida básica para fortalecer las facultades de fiscalización del Instituto Federal Electoral consiste en establecer la obligación de cualquier autoridad e institución financiera de proporcionar toda la información que le sea solicitada por el Instituto, en los plazos en que se les solicite, respecto de las operaciones financieras o mercantiles que cualquier persona moral, o física con actividades empresariales haya realizado a favor de cualquier partido político.

Asimismo, es de vital importancia que las autoridades se encuentren obligadas a rendir todos los informes que les solicite el Instituto Federal Electoral. De esta manera, la autoridad electoral estaría en posibilidad de conocer los montos y destino final de los recursos efectivamente erogados por los partidos políticos, sin que únicamente dependa de la buena fe con la que se conducen y de lo que reportan como erogado por ellos.

Dentro de las nuevas facultades que se deben otorgar al IFE está la de regular de modo vinculatorio la realización de debates entre candidatos a puestos de elección popular federal. Esta facultada debe ir acompañada de la obligatoriedad de participar en estos debates cuando así lo determine el IFE.

También se propone que el IFE cuente con una facultad más amplia para regular el uso de propaganda gubernamental en tiempos electorales, así como mejores instrumentos para sancionar las desviaciones que sobre la regulación que emita puedan cometer las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

**Establecer el primer domingo de julio para la realización de los comicios locales en toda la república.**

También proponemos que se adicione un inciso j) a la fracción IV del artículo 116, con el objeto de que todas las elecciones locales se realicen el primer domingo de julio, del año de la elección conforme a los periodos constitucionales ya establecidos.

Considerando que nueve entidades de la república (Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora; y el

estado de México, en lo que respecta a la elección de gobernador, no así en diputaciones locales y ayuntamientos) ya arreglaron sus calendarios electorales en función de los comicios federales, para aprovechar la infraestructura y los recursos humanos capacitados, como lo son los funcionarios de casilla y los representantes de los partidos, para no abrumar a la población con campañas electorales permanentes y, sobre todo, para generar espacios de tiempo que permitan a las autoridades electas gobernar por periodos lo más prolongados posibles sin las fricciones y enfrentamientos políticos propios de las campañas electorales.

Todos los actores políticos sabemos que las campañas para lograr el voto de los ciudadanos, llevan a los partidos y candidatos a la buscar posiciones y discursos que los diferencien y, en ocasiones, enfrenten a los otros partidos y contendientes. Esta diferenciación es lo que hace valiosa y da sentido a la democracia. Pero por otra parte, la confrontación electoral impide llegar a acuerdos fundamentalmente porque se genera un clima donde las fuerzas políticas quieren resaltar las diferencias.

Con nuestra propuesta pretendemos, ampliar los tiempos que son propicios para el diálogo en la búsqueda de consensos, que permitan gobernar de manera más eficaz para resolver los problemas de nuestra sociedad cada vez más compleja. Al final del día esa es la razón última de la democracia: llegar al poder por el voto ciudadano, para servir a los ciudadanos.

Por lo antes expuesto, someto a consideración de ese Honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa para

**Establecer la obligación de las legislaciones locales de incorporar límites a campañas, regulación de precampañas y otorgar facultades amplias de fiscalización a organismos electorales.**

Con el fin de lograr transparencia y austeridad en la competencia electoral en los estados, se debe incorporar en la Constitución la obligación para las legislaturas locales de incorporar en su legislación electoral, los siguientes elementos:

a) La facultad de las autoridades electorales locales para obtener la información y documentación necesaria para fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas que reciban financiamiento público. También, la obligación de las autoridades e instituciones financieras de brindar la información y documentación que les requieran las autoridades electorales locales para el adecuado cumplimiento de sus funciones de fiscalización.

b) Normas aplicables a los procesos de selección de candidatos o precampañas. Que los procesos internos de selección de candidatos que realicen los partidos políticos se ajusten a la legislación electoral local y a las normas internas registradas ante los institutos electorales locales, y que la legislación estatal regule el tiempo máximo de duración de las precampañas, los topes de gastos y la forma de reportarlos a la autoridad electoral.

Por todo lo antes expuesto, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza someto, a la consideración del poder revisor de la Constitución por conducto de esta Honorable Cámara, la presente iniciativa de

## **Decreto**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 41, para adicionar una fracción segunda, reformar los incisos a) y b) de la fracción III y adicionarle tres párrafos al final de ésta fracción; 99, para adicionarle un último párrafo, y 116, para adicionarle un inciso j) y uno k) a la fracción IV; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Artículo 41. ...**

...

**I. ...**

**II. Las campañas electorales se sujetarán a los siguientes tiempos:**

**a) Para diputados federales y senadores, hasta cuarenta y cinco días; y**

**b) Para Presidente de la República, hasta tres meses.**

Todas las campañas electorales concluirán tres días antes de la jornada correspondiente. La ley contemplará sanciones para los partidos y candidatos que realicen campañas fuera de los tiempos señalados.

Los procesos internos de selección de candidatos que realicen los partidos políticos se ajustarán a la legislación electoral y a sus normas internas registradas ante el Instituto Federal Electoral. La legislación secundaria regulará el tiempo máximo de duración de las precampañas, los topes de gastos y la forma de reportarlos a la autoridad electoral.

III. ...

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, el número de diputados y senadores a elegir, **el número de partidos con grupo parlamentario** en las cámaras del Congreso de las Unión y la duración de las campañas electorales. El 30 por ciento de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70 por ciento restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año, **tratándose de la elección de Presidente de la República; cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados, se les entregará únicamente el cincuenta por ciento de dicho financiamiento.**

c) ...

...

El financiamiento público para los partidos políticos tiene por objeto el sostenimiento de sus funciones como entidades de interés público. En caso de que algún partido político pierda su registro o se disuelva, deberá reintegrar todo su patrimonio al Estado, en los términos que determine la ley.

El Instituto Federal Electoral tendrá las atribuciones necesarias para fiscalizar e investigar el origen y uso de todos los recursos de los partidos políticos. Las autoridades y las instituciones financieras estarán obligadas a rendir informes y a otorgar la documentación que esté en su poder, y que les sea requerida por dicho instituto a través de su consejero presidente. Los funcionarios del Instituto Federal Electoral deberán guardar reserva sobre el contenido de la información que reciban en cumplimiento de este inciso, hasta que no se presente al Consejo General el caso para su resolución. La contravención a esta disposición será sancionada penalmente.

Cuando así lo determine el Instituto Federal Electoral, la participación en los debates electorales será obligatoria para los candidatos a puestos de elección popular federales, según los principios que establezca la ley. La misma ley normará las facultades que sobre la regulación de los debates tendrá el Instituto Federal Electoral.

El Instituto Federal Electoral tendrá facultades para regular el uso de propaganda gubernamental de los tres órdenes de gobierno durante los procesos electorales, así como para sancionar las conductas que violen esa regulación en los términos que establezca la ley general que para el efecto se expida.

III. a IV. ...

**Artículo 99. ...**

.....

.....

.....

.....

I a IX. ....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

En caso de incumplimiento de sus resoluciones, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podrá aplicar las medidas de apremio y sanciones que determine la ley, que podrán llegar hasta la destitución de los servidores públicos.

**Artículo 116. ...**

...

I. a III. ....

IV. ...

a) a i). ....

j) La fecha para la jornada electoral ordinaria sea el primer domingo de julio del año de la elección.

k) Las autoridades electorales locales puedan obtener la información y documentación necesaria para fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas que reciban financiamiento público. Las autoridades e instituciones financieras estarán obligadas a brindar la información y documentación que les requieran las autoridades electorales locales para el adecuado cumplimiento de sus funciones de fiscalización.

Las campañas electorales locales se sujetarán a los siguientes tiempos: hasta dos meses para gobernador y hasta un mes para diputados locales y ayuntamientos.

Los procesos internos de selección de candidatos que realicen los partidos políticos se ajustarán a la legislación electoral local y a las normas internas registradas ante los Institutos Electorales Locales. La legislación estatal regulará el tiempo máximo de duración de las precampañas, los topes de gastos y la forma de reportarlos a la autoridad electoral.

V. a VI. ...

#### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo establecido en el inciso j) del artículo 116, el cual entrará en vigor el primer día de diciembre de 2009.

**Segundo.** El Congreso deberá aprobar todas las adecuaciones que requiera el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que se deriven de este decreto, en un plazo no mayor a seis meses de su entrada en vigor.

**Tercero.** Todos los procesos electorales, de cualquier orden de gobierno, que estén contemplados para realizarse durante el 2011, deberán celebrarse el primer domingo de julio de ese año.

**Cuarto.** Las Legislaturas locales tendrán, del primero de diciembre de 2009 al último día de febrero de 2010, para adecuar sus respectivas constituciones al presente decreto.

**Quinto.** En el decreto de reforma con el que se adecuen sus respectivas constituciones, los Congresos locales incluirán los artículos transitorios necesarios para aumentar el periodo de duración de las administraciones y legislaturas salientes, con el objeto de que las siguientes sean electas y tomen posesión, de acuerdo a lo establecido por este decreto.

Diputado Miguel Ángel Jiménez Godínez (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2090, jueves 7 de  
septiembre de 2006

---

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO 135 DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO  
DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

Los suscritos diputados federales de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del pleno de la honorable asamblea la presente iniciativa de reformas y adiciones al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente:

**Exposición de Motivos**

La teoría constitucional clasifica a las constituciones según el procedimiento que se siga para reformarlas en rígidas o flexibles, según sea la dificultad que entrañe su modificación por los requisitos que se exijan.

Las constituciones rígidas establecen un procedimiento complejo para su reforma, en tanto que en las constituciones flexibles basta que un sólo órgano legislativo así lo apruebe.

Inclusive desde el constituyente francés de 1789 se hace la distinción entre lo que es el poder constituyente, la constitución, los poderes constituidos que en ella se establecen y el poder revisor, conforme a las ideas plasmadas por Emmanuel Sieyés, en su obra *¿Qué es el tercer Estado?* Ahora bien, en tanto que el pueblo es el titular

de la soberanía, se expresa a través de un congreso constituyente cuya razón de existir es justamente la de aprobar una constitución.

Una vez que el congreso constituyente cumple su tarea, se extingue. En el caso de que fuera necesario hacer alguna reforma o adición a la norma fundamental tendría que estarse convocando continuamente al titular de la soberanía, para que dictare lo que corresponde.

Como este procedimiento de consulta puede resultar complicado se ha determinado establecer en el propio texto constitucional el denominado Poder Revisor o Constituyente Permanente, el cual tiene la tarea de hacer las reformas constitucionales.

En el caso de nuestra Constitución Política vigente desde el año de 1917, se estableció en el artículo 135 dicho poder revisor, estableciendo dicho precepto: La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes acuerden las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Conforme a este precepto constitucional podría establecerse que nuestra Constitución entra en la clasificación de constituciones rígidas en cuanto a su proceso de reformas ya que intervienen los siguientes órganos:

Las Cámaras del Congreso de la Unión en donde la reforma o adición debe ser aprobada por las dos terceras partes de los individuos presentes y,

Las legislaturas de los estados, las cuales deben aprobar las adiciones o reformas por mayoría absoluta.

Sin embargo, en los hechos, nuestra Constitución ha resultado ser una constitución flexible en cuanto a su procedimiento de reformas.

Lo fue durante la época de los gobiernos priistas porque el legislativo se subordinaba a los dictados del Presidente.

Baste recordar que en la administración de Ernesto Zedillo, que inicio el 1 de diciembre de 1994, se promovieron reformas constitucionales a diversos ordenamientos que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de ese año, esto es en menos de un mes el Constituyente Permanente aprobó dichas reformas.

Otro aspecto que nos obliga establecer que nuestra Constitución es flexible en su procedimiento de reformas, es el que se refiere a que estas deben ser aprobadas por las dos terceras partes de los individuos presentes.

En la actualidad la Cámara de Diputados se integra por 500 legisladores, para que ésta pueda sesionar validamente se requiere que se cuente con el quórum de ley, la mitad más uno de los legisladores, esto es al menos 251 diputados.

Existiendo quórum legal con al menos el número de legisladores antes citado puede impulsarse una reforma constitucional con una votación calificada de dos terceras partes que equivale a 167 diputados.

En el caso de las legislaturas de los estados se requiere sólo la aprobación de la mitad de ellas, siendo treinta y un legislaturas estatales, basta con la aprobación de 16 de ellas para que una reforma constitucional sea aprobada.

Sin embargo nada se señala en el texto del artículo 135 constitucional en relación a que en los congresos estatales debe darse una votación calificada de dos terceras partes, al igual que en las Cámaras del Congreso de la Unión o bien, si existieran, se tengan que atener a las reglas de votación de reforma a la correspondiente constitución del estado de que se trate.

Compañeras y compañeros legisladores:

El Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LX Legislatura, somete a su consideración esta iniciativa de reformas y adiciones al artículo 135 que tiene el propósito fundamental de establecer un procedimiento dificultado de reformas en el accionar del poder revisor de la Constitución.

Nos guía el ánimo de que haya una efectiva distinción entre lo que es el procedimiento legislativo ordinario respecto del procedimiento legislativo constitucional.

Para ello proponemos que en el texto del artículo 135 constitucional se establezca que una reforma constitucional deba ser aprobada, en el Congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes.

Esto es, en la Cámara de Diputados que se integra por 500 Legisladores deberán ser 333 diputados los que la aprueben. En la Cámara de Senadores que se integra por 128 senadores deberán aprobar la reforma 85 senadores con lo cual se garantizaría un pleno consenso en la aprobación de dichas reformas o adiciones a nuestra norma suprema.

También proponemos que se establezca que las adiciones o reformas a la Constitución deban ser aprobadas por las dos terceras partes de las legislaturas de los estados lo que equivale a un número de 31 legislaturas, siendo las dos terceras partes de ellas 21 legislaturas de los estados que aprueben las reformas.

Asimismo, proponemos la adición de un segundo párrafo en el cual se establecen que las legislaturas de los estados deban aprobar las adiciones o reformas a la constitución mediante una votación calificada de las dos terceras partes de los integrantes de cada órgano legislativo.

Compañeras y compañeros diputados:

Los tiempos que vive México obligan a garantizar la supremacía de la Constitución y que cada reforma o adición que se le haga sea expresión de acuerdos políticos nacionales y no de acuerdos coyunturales.

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

**Reformas y adiciones al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, para quedar como sigue:

**Artículo único.** Se reforma el primer párrafo y se adiciona un segundo párrafo al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por, al menos, las dos terceras partes de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones y reformas.

En cada legislatura se requerirá que las adiciones o reformas a esta Constitución sean aprobadas por, al menos, las dos terceras partes de los integrantes de cada legislatura de los estados.

### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los cinco días del mes de septiembre del año dos mil seis.

Por el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo

**Diputados:** Ricardo Cantú Garza coordinador, Jaime Cervantes Rivera vicecoordinador; Rubén Aguilar Jiménez, Rodolfo Solís Parga, Abundio Peregrino García, María Mercedes Maciel Ortiz, Santiago Gustavo Pedro Cortés, Félix Castellanos Hernández, Pablo Leopoldo Arreola Ortega, Joaquín Humberto Vela González, Anuario Luis Herrera Solís, Rosa Elia Romero Guzmán y Silvano Garay Ulloa.

Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2093, jueves 14 de  
septiembre de 2006

QUE REFORMA LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 115 Y EL APARTADO G, PRIMER PÁRRAFO, DE LA BASE QUINTA DEL ARTÍCULO 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GUSTAVO CÁRDENAS MONROY, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

En ejercicio del derecho de iniciativa previsto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su correlativo, artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante la honorable Cámara de Diputados de la LX Legislatura del Congreso de la Unión iniciativa de decreto que reforma los artículos 115, fracción VI, y 122, Base Quinta, apartado G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

Las concentraciones urbanas generan demandas crecientes de seguridad pública, empleo, salud, educación, transporte, suelo urbano, vivienda, agua potable y, en general, infraestructura y servicios, cuya magnitud muy pronto rebasa las posibilidades financieras de los municipios y las entidades federativas en lo individual, con consecuencias cada vez más difíciles de controlar y resolver.

México es uno de los países en vías de desarrollo más urbanizados, en sus 31 zonas metropolitanas vive el 43 por ciento de la población del país, 70 de cada cien mexicanos están establecidos en las 364 ciudades que integran el sistema nacional de ciudades, de entre las que destaca el territorio mexiquense, por ser asiento entre sus dos zonas metropolitanas -Valle de México y Valle de Toluca- del 12.6 por ciento de la población nacional.

Las respuestas que generan los mecanismos de coordinación metropolitana son mediáticas y fuera de tiempo, debemos ir más allá del diagnóstico, de la búsqueda de intenciones de colaboración; la ordenación del territorio y el desarrollo urbano requieren de una administración pública abierta y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con oportunidad a los cambios que exige la sociedad, mediante el uso eficiente de los recursos públicos y privados.

Ante el imperativo social que pugna por la definición de responsabilidades entre los diversos ámbitos de gobierno que permita a la población, fundamentalmente de las zonas metropolitanas, no sólo de nuestro estado, sino de todas las conurbaciones de nuestro país, esta LX Legislatura, en respuesta al alto compromiso social, que le da ser al más representativo de los poderes en la nación, impulsa la reforma de los preceptos constitucionales 115, fracción VI, y 122, Base Quinta, apartado G, de nuestra Carta Magna; que establezca la obligatoriedad en la coordinación para la ejecución de obras y acciones en materia metropolitana, a partir de la constitución de un fondo financiero común que permita la concreción de la gran obra con visión metropolitana, que impulse los niveles de bienestar de los habitantes de las zonas metropolitanas.

Si no existe la obligación en la coordinación entre gobiernos y quienes confluyen geográficamente a partir de sus conurbaciones demográficas, difícilmente podrán establecerse compromisos que se concreten en acciones a favor de los habitantes que por circunstancias de crecimiento poblacional, les ha tocado compartir una forzada vecindad.

Es usual que a partir de la posición opcional que establece la Máxima Carta, los diversos ámbitos de gobierno encuentren justificación para escatimar soluciones a quienes, como habitantes de las zonas metropolitanas, parecen vivir en un territorio neutral; no se puede argumentar la ausencia de corresponsabilidad cuando la ley es precisa en su determinación.

No podemos continuar con posiciones ambiguas en la definición del quehacer en la administración pública; no es justificación suficiente argumentar falta de atribuciones o facultades de los gobiernos cuando quien, de origen, ostenta la soberanía conforme a nuestro texto constitucional, exige que se configure una norma que precise la corresponsabilidad de los diversos ámbitos de gobierno, que precise los derechos y obligaciones de todos los involucrados en materia metropolitana.

En los umbrales de la conmemoración de la centuria del último movimiento social de México, origen de la primera Constitución Política Social del mundo; los principios que le dieron sustento y perfil exigen ser replanteados, sin perder de vista los elementos fundamentales de autonomía y soberanía, que han hecho posible el equilibrio en el ejercicio del poder; pero que deben ser examinados a la luz de nuevos planteamientos, conforme a las exigencias y necesidades de quien es el principio y fin del ejercicio del poder: el pueblo mexicano, tenedor absoluto del poder soberano.

Esta LX Legislatura tiene la oportunidad y la alta responsabilidad de impulsar las adecuaciones constitucionales que habrán de articular el desarrollo ordenado y sustentable de las concentraciones urbanas del país; por ser éste el territorio que han privilegiado los mexicanos de los diversos rincones de nuestra patria para establecer su hogar y el de sus hijos, dando origen a una de las concentraciones urbanas más grande del planeta, en el valle del altiplano mexicano, en un espacio equivalente al 0.23 por ciento de la superficie nacional, laboratorio principal de las interrelaciones metropolitanas y de la vida política nacional.

Lo anterior, a partir de la reforma de los artículos 115, fracción VI, y 122, Base Quinta, apartado G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo la obligatoriedad en la planeación, regulación conjunta y coordinada de las zonas metropolitanas, así como la constitución de los fondos financieros comunes en los casos previstos en la fracción VI del propio artículo 115 constitucional.

La propuesta de reforma encuentra su fundamento en lo previsto en la propia Carta Magna, al establecer que en el sistema de planeación democrática; para el logro de

una mejor gestión urbana es indispensable la participación conjunta de gobierno, iniciativa privada, sociedad organizada y población en general, que permita estructurar reglas claras y precisas que regulen, organicen y concreten las obligaciones y derechos de quienes confluyan en las zonas metropolitanas.

De ser aprobadas en sus términos, las reformas propuestas permitirán a la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios participar de manera obligada y canalizar recursos públicos de forma oportuna y eficiente para la solución de los requerimientos de las conurbaciones demográficas del país.

En consecuencia, se adjunta el proyecto de decreto para su trámite en término del artículo 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos a las comisiones correspondientes.

### **Proyecto de Decreto**

**Artículo Único:** Se reforman los artículos 115, fracción VI, y 122, Base Quinta, en el primer párrafo del apartado G, para quedar como sigue:

#### **Artículo 115. ...**

I. a V. ...

VI. cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia, **debiendo constituir fondos financieros comunes para la más eficaz prestación de los servicios establecidos en la fracción III del presente artículo.**

VII. a VIII. ...

**Artículo 122. ...**

...

...

...

...

...

A. a C. ...

Base Primera a Base Quinta. ...

A. a F. ...

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos **deberán** suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen **en la constitución de fondos financieros comunes**, con apego a sus leyes.

...

...

a) a c) ...

H. ...

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 14 días del mes de septiembre del año dos mil seis.

Diputado Gustavo Cárdenas Monroy (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2093, jueves 14 de septiembre de 2006

---

### QUE REFORMA LA FRACCIÓN XVII DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GUSTAVO CÁRDENAS MONROY, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

**Único.-** En ejercicio del derecho de iniciativa previsto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en su correlativo el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, iniciativa de decreto que reforma el artículo 73, fracción XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con forme a la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

El origen de la demanda de diversos servicios urbanos se encuentra vinculado a la desconcentración industrial a ciudades intermedias, incidiendo en materias como la energía eléctrica, agua potable, suelo, infraestructura vial, drenaje y alcantarillado, entre otros servicios públicos. Los gobiernos siempre están ocupados en aplicar nuevos esquemas de participación ciudadana y de financiamiento de desarrollo urbano, a fin de disminuir los déficit, para atender los siempre e insatisfechos requerimientos de servicios elementales como el del agua potable, entre otras.

El acceso al agua potable es cada vez más costoso y urgente, convirtiéndose en bien vital; estamos en el umbral del siglo en el que el disponer de agua suficiente y de buena calidad, o tener acceso a ella será defensorio de una ventaja social entre los habitantes.

Nos enfrentamos a un dilema, necesitamos mayor abastecimiento de agua y las fuentes se están extinguiendo; los incrementos en la demanda hacen que las fuentes potenciales, se encuentren cada vez más alejadas de los sitios de consumo.

El agua ha dejado de ser un bien de consumo, para valorarse como un bien ambiental, económico y social, estratégico para el desarrollo de la población que depende en su calidad y cantidad de la conservación de las cuencas hidrológicas generadoras del recurso, en especial de la conservación de la vegetación forestal.

En el ciclo suministro, uso, agua residual sólo contemplamos al ser humano como medida del requerimiento indispensable, olvidándonos que especies de flora y fauna se encuentren ligados al vital elemento, incluso antes de la propia existencia del hombre.

Rehabilitar los sitios naturales de las especies, requiere una amplia colaboración entre gobierno y sociedad, no sólo para contener el índice de contaminación, sino para financiar acciones de recuperación de cuencas y zonas ambientales, de áreas que albergan a la biodiversidad, a fin de posibilitar el desarrollo de acciones y proyectos alternativos que permitan la diversificación de ingresos de la población de las áreas de donde nos proveemos del vital recurso.

En la solución de la problemática del suministro del agua potable, desalojo y tratamiento de aguas residuales, cada gobierno estructura sus propias normas, en este tema como quizás en ningún otro, por lo que es indispensable impulsar el consenso de los diversos ámbitos de gobierno, a partir de la concepción de que con la corresponsabilidad de todos es posible coincidir en soluciones que propicien compatibilidad entre el hombre y su medio ambiente.

La exigencia de propuestas de solución, obliga a recapitular sobre la necesidad de una normatividad que impulse, fortalezca y obligue la participación de todos los involucrados; gobierno, sociedad organizada y población en general en la preservación del elemento vital para la sobrevivencia humana y de todo signo de vida en nuestro

planeta; Ello a riesgo de que cada entidad, municipio, Distrito Federal y Federación como hasta ahora; elabore conforme a sus propias circunstancias el marco normativo requerido y se pierdan recursos y objetivos en la ejecución de proyectos parciales y de mediano plazo.

Necesitamos avanzar hacia la consolidación de las facultades y atribuciones de federación, estado, Distrito Federal y municipios a partir de un marco legal, que precise lo que a cada uno corresponda, en el ámbito de sus respectivas jurisdicción; en estricto apego y respeto, a la soberanía de las entidades federativas y la autonomía municipal, que propicie y fortalezca la homologación de la legislación secundaria, impulsando la consolidación de organismos operadores encargados de la prestación de servicios, mediante la adecuación de las disposiciones legales en materia financiera que les permita contar con los recursos indispensables para la ejecución de acciones y obras de gran visión y largo alcance.

Es preciso que se establezca el derecho constitucional de acceso al agua potable en cada vivienda de la familia mexicana, que al igual que en otras naciones, en la nuestra se eleve a rango constitucional el aprovechamiento, cuidado del agua potable y tratamiento de las aguas residuales, consignado en nuestra máxima ley, que el agua es un recurso prioritario, estratégico para el desarrollo, la seguridad y supervivencia que como nación estamos obligados a preservar y por ello las adecuaciones respectivas a los artículos 4, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El federalismo en esta materia debe atender además de la distribución de gastos de ejecución, a la responsabilidad en el suministro, uso y tratamiento del vital líquido, la participación conjunta de los diversos ámbitos de gobierno, sociedad organizada y población en general, que permita afrontar la problemática hidráulica de cualquier región de nuestro país sin importar el tamaño de la población.

Debiendo fundamentalmente fomentar entre la población una cultura del agua, procurar la autosuficiencia financiera del sistema hidráulico de las entidades y

municipios, que permita dotar a la población de agua potable en cantidad y calidad, suficiente para su sano desarrollo.

Lo anterior a partir de la reforma de la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "...sobre el uso y el aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal"; y bajo el principio de concurrencia legislativa el Congreso de la Unión, establezca la ley federal de la materia las atribuciones, facultades y obligaciones de Federación, Distrito Federal, estados y municipios en materia de suministro, uso de agua potable y tratamiento de las aguas de jurisdicción federal.

De ser aprobada en sus términos la reforma propuesta, permitirá a Federación, Distrito Federal, estados y municipios, canalizar recursos públicos de manera oportuna y eficiente para el cumplimiento de los objetivos de esta trascendental materia, así como la homologación de la legislación secundaria en los respectivos ámbitos de gobierno, por un verdadero federalismo que apoye el desarrollo nacional de una infraestructura básica en el vital sector hidráulico.

La presente iniciativa **reforma la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, para quedar como sigue:

Artículo 73.- ...

I. a XVI.-...

XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos, **para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, del Distrito Federal, de los gobiernos de los estados y municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de suministro, uso, aprovechamiento y tratamiento de las aguas de jurisdicción federal.**

XVII a XXX.- ...

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 14 días del mes de septiembre del año dos mil seis.

Diputado Gustavo Cárdenas Monroy (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2095, martes 19 de  
septiembre de 2006

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 115, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO  
LUIS GUSTAVO PARRA NORIEGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

En ejercicio del derecho de iniciativa previsto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su correlativo, artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante la honorable Cámara de Diputados de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, iniciativa de decreto que reforma los artículos 115 fracción I y VI, 116 fracción VII y 122 apartado G, primer párrafo de la base quinta, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente:

**Exposición de Motivos**

Actualmente en México, existen más de 30 zonas metropolitanas en las cuales se concentra el 43 por ciento de la población del país. Asimismo, existen 11 ciudades de más de un millón de habitantes<sup>1</sup> correspondientes a las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Tijuana, Torreón, Ciudad Juárez, Pachuca, Cuernavaca, Toluca y León.

Se destaca el caso de la zona metropolitana del Valle de México (en adelante ZMVM), que alberga una de las zonas metropolitanas de alta influencia: el Valle de México, conformado por las 16 delegaciones del DF, 59 municipios del estado de México y un municipio de Hidalgo<sup>2</sup>, donde se concentran más de 19 millones de habitantes, convirtiéndose en la segunda metrópoli más grande del mundo después del corredor Tokio-Yokohama.

Asimismo, es la puerta de las principales actividades económicas, políticas y sociales del país. Representa en términos económicos, el 36 por ciento del Producto Interno Bruto, PIB, nacional y el 56 por ciento de los corporativos transnacionales; da apertura a diversos procesos políticos competitivos, coinciden en su seno las instituciones del gobierno federal, y las instituciones políticas de 3 entidades federativas, en su conformación política intervienen 159 órganos de decisión, 79 órganos ejecutivos y 80 legislativos, de igual manera, concentra el mayor número de universidades, hospitales, centros laborales y de recreación.

Esto la convierte en una de las zonas con más alta densidad de población en el mundo, lo que se traduce en un gran reto para los gobiernos municipales y delegaciones en una serie de dificultades. La sostenibilidad de la zona se encuentra amenazada, entre otros factores, por la contaminación ambiental, la explosión demográfica descontrolada, el crecimiento de la mancha urbana, la deforestación, la contaminación de suelos y la sobre explotación de la cuenca del Valle de México.

Quienes habitamos en la ZMVM, compartimos un destino común. El futuro de la convivencia social y política en la metrópoli no está garantizado con los actuales mecanismos de coordinación metropolitana, mucho menos la sostenibilidad y la cohesión social de la zona.

Por ello, ordenar el espacio urbanizado, prever el crecimiento esperado, y proteger y mejorar con rigor el medio ambiente y los recursos naturales son condiciones que permitan dar soluciones a esta realidad.

El proyecto de iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que hoy sometemos a su consideración tiene como objetivo, proponer en la Constitución la posibilidad de que existan figuras asociativas de carácter metropolitano que permitan a las ciudades el diseño de planes de desarrollo conjuntos que a su vez sean espacios de diálogo permanente entre los sectores público, social y privado para establecer políticas comunes en diversas materias como seguridad pública, medio ambiente, transporte e infraestructura, particularmente en la zona

metropolitana del Valle de México, pero con un alcance y visión para su planeación y desarrollo respecto a los demás fenómenos metropolitanos en el país.

Por ello, el reordenamiento institucional propuesto en el ámbito metropolitano, impulsa mayor equilibrio y desarrollo orientado hacia la búsqueda de soluciones coordinadas y sostenibles entre las diversas instancias de gobierno.

Para tal efecto, se propone reordenar institucionalmente las relaciones de coordinación en las zonas metropolitanas del país; sustituyendo las actuales comisiones Metropolitanas existentes en la ZMVM, dado que el estudio acucioso y desprejuiciado de su comportamiento, a partir de 1994, demuestra, salvo excepciones, insuficiencia de consensos y de acciones, además de falta de mecanismos institucionales y administrativos, en la búsqueda de soluciones estratégicas y coordinadas, para establecer políticas y programas metropolitanos capaces de afrontar los retos y necesidades de los habitantes de la metrópoli más importante del país.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos necesario que se logre la cooperación y administración conjunta de la metrópoli, ya que ésta tiene que avanzar en distintos planos, realizando acuerdos sectoriales que verdaderamente se ejecuten.

Para ello, se proponen reformas a la Constitución federal, las cuales se centran en las fracciones I y VI del artículo 115; la fracción VII al artículo 116 y la reforma al artículo 122, apartado G.

Con la reforma de la fracción I del artículo 115 de la Constitución, es de hacer notar que si bien los municipios tienen la administración libre de su hacienda y gozan de personalidad jurídica propia, lo cual significa que son sujetos de derechos y obligaciones, lo que los convierte en aptos para contraer compromisos económicos y tener facultades para administrarse; también es cierto, que pueden tener amplias facultades para desarrollarse y tener todo tipo de acuerdos y convenios que para que el gobierno municipal, a través de su ayuntamiento, ejerza su competencia de manera autónoma e independiente.

Se pretende obligar a las diversas instancias de gobierno, a coordinarse, a llegar a acuerdos, a realizar convenios y cumplirlos efectivamente, mediante los cuales se acuerda la asociación y asunción, con respecto a la planeación y prestación de servicios públicos en el ámbito metropolitano.

Por ello, para garantizar los actuales mecanismos de coordinación metropolitana, y para ayudar a la sostenibilidad y la cohesión social, es necesario que dicho precepto legal sufra una reforma en su redacción, estableciendo la excepción respecto de las entidades metropolitanas que con arreglo a las leyes locales tengan como finalidad establecer la planeación y prestación de servicios de manera conjunta. Lo anterior, sin perjuicio de lo que históricamente se había venido manifestando en los diversos estados de la república, pues hemos analizado escrupulosamente la evolución que ha tenido el la ZMVM, en cuanto a población se refiere, y vemos la imperiosa necesidad de que forzosamente se hagan acuerdos, convenios o se creen figuras jurídicas de acuerdo con la legislación local, de tal naturaleza, que haga más ágil y acertado el desahogo y solución de los problemas que se lleguen a suscitar entre las diversas entidades gubernamentales.

De tal forma, se adiciona al final de dicha fracción las líneas que al efecto se indican: "?", con excepción de las entidades metropolitanas que con arreglo a las leyes locales tengan como finalidad establecer la planeación y prestación de servicios de manera conjunta"; con la finalidad de que no se presenten conflictos de jurisdicción, ni invasión de competencias o se cause perjuicio alguno para la prestación de servicios en que intervengan entidades metropolitanas. Evitamos pues, con dicha excepción, que se transgreda el mencionado precepto constitucional.

Puntualmente, se establece que los municipios deban coordinarse y asociarse para la prestación de los servicios públicos y el mejor ejercicio de las funciones que les conciernen. Ello corresponde, a que sin duda alguna, se desempeñará mejor la prestación de éstos, en tanto haya una mayor y mejor colaboración entre las diferentes esferas jurídicas; además de la facultad para la celebración de convenios, entre los

municipios de dos o más estados con el gobierno estatal para que se presten o ejerzan coordinadamente por alguno de ellos.

En la fracción VI del artículo 115 de la Constitución, se establece la autonomía y participación de los gobiernos, para que en el ámbito de sus competencias, puedan planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de zonas metropolitanas, cuando dos ó más entidades federativas, de dos o más territorios municipales tiendan a formar o formen una continuidad demográfica.

Con la reforma propuesta al artículo de referencia, y manteniendo el espíritu del artículo, se pretende que se realicen convenios de manera conjunta, para la asociación y planeación coordinada de las zonas metropolitanas y se asocien bajo la figura que mejor pudiere corresponderles, ajustándose a sus diversas legislaciones.

A partir de esta reforma, las diversas instancias de gobierno de las zonas metropolitanas, estarán facultadas para suscribir convenios en diversas materias. La modificación refuerza el sentido original del artículo citado, facultando así, a los tres órdenes de gobierno: federal, estatal, municipal y el Distrito Federal, para realizar convenios de coordinación, asociación y cooperación metropolitana.

Respecto al artículo 116 de la Constitución, relativo a la división de poderes de las entidades federativas, se modifica la fracción VII, relacionada con la celebración de convenios entre la federación y los estados. Con la reforma propuesta se elimina la palabra "podrán" por "deberán" conviniendo la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, a organismos de carácter técnico de planeación y gestión metropolitana en las diferentes materias de que se trate; siempre que el desarrollo urbano, económico y social lo permita y sea solicitado tanto por los estados como por los municipios respectivos y con apego a sus leyes.

Con dicha modificación, se pretende, en los términos de la ley, constreñir a las diversas instancias de gobierno con asiento metropolitano, a convenir la asunción y asociación de ejercicio de sus funciones; en la planeación y en su caso, la ejecución y

la operación de obras y la prestación de servicios públicos a las entidades de planeación y gestión metropolitana. La redacción quedaría de la siguiente manera:

"La federación y los estados, en los términos de ley, deberán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la coordinación, ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo urbano, económico y social lo haga necesario y así se solicite por el estado respectivo.

Los estados deberán celebrar convenios con sus municipios, a efecto de que éstas asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior, cuando los municipios así lo soliciten con arreglo a las leyes respectivas y así se solicite por el estado respectivo".

Se faculta no sólo a los estados para que deban celebrar convenios con sus municipios, sino también a las entidades federativas con los municipios, con otras entidades federativas, la federación con las entidades federativas, a efecto de que en cualquier caso de asociación y planeación coordinada asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones referidas.

Respecto a la modificación al artículo 122, apartado G, la iniciativa de reformas pretende modificar las relaciones de coordinación institucional que existen en las zonas metropolitanas de que se tiene registro en nuestro país.

Para tal efecto, se propone sustituir a las actuales comisiones metropolitanas, por sus limitaciones y disfuncionalidad política, institucional y administrativa, por entidades metropolitanas; es decir, que sean otras figuras, establecidas en las leyes locales, como entes reguladores, y con base en la experiencia internacional quienes se encarguen de realizar de manera efectiva, transparente, coordinada y puntual, la coordinación para la prestación de servicios.

La presente, se deriva de la serena revisión de los actuales esquemas de coordinación metropolitana, los organismos propuestos fundarán sus acciones en el respaldo legal que ofrece la presente Constitución, superando el inconveniente que presentan las actuales comisiones metropolitanas, en cuanto a la inexistencia de condiciones legales para obligar a cumplir en tiempo y forma, los acuerdos y proyectos metropolitanos

firmados por los representantes de los gobiernos integrantes de las diversas zonas metropolitanas.

El propósito es la refundación de las relaciones metropolitanas, la reestructuración propuesta, a partir de las reformas a la constitución, consisten en crear, con la participación del Gobierno Federal, de los Estados y las Entidades Federativas, mediante la firma de convenios, entidades de carácter técnico de planeación y gestión metropolitana o cualquier otra figura jurídica que por otra razón pudiera convenirles.

Además de lo anterior, se agregan rubros temáticos relevantes para el mejor desempeño de las necesidades metropolitanas, como son, la planeación y ordenación del territorio, cuestión importante para un mejor aprovechamiento de sus áreas, el desarrollo económico y social, sin los cuales se vería afectado el desempeño de la sociedad en diversos ámbitos, como la vialidad, pues va de la mano con el transporte.

Se puntualiza también, la realización de convenios, a través de los cuales se darán las pautas a seguir para la eficaz, transparente y correcta planeación, ejecución, desarrollo, operación y administración de la prestación de los servicios públicos.

Dicho de otro modo, con la modificación al artículo de referencia, se faculta para la realización de convenios de asociación, para la gestión y planeación metropolitana, que puedan constituirse en figuras e instituciones jurídicas con la personalidad jurídica que corresponda, a fin de integrar por ejemplo, mancomunidades, consorcios, entidades o el nombre que se les den a estos entes con capacidad para producir resultados y gestionar las soluciones necesarias para desahogar la agenda de coordinación metropolitana entre los firmantes, estableciendo en sus instrumentos de creación su forma de integración, estructura, competencias y funciones, y cuyo resultado será el cumplimiento de los acuerdos en las diversas materias.

En consecuencia, se adjunta el proyecto de decreto para su trámite en término del artículo 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos a las comisiones correspondientes.

## Proyecto de Decreto

**Artículo único.** Se propone la reforma de las fracciones I y VI del artículo 115; la reforma al artículo 116 fracción VII; y la reforma al artículo 122, apartado G, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ....

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado, con excepción de las entidades metropolitanas que con arreglo a las leyes locales tengan como finalidad establecer la planeación y prestación de servicios de manera conjunta.

.....

.....

.....

....

II. a V. ....

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas, los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, deberán planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros y asociarse bajo las figuras jurídicas correspondientes, con apego a las leyes federales y locales de la materia.

VII. a X. ....

Artículo 116. ....

I a VI. ...

VII. La federación y los estados, en los términos de ley, deberán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la coordinación, ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo urbano, económico y social lo haga necesario y así se solicite por el estado respectivo.

Los estados deberán celebrar convenios con sus municipios, a efecto de que éstas asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior, cuando los municipios así lo soliciten con arreglo a las leyes respectivas y así se solicite por el estado respectivo.

Artículo 122.

A. a C. ...

Base 1a. a 5a. ....

D. a F. ....

.....

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos, planeación y ordenación del territorio; desarrollo económico y social; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; transporte y vialidad; agua potable y drenaje; y seguridad pública, sus respectivos gobiernos deberán suscribir convenios para la creación de las entidades metropolitanas correspondientes en materia de planeación y prestación de servicios públicos.

En dichos convenios se determinará la forma de integración, estructura, atribuciones y las demás que determinen las partes; para la planeación, ejecución, desarrollo, operación y administración de la prestación de los servicios públicos.

Las entidades serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura, competencias y funciones.

.....

H.....

### **Transitorios**

**Primero:** El presente decreto entrara en vigor al siguiente día de su publicación en el Periódico oficial "Gaceta del Gobierno" y en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo:** Las entidades metropolitanas, sustituirán a las actuales comisiones, que estarán vigentes hasta la firma de los convenios a que se hace referencia en el primer párrafo Apartado G, del artículo 122 de esta Constitución.

**Tercero:** Los convenios signados, anteriores a la presente reforma, se regirán por la legislación vigente al momento de su firma.

**Cuarto:** Las legislaturas de los estados tendrán seis meses contados a partir de la fecha de la entrada en vigor de la presente reforma, para que realicen las adecuaciones necesarias a sus legislaciones.

### **Notas:**

1 La Asociación Mundial de Grandes Metrópolis establece los criterios en términos poblacionales, considerando una metrópoli como una ciudad que cuenta con más de 1 millón de habitantes.

2 La declaración de la ZMVM del 22/11/05 de los gobiernos del DF y estado de México excluye Tizayuca.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 19 días del mes de septiembre del año dos mil seis.

Diputado Luis Gustavo Parra Noriega (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2095, martes 19 de septiembre de 2006

### QUE REFORMA EL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GUSTAVO CÁRDENAS MONROY, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

En ejercicio del derecho de iniciativa previsto en artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en su correlativo artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión iniciativa de decreto que reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

En términos de nuestra Carta Magna, el Presupuesto de Egresos es el instrumento exigido al Estado para la organización de las funciones encomendadas a todos los órganos que lo integran, los que sólo pueden operar y asumir sus responsabilidades que tienen asignadas cuando cuentan con recursos financieros suficientes a su disposición.

El Presupuesto de Egresos es el principal instrumento de distribución del ingreso; a través de su ejercicio se concretan planes y programas, permitiendo que el gasto programable cumpla con su función distributiva en favor de grupos de menores ingresos e impulsa el crecimiento económico a través de la inversión, elemento fundamental de la hacienda pública, cuyo monto y destino se relaciona de manera esencial con la descentralización política, debido a que entraña la atención de las competencias político-administrativas y responsabilidades constitucionales de los diferentes ámbitos de gobierno.

La gestión del gasto público mediante el Presupuesto multianual del gobierno federal, así como la que en su oportunidad se establezca en los demás ámbitos de gobierno,

incluso más allá de los periodos constitucionales, permitirá que éste se aplique con mayor eficiencia y eficacia a través de un enfoque de resultados y la implementación de mecanismos que transparenten su ejercicio, contribuyendo a una mejora en la rendición de cuentas, a la evaluación del desempeño del gobierno y el fortalecimiento del federalismo presupuestario, al otorgar certidumbre en la definición de los montos y características de los recursos a transferir por parte del gobierno federal.

La aplicación de un Presupuesto multianual contribuirá a la reducción del incremento del gasto público corriente por debajo del crecimiento de los ingresos, permitiendo al gobierno aumentar su disponibilidad con el propósito de satisfacer las demandas de la ciudadanía, fundamentalmente en la obra social y aquellas de gran visión cuyo monto y magnitud escapan a las posibilidades del actual sistema de administración pública.

El esquema de Presupuesto multianual enfatiza a mediano y largo plazos las necesidades de gasto que reflejan de manera más completa la posición financiera del sector público, toda vez que incluyen obligaciones no consideradas en el balance tradicional y permiten evaluar de manera más precisa la presión del sector público sobre la oferta de crédito en los mercados financieros.

Un marco multianual como eje de acción para la autoridad fiscal permite a los agentes económicos contar con instrumentos de información que den certidumbre respecto a la evolución de la política económica del gobierno en respuesta a los requerimientos de una sociedad que exige soluciones más allá de propuestas a corto plazo, que pronto se ven rebasadas por el crecimiento dinámico de la población. Representa un esquema en el que se especifican claramente las metas y objetivos, y como instrumento de comunicación y compromiso de gobierno, ya que provee un marco de referencia para evaluar su desempeño, en función de los planteamientos de una población más dinámica, demandante y participativa.

Las propuestas de reformas constitucionales que habremos de presentar ante esta soberanía sobre los artículos 73, fracción XVII, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, guardan estrecha relación con la presente iniciativa, en virtud de que a partir de los principios de equidad, proporcionalidad y

justicia, impulsan la redistribución de atribuciones entre los diversos ámbitos de Gobierno, propiciando en concordancia el mismo efecto respecto del gasto público programable, que atienda preferentemente el incremento sustancial del gasto de inversión.

Esta LX Legislatura, en su quehacer legislativo, consciente de su alto compromiso social, atenta a las demandas de una población que exige de sus representantes el instrumento normativo que defina las responsabilidades y obligaciones del gobierno, tiene en nuestros tiempos la privilegiada oportunidad de impulsar ante la tribuna más alta de la nación las propuestas de adecuación a nuestra Carta Magna, mismas que habrán de traducirse en más y mejores oportunidades de desarrollo para los habitantes de la dinámica población de los diversos rincones de nuestra patria.

Lo anterior a partir de la reforma a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la aprobación de un Presupuesto multianual para obras y acciones, cuyo monto y ejecución requiere de un sistema de planeación y programación, incluso más allá del ejercicio del periodo constitucional del gobierno federal.

La iniciativa de reforma encuentra sustento en las facultades previstas en el propio artículo 74 constitucional, exclusivas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; al establecer en la propia fracción IV examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

De ser aprobada en sus términos la reforma propuesta, permitirá al gobierno federal realizar la calendarización programática del Presupuesto para su ejercicio, más allá incluso del periodo constitucional de la administración pública, propiciando la distribución del gasto público acorde a las atribuciones, concurrencia y coordinación de facultades y obligaciones entre los diversos ámbitos de gobierno.

Se adjunta el proyecto de decreto siguiente.

Por lo tanto, señor Presidente, le suplico de la manera más atenta dé usted el turno necesario y correcto a esta iniciativa, no sin antes agradecerle su atención, en nombre propio y de los diputados del Grupo Parlamentario del PRI en esta LX Legislatura.

### **Proyecto de decreto**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo primero de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, para quedar como sigue.

### **Artículo 74. ...**

I. a III. ...

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y un **Presupuesto de Egresos Multianual para Obras y Acciones**, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

...

...

...

...

...

...

**V. a VIII. ...**

Dado en el Palacio del Poder Legislativo en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 19 días del mes de septiembre del año dos mil seis.

Diputado Gustavo Cárdenas Monroy (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2095, martes 19 de septiembre de 2006

---

### QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 52, 53 Y 54 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO QUETZALCÓATL MOCTEZUMA PEREDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LX legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, numeral 3, y 40, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General 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 la consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

La actual formación de fuerzas políticas en el Congreso de la Unión es la principal manifestación de una necesidad del pueblo mexicano por alcanzar la optimización de sus fines en un sentido plural y democrático. Por ello, nuestro sistema político nacional requiere mayor participación de todas las corrientes políticas que imperan en el país a efecto de consolidar los avances de un pueblo civilizado y congruente con las necesidades de un país desarrollado y equitativo en un entorno político, social y económico.

La representación proporcional se creó en un principio con el fin de abrir espacios legislativos a las minorías del país, pero además, como una posibilidad para que los partidos políticos proyecten al espacio parlamentario de las grandes discusiones a sus elementos más calificados.

Al establecer en nuestro sistema democrático la figura de la representación proporcional se pretendía que ese sector de la población que a través de su voto no logra colocar a sus representantes populares en el Congreso, no se viera excluido del sistema político nacional; es decir, este mecanismo pretendía establecer un órgano legislativo plural e incluyente que sume todas las voluntades; además, que exprese y lleve a la práctica las necesidades de la gran mayoría del pueblo mexicano, en un verdadero ejercicio de democracia y soberanía.

Resulta conveniente que se depure la vida democrática en los partidos políticos, a efecto de que la representación directa en un sentido popular y democrático de cada partido sea la que determine quiénes deben integrar esa lista. Con esto se evitaría que en los escaños de mayor relevancia, en las presidencias de las comisiones de trabajo, o en la Junta de Coordinación Política, la integración de las mismas se componga a partir de decisiones cupulares, que limitan completamente el interés de los representados.

Ahora bien, las listas plurinominales, en la formación de la representación nacional en el Congreso, constituyen un porcentaje importante del total de las Cámaras, con 40 por ciento. Dicho porcentaje fácilmente puede ser reducido a la mitad, conservando la representación directa de los 300 distritos uninominales, pues no se trastocan en un efecto contundente las decisiones de los representados, sino las decisiones de los partidos.

Además, una reducción del máximo de diputados por partido permitiría una congruente representación, evitando que los partidos más importantes sobrepasen por mucho los intereses de las mayorías; es decir, debe privilegiarse el voto de las minorías a través de un mecanismo para inhibir la sobrerrepresentación.

Cada vez son más fuertes las demandas populares en la disminución del gasto en la burocracia y el financiamiento de los partidos, pues en un afán objetivo hay que reconocer que es un elemento de real importancia, por desgracia es un asunto que

visto por parte de un integrante del órgano parlamentario no tiene congruencia y se podría justificar aseverando que existe ignorancia en las declaraciones.

Si bien esa reducción del número de diputados y de senadores no representara un ahorro sustancial en el gasto del erario, no sólo ayudará a quitar la mala impresión que tiene la ciudadanía de nuestra labor; además, la eliminación de 100 diputados de representación proporcional será significativo en cuanto a productividad legislativa, que es en realidad lo que reclama airadamente la mayoría del pueblo.

Con esta reforma se busca que las minorías puedan alcanzar la representación en un clima democrático, equitativo y congruente, que permita la construcción de acuerdos y considere a todas las voces del país. Reduciendo el máximo de diputados por partido a 200, ningún partido podrá aprobar alguna reforma sin la conciliación de intereses y la negociación de voluntades. Haciendo necesaria la construcción de alianzas que en el mejor de los casos abarquen todas las corrientes políticas del país.

Por lo anterior, someto a la consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

**Decreto que reforma los artículos 52, 53, párrafo segundo, y 54, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforman los artículos 52, 53, párrafo segundo, y 54, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

**Artículo 53. ...**

Para la elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

**Artículo 54.** La elección de los 100 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. a III. ...

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 200 diputados por ambos principios.

V. ...

Diputado Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2095, martes 19 de  
septiembre de 2006

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 73, 75, 90, 123 Y 127 DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO  
DEL DIPUTADO RAYMUNDO CÁRDENAS HERNÁNDEZ, DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DEL PRD

Señoras diputadas, señores diputados. Una de las aspiraciones más sentidas de los ciudadanos de nuestra República es someter a los altos funcionarios de la federación, de la mayoría de los estados y de ciertos municipios, a criterios de auténtica austeridad republicana. Todos hemos asistido al poco edificante espectáculo que ofrecen los altísimos salarios y jugosas prestaciones de muchos servidores públicos. Los ejemplos quizá más reprobables son los de ciertos munícipes, que tienen salarios varias veces superiores al del propio Presidente de la República, cuyo salario es de suyo bastante elevado, incluso en términos internacionales. Baste recordar que, de acuerdo con datos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), los altos funcionarios de la administración pública federal mexicana es la segunda mejor pagada del mundo, lo cual resulta a todas luces inaceptable, en consideración de las desigualdades económicas y salariales que privan entre los mexicanos.

Los principales objetos de la iniciativa que presentamos son: 1) facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de remuneraciones de los servidores públicos en los niveles federal, estatal y municipal; 2) establecer constitucionalmente el servicio profesional de carrera de la administración pública federal centralizada; 3) sujetar los salarios de los servidores públicos al límite máximo del salario del Presidente de la República, y éste, a su vez, a un monto máximo equivalente a ochenta veces el salario mínimo general aplicable en la capital de la República.

Por las anteriores consideraciones, y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el suscrito, diputado

federal del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, somete a la consideración de esta Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma y adiciona los artículos 73, 75, 90, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de remuneraciones y régimen laboral de los servidores públicos**

**Primero.** Se reforma y adiciona la fracción XI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. ....

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, para aprobar, rechazar o modificar, los catálogos de puestos de la administración pública federal centralizada que le remita el titular del Poder Ejecutivo federal, así como para expedir la ley que establezca las disposiciones a las que deberán sujetarse las remuneraciones de los servidores públicos de los ámbitos federal, estatal, municipal y del Distrito Federal.

XII. a XXX."

**Segundo.** Se reforma y adiciona el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**"Artículo 75.** La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley y, en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere fijado en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo, en los términos del artículo 127 de esta Constitución, así como de la ley en la materia."

**Tercero.** Se adiciona el primer párrafo del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**"Artículo 90.** La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades para estatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación. La ley establecerá el servicio profesional de carrera de la administración pública federal centralizada, la cual fijará las condiciones de ingreso, permanencia, promoción, capacitación, separación y retiro de sus miembros, bajo los principios de legalidad, eficiencia, transparencia, honradez, lealtad, probidad, profesionalismo, imparcialidad, neutralidad política y rendición de cuentas. El órgano rector del servicio contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

....."

Se reforma y adiciona la fracción XIV del apartado B. del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**"Artículo 123.**

A.

.....

B.

.....

XIV. La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social. Los miembros del servicio profesional de carrera de la administración pública federal centralizada

tendrán igualmente derecho a la estabilidad en el cargo, así como a otras prestaciones, en los términos que señale la ley en la materia."

**Cuarto.** Se adicionan dos párrafos al artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**"Artículo 127. ....**

Los gobernadores de los estados, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, los diputados locales y los demás servidores públicos de las administraciones estatales, municipales y delegacionales recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, de conformidad con lo señalado en el presente artículo, así como en la ley en la materia.

Ninguna de las remuneraciones a las que se refieren los párrafos anteriores podrá ser superior a la señalada para el titular del Poder Ejecutivo federal; ésta, a su vez, no podrá ser superior en más de ochenta veces al salario mínimo general aplicable en la capital de la República. Ningún servidor público podrá percibir una remuneración mayor a la establecida para su superior jerárquico inmediato. La remuneración comprende la totalidad de las percepciones que un servidor público reciba por su desempeño."

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de septiembre de 2006.

Diputado Raymundo Cárdenas Hernández (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2102-I, viernes 29 de septiembre de 2006.**

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JESÚS DE LEÓN TELLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Jesús de León Tello, diputado federal del Partido Acción Nacional, en ejercicio de su facultad legislativa, presenta iniciativa de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fortalecimiento de los derechos fundamentales del ofendido o víctima del delito, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

**Preámbulo**

La víctima u ofendido del delito son la parte más débil del sistema penal. Después de resentir el daño cometido en su integridad física, moral o en sus bienes materiales, las víctimas luego son víctimas de un orden jurídico y de una praxis tanto ministerial como judicial que, en lugar de facilitarle las cosas, se las dificulta de manera real, sistemática y estructural a grado tal, que resulta ineficaz el ejercicio de sus derechos fundamentales.

No sólo sufren por el daño que les causa el delinciente sino que, además, tienen que defenderse contra la falta de protección jurídica que se da por las antinomias, defectos y lagunas normativas en el contenido esencial de sus derechos fundamentales.

La víctima u ofendido están indefensos. No se encuentran en igualdad de armas para enfrentar al Ministerio Público, al juez, al inculpado y a su defensor. La ley, por un lado, tiene un alcance restringido y los jueces, por su parte, no tienen una vocación garantista para desarrollar el discurso de los derechos pro víctima.

Desde esta perspectiva, es necesario que se reelabore el discurso legislativo, a fin de que la omisión perenne del legislador y el inactivismo judicial anclado en un paleopositivismo infuncional no sean los principales cómplices del delincuente en la vulneración de esos derechos. Éstos, efectivamente, padecen un calvario procesal. Se le niegan las copias de su denuncia, no hay quien lo asesore, le esconden el expediente, congelan la investigación que solicita, no le reciben las pruebas que aporta; en fin, la víctima no deja de ser, como señala Carlos Franco, "algo menos que un espectador y algo más que un impertinente para los funcionarios".

La ineficacia de los derechos a favor de las víctimas u ofendidos se debe en mucho a la imprecisión de las pretensiones morales que el orden jurídico debe proteger; es decir, lo que sucede es que la Constitución y las leyes secundarias no definen de manera garantista el contenido esencial de los derechos pro víctima, pues basta observar que en la práctica le niegan las copias del expediente, justamente porque la ley no señala categóricamente que se le deben entregar; no le procuran una asistencia profesional porque no tiene derecho a la asesoría pública, como sí se le reconoce el inculpado; si la averiguación se paraliza por negligencia o mala fe del Ministerio Público, no puede pedir el amparo porque sólo puede impugnar cuando se determina el no ejercicio de la acción penal, mas no cuando se archiva la averiguación o se omite practicar pruebas conducentes para preparar la acción penal; en fin, un largo etcétera sucede a ese "tercer protagonista de la justicia penal", como le llamo Enrico Ferri, que primero no tenía reconocidos sus derechos y que ahora que los tiene, paradójicamente, son tan limitados, estrechos y rígidos, que es mayor su frustración por su nula protección, debido a que tanto la ley como la interpretación de los jueces no son nada garantistas, lo cual confirma la frase de ser entre los débiles "la parte más débil en el procedimiento penal".

Existen antecedentes. La historia legislativa contra víctima es un marco referencial que permite explicar este problema. La legislación federal se ha preocupado poco por diseñar instituciones que tiendan a salvaguardar los derechos de la víctima. No hay una tradición garantista por profundizar en estos derechos. En efecto, la política

criminal en el siglo XX se olvidó de proteger de manera eficaz a la persona que resulta afectada en sus valores fundamentales cuando se actualiza históricamente un tipo penal.

Es la primera parte de la injusticia, porque una lectura moral del principio de dignidad humana que reconoce nuestra Constitución y que forma parte de la doctrina panista que asume como válida la fórmula kantiana de tratar a las personas como fines en sí mismos y no como meros instrumentos, obliga a sostener que la víctima u ofendido que ven lesionados sus intereses por un hecho sancionado como delito deben ser sin duda los más protegidos por la ley: a todos nos debe interesar tutelar las expectativas mínimas que se deben reconocer a la que resulta víctima de un delincuente.

El Estado mexicano, por tanto, se debe preocupar por el más débil, como es la víctima del delito, pues la construcción de un sistema penal en el estado social y democrático de derecho por el que pugna el Partido Acción Nacional no sólo debe girar en torno a los derechos del inculcado sino, también y sobre todo, en la garantía efectiva de los derechos que tienen por objeto proteger los intereses que se ven lastimados por el delito.

No obstante ello, el avance de los derechos pro víctima es relativamente reciente. El texto original de la Constitución de 1917 no contiene ninguna referencia; nada más reconocía los derechos de los inculcados.

Por otra parte, la legislación procesal penal de 1934 negó al ofendido desde un principio la posibilidad de ser parte en el procedimiento penal, lo cual significaba la ausencia total de las expectativas mínimas que se necesitaban reconocer para poder acceder a la justicia penal; nada más se le reconocía su pretensión resarcitoria bajo un paradigma civilista.

Se trata, pues, de una etapa legislativa donde predomina la visión patrimonialista de los derechos de la víctima, mas no de la idea de los derechos fundamentales como pretensiones innegociables, inalienables e imprescriptibles. Es decir, el tratamiento

legislativo del ofendido o la víctima del delito es única y exclusivamente para reconocerle la pretensión económica de obtener la reparación del daño como parte accesorio, pero no para garantizarle la posibilidad real de defender sus derechos para acceder a la justicia penal, porque ello dependía de la institución que lo representa socialmente en la persecución del delito, el Ministerio Público como ente público que sustituye la justicia de propia mano de la víctima por la justicia penal del Estado que tiene por objeto imponer las penas a los delincuentes en un sistema acusatorio, previo debido proceso legal. El problema surge, sin embargo, cuando ni siquiera se le reconoce un papel activo en la defensa de sus derechos fundamentales, porque son sujetos aislados, las víctimas, que nada más pueden ejercer, con grandes limitaciones, el derecho patrimonial a la reparación del daño con relación al delito, porque el Ministerio Público es la instancia que lo representa y que, por tanto, es el único que puede ejercer sus derechos. Nada más que si no lo hace, aunque fuera arbitrario, ilegal o negligente, la víctima no podía hacer absolutamente nada. Se tenía que resignar sin cuestionar; se trataba de una obligación de tolerar la impunidad del delito porque el Ministerio Público es una institución de buena fe que resulta inescrutable por la teoría del monopolio de la acción penal que durante mucho tiempo defendió la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la mayoría de la doctrina nacional.

Así, la tradición legislativa, jurisprudencial y doctrinaria en México escribió la primera página de injusticia en perjuicio de la víctima, a grado tal que se le consideró el "don nadie" del procedimiento penal; incluso, alguna parte de la teoría ve todavía con desdoro el hecho de que tal personaje del drama penal haya ganado terreno en los últimos años bajo el discurso de los derechos pro víctima, porque al seguir las premisas conservadoras niegan injustificadamente la posibilidad del ofendido de cuestionar muchos de los actos que afectan sus derechos; tan es así, que el lugar que actualmente ocupa la víctima u ofendido del delito en la Constitución ha puesto en crisis los principios autoritarios en que se sustenta el monopolio de la acción penal que originaron una disfunción en el Ministerio Público, como señaló en su momento Juventino Castro y que desde 1966 el panismo lo denunció como parte del régimen autoritario.

Ello es así, pues la jurisprudencia federal consolidó la historia de injusticia contra el más débil. Durante toda la quinta hasta la octava épocas judiciales, la Suprema Corte de Justicia mantuvo el criterio de negar al ofendido la posibilidad de ampararse contra el abuso del monopolio de la acción penal por parte del Ministerio Público. Si éste no integraba el expediente, o bien, integrada la averiguación no acusaba o acusaba deliberadamente mal para liberar al delincuente, el ofendido no podía reclamar por la vía de amparo su derecho a impugnar el no ejercicio de la acción penal y su desistimiento.

No fue sino hasta la reforma constitucional de 1994 en la que participo activamente el Partido Acción Nacional y que luego se consolidó con la reforma de la Ley de Amparo hasta el año 2000 a propósito de una iniciativa que presentó mi partido en 1994, cuando de manera expresa se estableció por el legislador la posibilidad de impugnar las resoluciones de no ejercicio y desistimiento de la acción penal.

La práctica judicial, por tanto, no se distinguió por ser activista en los derechos del ofendido. Se tuvo que hacer una reforma constitucional para modificar la doctrina de los jueces federales sobre el monopolio de la acción penal que sigue atada a dogmas absurdos sobre los problemas actuales por los que atraviesa el control constitucional del monopolio de la acción penal, aunque hay que reconocer de suyo una tendencia actual por reivindicar los derechos del ofendido en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que de manera muy gradual comienza a recomponer el estatus que moralmente merece la víctima de un delito.

Pues bien, la ruta legislativa del tema indica que hasta los años ochenta del siglo XX la legislación federal no reconoció por primera vez y de manera más puntual un conjunto de derechos del ofendido en el proceso penal. Sin señalar de manera expresa el carácter de parte, se le otorgan por ley algunos derechos procesales que luego terminaron por constitucionalizarse en 1999.

Ése fue un momento importante: se estableció un catálogo de derechos fundamentales en favor del ofendido y la víctima, aunque el tránsito de su efectividad

en la realidad ha sido lento, tortuoso y distorsionado por la falta de claridad que generan las diversas falacias, dogmas y simulaciones que desdibujan el proceso penal por lo que respecta al monopolio de la acción penal. Así, llegamos a un punto donde es necesario revisar el contenido de las normas en relación con los ofendidos del delito.

Si la ley no es clara o, más bien, poco proteccionista, mientras que, por otro lado, la interpretación de los jueces no es nada garantista ante la laguna o ambigüedad de la ley, el legislador tiene que entrar, por consecuencia, a suplir estas deficiencias mediante una reforma clara, puntual y eficaz.

Por ello, desde 1966 esos temas forman parte de la agenda legislativa del Partido Acción Nacional y, por tanto, debe seguir formando parte de la plataforma legislativa 2006-2009 para resolver los problemas actuales de estos derechos a través de una orientación legislativa pro víctima que ahora se busca consolidar con la presente iniciativa de reformas, pues incluso las propuestas que aquí se plantean forman parte de los compromisos de la campaña presidencial de nuestro candidato Felipe Calderón, actual presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, y de la tradición parlamentaria del PAN.

En suma, la presente iniciativa de reformas de diversos ordenamientos tiene por objeto avanzar en el fortalecimiento de los derechos fundamentales del ofendido o víctima del delito, a partir de tres propuestas que forman parte de la ideología y la plataforma legislativa del Partido Acción Nacional, como son

El derecho fundamental al defensor público.

El fortalecimiento del derecho fundamental a la reparación del daño.

El derecho fundamental a impugnar el no ejercicio de la acción penal y su desistimiento y sus actos equivalentes, por medio del control de legalidad, así como perfeccionar su control constitucional frente a sus problemas actuales.

Para fundamentar estas tres ideas, me permito exponer la situación actual de los derechos del ofendido o víctima del delito.

## 1. Los derechos fundamentales del ofendido o víctima del delito

Un Estado social y democrático de derecho debe reconocer que el sistema de justicia penal debe brindar el propósito de tutelar los bienes jurídicos del inculpado, del ofendido y de toda la sociedad. Sólo una solución global que involucre la instauración de figuras jurídicas que garanticen los intereses de los principales afectados que aparecen en la escena penal brindará normas justas para enfrentar el problema de la inseguridad social que se origina con motivo de la comisión de hechos delictivos.

Ello es así, pues toda garantía individual que determine la persecución de los delitos ante los tribunales debe apostar a un justo equilibrio entre las prerrogativas que tienen el inculpado, el ofendido y la sociedad en el enjuiciamiento criminal.

Debemos partir asimismo de que la víctima debe ser la protagonista en el proceso penal, ya que nadie como ella tiene el interés de defender el bien jurídico que se le ha afectado, equilibrando la respuesta de los órganos de control social, pero protegiendo y garantizando el respeto de los derechos de las víctimas.

Los derechos de los ofendidos hasta hace poco tiempo se encontraban diseminados en el ámbito nacional, respectivamente, tanto en la legislación federal y las legislaciones estatales secundarias. Mediante la reforma constitucional de 1994 se adicionó un cuarto párrafo al artículo 21 constitucional, y se otorgó un papel protagónico al permitirles impugnar por vía jurisdiccional la no persecución de los delitos, siendo hasta 2000 cuando se constitucionalizaron los derechos de las víctimas u ofendidos del delito.

México ha suscrito la Declaración de los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y Abuso de Poder, aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 29 de noviembre de 1985, por la resolución 40/34, que considera, entre otras cosas, 17 principios fundamentales para la protección de las víctimas del delito y 4 para las víctimas de abuso de poder.

En la práctica, lamentablemente, tales derechos han sido desprotegidos: la inexistencia de mecanismos jurídicos que garanticen una participación real del ofendido ha originado que no se le brinde verdadera asesoría legal, o que no obtenga una efectiva reparación del daño, o que no conozca la situación de su caso, etcétera.

Por tal razón, la Constitución debe reformarse para otorgar garantías individuales que salvaguarden los derechos inherentes de todo ofendido o víctima del delito. O, en otras palabras expresado, es necesario que el Constituyente revisor fortalezca en el contexto nacional las prerrogativas de aquéllos, a fin de que tengan la posibilidad de proteger sus derechos. Lo importante, por consecuencia, es consolidar en la norma fundamental las garantías mínimas de que deben gozar el ofendido o víctima de algún delito, pues lo que ha impedido satisfacer su legítima demanda a una justicia penal es la falta de instrumentos que tiendan a proteger tal interés.

El Estado debe garantizar la convivencia pacífica de la sociedad y el cumplimiento de la ley; debe perseguir el delito con instrumentos idóneos y aplicados de manera eficaz y eficiente.

El Estado también tiene la obligación de prestar apoyo total y protección inmediata a la víctima del delito, satisfaciendo así uno de los reclamos más sentidos de la población, crear mecanismos para garantizar los derechos y las garantías de las víctimas y los ofendidos del delito.

Ése es el objetivo de esta reforma.

## **2. La doctrina panista sobre la ley de los débiles. El principio de dignidad humana**

Desde 1939, el Partido Acción Nacional ha sostenido que la persona humana tiene que gozar del conjunto de libertades fundamentales para asegurar su libre desenvolvimiento en la sociedad, doctrina que luego ha sido desarrollada en 1965 con la idea de que el ser humano no puede ser tratado como mero instrumento de personas, grupos o instituciones, con lo cual se ha llegado a la proyección en el año

2002 para afirmar el discurso de los derechos humanos como parte fundamental del sistema democrático.

Estos principios doctrinales fundamentan la presente iniciativa, pues la práctica ministerial, los precedentes judiciales y la crítica de la doctrina pro víctima nos permiten plantear la necesidad de reformar el ordenamiento legal, a fin de que el papel de la víctima u ofendido del delito se fortalezca con la ley del más débil, como sostiene Luigi Ferrajoli, que no es sino la de los derechos y las garantías fundamentales que protejan de manera eficaz sus expectativas que moralmente son la respuesta correcta para resolver los problemas que enfrenta cualquier persona cuando tiene la desgracia de sufrir en sus bienes un delito.

Es tiempo, pues, de que pensemos más en las personas que en las cosas para ir construyendo una legislación pro víctima basada en el principio de tutela efectiva de la dignidad humana, inviolable desde el punto de vista constitucional, premisa en la que se sustenta la ideología panista para construir un futuro con derechos humanos para que vivamos mejor.

### **3. La historia parlamentaria y las plataformas legislativas del PAN sobre el ofendido o víctima del delito**

La agenda legislativa pro víctima no es nueva para mi partido. El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el 20 de diciembre de 1966, por conducto del diputado Salvador Rosas Magallón, propuso por primera vez la posibilidad de impugnar por vía jurisdiccional la no persecución del delito, como parte de un derecho fundamental de la víctima. La historia parlamentaria revela que en ese momento no hubo la disposición para dictaminar sobre el particular hasta que en 1994 se reformó la Constitución, por lo que el 29 de noviembre de 1995 diputados del Partido Acción Nacional presentaron de nuevo una iniciativa de ley que reformaba el artículo 10 y adiciona una fracción al artículo 114 de la Ley de Amparo, para establecer la procedencia del juicio de amparo contra las resoluciones de no ejercicio de la acción penal y su desistimiento.

Frente a esos antecedentes, los compromisos de campaña de Felipe Calderón, presidente electo, sostienen la necesidad de consolidar el acceso de la víctima al proceso de justicia penal, garantizando en todo momento la protección de su integridad, dignidad e identidad.

En tal sentido, existen, entre otras, tres propuestas concretas:

- Profesionalizar y garantizar la gratuidad de la defensa legal, fortaleciendo la figura del defensor público.
- Velar por la reparación del daño físico, moral o patrimonial de quienes sufren directamente el delito o las consecuencias de éste.
- Promover la revisión de las facultades monopólicas del Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal.

Bajo estas tres orientaciones, presento tres propuestas legislativas que implican 1. El derecho al defensor público; 2. El fortalecimiento del derecho a la reparación del daño; y 3. El control de legalidad del no ejercicio de la acción penal y su desistimiento y sus actos equivalentes.

Por todo lo anterior, presento el siguiente

### Proyecto de Decreto

**Artículo Primero.** Se reforman las fracciones I y IV del inciso b) del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se adiciona el tercer párrafo de la fracción IV del mismo artículo 20, y adiciona una fracción VII, para quedar como sigue:

Artículo 20. ...

A. ...

I. a X. ...

B. ...

I. **Desde el inicio del procedimiento penal** será informado de sus derechos fundamentales previstos en esta Constitución y, cuando lo solicite, será informado del

desarrollo del mismo. **En todo caso, le serán facilitados todos los datos que solicite y que consten en el proceso.**

Asimismo, tendrá derecho desde el inicio del procedimiento penal a una asesoría adecuada, por abogado con título profesional. Si no quiere o no puede nombrar a un asesor, después de haber sido requerido para hacerlo, el Ministerio Público o el juez le designarán un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera.

II. a III. ...

IV. ...

La ley fijará procedimientos sencillos y ágiles para hacer efectivas las resoluciones en materia y de reparación del daño; asimismo, todo beneficio o sustitutivo penal a favor del inculpado o reo que se le conceda estará condicionado a la reparación del daño en los términos que establezca la ley. En todo caso, la reparación del daño prescribirá en un tiempo igual al de la pena privativa de libertad impuesta.

V. Cuando la víctima u ofendido sean menores de edad o no tengan capacidad para comprender el significado del hecho, no estarán obligados a carearse con el inculpado o procesado. En estos casos, se llevarán a cabo declaraciones en las condiciones que establezca la ley;

VI. Solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio; y

VII. A impugnar por vía judicial los actos que afecten su derecho a acceder a la justicia penal en los términos que establezca la ley.

## **Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión, dentro de los seis meses siguientes en que entre en vigor este decreto, realizará las reformas legales correspondiente para hacer efectivos los derechos de las víctimas u ofendidos del delito consagrados en el presente decreto; asimismo, deberá establecer las provisiones necesarias a fin de garantizar presupuestal e institucionalmente una infraestructura profesional y suficiente de defensores públicos para asegurar este derecho de manera real y efectiva.

**Tercero.** Las legislaturas de los estados de la república y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dentro de los nueve meses siguientes en que entre en vigor este decreto, harán las adecuaciones necesarias en sus Constituciones y leyes para tutelar los derechos de la víctima u ofendidos del delito consagrados en el presente decreto; asimismo, deberán establecer las provisiones indispensables para garantizar presupuestal e institucionalmente una infraestructura profesional y suficiente de defensores públicos para asegurar este derecho de manera real y efectiva.

Distrito Federal, a 29 de septiembre de 2006.

Diputado Jesús de León Tello (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2102-I, viernes 29 de septiembre de 2006.

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 69 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 7o. DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA CONCEPCIÓN OJEDA HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Las suscritas, Concepción Ojeda Hernández y Valentina Valia Batres Guadarrama, diputadas federales e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 7o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

Atenuar los efectos de la lucha contra el poder, o por el poder, desde Maquiavelo hasta nuestros días, ha sido una constante en la teoría constitucional, sin duda a través de la división de poderes es donde se ha buscado normar una parte de esas luchas en la misma Constitución.

Con Aristóteles encontramos los primeros antecedentes sobre el principio de división de poderes, advirtiendo dentro de la polis la existencia de tres poderes: un poder legislativo o asamblea deliberante; una fuerza ejecutiva o cuerpo de magistrados y los

aplicadores o intérpretes de la ley, o sea, el actual cuerpo judicial. No obstante lo anterior, el principio de división de poderes, como lo conocemos en la actualidad, nace en el siglo XVIII, cuando se establece el Estado liberal de derecho, antes sólo existía el Estado absolutista, atemperar las facultades omnipotentes del rey fue una de las principales tareas de esa época.

Es con teóricos como Locke o Montesquieu que el principio de la división de poderes nace vinculado a la libertad y a la lucha contra la concentración de poder en una sola persona u órgano de Estado; el segundo de ellos, en su frase "que el poder controle al poder", convierte el principio en un verdadero dogma constitucional, verbigracia, el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 señala: "toda sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni determinada la separación de poderes, no tiene Constitución".

En su versión más simple se concibió la separación de manera rígida y absoluta, pero teóricos como Duguit, Charles Eisenmann, entre otros, señalaron que era un error pensar en una separación de poderes total, pues la experiencia histórica revela la necesidad de la cooperación, solidaridad e interdependencia entre ellos, por lo que actualmente la teoría de la división de poderes ya no se concibe con la misma rigidez original, sino como una distribución de facultades entre órganos del Estado necesitados todos ellos de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas, distinción y supremacía de poderes, o bien como una forma de equilibrio recíproco.

Esto es así porque la moderna teoría de la Constitución reconoce como parte esencial del proceso del poder político el control del mismo; en efecto, dicho proceso tiene tres etapas sucesivas, cada una presupuesta de la siguiente; a saber: la obtención del poder político, el ejercicio de dicho poder y por último, el control del mismo.

Es esta última parte la que le da estabilidad y, en consecuencia, funcionalidad al poder en su ejercicio, ya que el control aporta un elemento indispensable en las relaciones entre gobernantes y gobernados: un poder controlado y, por ende, limitado, es mucho

más aceptable para los destinatarios del mismo que un poder despótico, desorbitado y arbitrario.

Es aquí donde llegamos al quid del control del poder por el propio poder; si el poder limitado y controlado es por esa circunstancia aceptado por sus destinatarios, dicho control se convierte en un factor de legitimidad del mismo poder.

Ahora, ¿cuál es la razón por la que el constitucionalismo moderno ha hecho tantos esfuerzos por controlar el poder? La magnitud de dicho esfuerzo es sólo explicable en la medida del mal que se pretende evitar: el ejercicio arbitrario, ilimitado y despótico del poder ha sido una constante en la mayor parte de la historia de los hechos políticos; sólo unos cuantos decenios ha conocido la humanidad de pleno respeto a sus libertades por parte de la autoridad estatal en más de 70 siglos de civilización.

Es por esto que tan indispensables para nuestro Estado constitucional de derecho son los instrumentos de control del poder y, en particular, aquellos que la doctrina denomina interorgánicos; es decir, a través de los cuales un órgano del Estado impide la extralimitación en sus funciones de órgano Estatal.

Con base en el principio de la división de poderes los diferentes sistemas de gobierno han establecido mecanismos institucionales para controlar el ejercicio de las funciones de cada uno de los poderes; sin embargo, dependiendo de los regímenes las funciones de control cuentan con naturaleza diferenciada, en virtud que cada uno de ellos define la superioridad de un poder sobre otro, o bien, el equilibrio entre ellos.

El control es un elemento inseparable del concepto de Constitución, si se pretende que ésta sea eficaz, pues el control no sólo forma parte de un concepto político, como sostenía Carl Schmitt, sino de una concepción jurídica, de tal manera que si y solo si existe control de la actividad estatal y se encuentra plasmado en la Ley Suprema puede la Constitución desplegar su fuerza normativa y el control puede ser entendido como norma.

En el Estado constitucional de derecho, la función principal de un Poder Legislativo, además de la legislativa, es la función de control, controlar la acción del gobierno es una de sus principales funciones.

En los sistemas presidenciales, como el nuestro, el Congreso de la Unión suele ejercer un limitado control sobre el Ejecutivo en razón de que no cuenta con facultades específicas de acción jurídica propias de un sistema parlamentario, por lo que las funciones de control que este ejerce sobre el Ejecutivo es de carácter indirecto, mediante sanciones políticas y no jurídicas, en la mayoría de los casos.

En México, durante el siglo XX conocimos un sistema de partido hegemónico, en el cual la abrumadora mayoría de legisladores federales y locales pertenecían a ese instituto político, del cual el Presidente de la República era el jefe real.

Esta variante del sistema presidencial es legado del Constituyente de Querétaro de 1916-1917, quien plasmó en la Ley Fundamental el predominio del tlatoani moderno al investirlo con muchas facultades, pero también otorgó a los otros dos poderes las facultades necesarias para su control; pese a ello, a lo largo de nuestra historia las características del sistema político han propiciado que los controles no operen con toda eficacia en la realidad.

El presidencialismo mexicano fue el principal artífice del Estado posrevolucionario, encontrando la principal fuente del gobierno autoritario a través de la hegemonía del llamado partido de Estado y de la centralización que promovió el pacto corporativo; las facultades metaconstitucionales del Presidente de la República provocó un cúmulo de contrariedades al espíritu constitucional, al cancelar cualidades republicanas de la división de poderes y la distribución federalista del poder, dato más que suficiente para explicar entre nosotros la carencia de controles por parte del Legislativo respecto al Ejecutivo y el notorio desequilibrio entre ellos.

Es indiscutible que la construcción práctica del presidencialismo en México configuró una institución diferente de lo que marcaban los límites teóricos del modelo ideal que

resultó funcional para los requerimientos políticos y sociales del país durante largas décadas; sin embargo, ante la transición democrática en que se encuentra inmerso el país es necesario un cambio en nuestro sistema constitucional que procure no limitar facultades de unos para favorecer a otros, sino robustecer las de todos.

La noción de control político debe vincularse con la de responsabilidad pública, y ésta en una concepción democrática determinada por la existencia de una voluntad razonable y libre; por ello, el Poder Legislativo mexicano, encarnado en la figura del Congreso de la Unión, debe jugar un papel más importante para atemperar y acotar el poder del Presidente, siendo necesario que el sujeto controlado tenga conocimiento de que sus actos están sujetos a calificación y que el control provocará efectos en la sociedad y, consecuentemente, en las decisiones del electorado.

Regular los medios de control con efectos político-valorativos de la acción del Ejecutivo federal es nuestro objeto; los cuales, dada su regulación deficiente en el texto constitucional presentan deficiencias en términos democráticos.

Por ello proponemos reformar el artículo 69 constitucional para cambiar el formato del informe presidencial, entendiéndose por tal la comparecencia que realiza el titular del Poder Ejecutivo ante el órgano legislativo para dar cuenta del estado que guarda la administración pública del país, con la finalidad de transformar este acto jurídico en un verdadero medio de control del Legislativo al Ejecutivo y crear un espacio de debate con las fuerzas representadas al interior del Congreso de la Unión, principalmente con los líderes de la oposición. De esta manera, es necesario pugnar por la inclusión de sistemas de control en la norma fundamental con el propósito de racionalizar el poder y lograr un equilibrio y balance del poder político, con el fin de evitar que los detentadores abusen de él.

En dos Constituciones federales mexicanas, la de 1824 y 1857 se estableció, por una parte, la obligación del Presidente de presentar ante el Congreso, de manera oral, sus informe y, por otra, la facultad del presidente del Poder Legislativo de contestar en términos generales el mismo.

Por lo que respecta al principio de oralidad, éste intento modificarlo Benito Juárez, a través de la convocatoria para la elección de los Supremos Poderes de 14 de agosto de 1867, que en su tercer punto señalaba lo siguiente:

"Que las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, o los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales, sino por escrito, fijándose si serán directamente del Presidente de la Republica, o de los secretarios de despacho".

No obstante lo anterior, fue hasta la expedición de la Constitución de 1917 cuando se introdujo el principio de que los informes del Presidente de la República ante el Congreso de la Unión en las aperturas de sesiones ordinarias o extraordinarias serían por escrito.

Conforme al artículo 69 constitucional vigente, el Presidente de la República asistirá ante el Congreso, reunido este en sesión pública y conjunta el día de apertura de sesiones ordinarias del primer periodo, en el que presentará un informe escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

A diferencia de nuestras leyes fundamentales del siglo XIX, el texto del artículo 69 constitucional omite la obligación del Presidente del Congreso de contestar el informe presidencial, al respecto resulta pertinente precisar que dicha obligación está prevista en el artículo 7o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunado a lo anterior, en el texto constitucional no se establece la obligación del Presidente de la República de dar lectura al informe; no obstante esta omisión, ha sido una saludable costumbre, iniciada por el primer Presidente de México, dar lectura al mismo; el artículo 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala que el discurso que el Presidente de la República pronuncie en la apertura será contestado por el Presidente del Congreso en términos generales; de la lectura de este artículo no se desprende el carácter obligatorio de que el Presidente de la República pronuncie un discurso y, mucho menos, en que la lectura del mismo sea el informe que ha presentado por escrito.

En el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática consideramos que por supremacía constitucional y técnica jurídica es necesario establecer ambas obligaciones en la Constitución, en virtud de que así aseguramos que el Presidente de la República, a través de ese acto, ponga en conocimiento no sólo al Congreso de la Unión sino a todos los ciudadanos de la actividad anual del Ejecutivo, sirviendo el propio órgano colegiado como escenario de información y de responsabilidad pública al contestar a través de su Presidente el informe que rinda, ya que el mismo no debe ser un simple acto informativo o protocolario o agotarse con su lectura; por el contrario, este debe ser sujeto de análisis y crítica de los legisladores y los propios ciudadanos, constituyéndose así como un acto de control parlamentario y de control político.

En efecto, al preceptuar el artículo 69 Constitucional que el informe que rinda el titular del Ejecutivo sea solo por escrito, despoja a tal acto de los más elementales rasgos de un instrumento de control por parte del Congreso hacia el Presidente de la República y de responsabilidad de éste hacia aquél, pues el discurso que el propio titular del Ejecutivo lee en la apertura de sesiones del Congreso es un mero convencionalismo constitucional que nada aporta al debate público de las ideas en los órganos deliberativos y sí muchas rencillas y afrentas provoca entre los titulares tanto del propio Ejecutivo como del legislativo, pues no existe forma de canalizar los cuestionamientos que el parlamento desee hacer al gobierno ni la oportunidad inmediata de este para responder a los mismos.

Los países con arraigadas prácticas democráticas permiten en sus sistemas el diálogo fluido e inmediato entre el titular de la administración y los parlamentarios, siendo éste un acto típicamente republicano, ya que, al contrario, la sola asistencia del jefe de Estado a la apertura de las sesiones al parlamento en el que da un discurso inaugural es una reminiscencia de las monarquías, que sólo mantienen esa vetusta práctica como mero protocolo y sólo en esa calidad es con la que ha acudido el Presidente de México al Congreso, como jefe de Estado, cuando también debería hacerlo en su calidad de jefe de gobierno.

Este es el objetivo de la reforma, darle mayor contenido democrático a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, despojándola de una vez de sus atisbos monárquicos incompatibles con una república que azarosamente avanza hacia la consolidación de su régimen democrático.

Tal y como se encuentra redactado la primera parte del artículo 69 constitucional, éste no constituye un mecanismo de control parlamentario directo, en virtud de que el titular del Ejecutivo de forma alguna entra en comunicación con la representación popular, sólo lo hace de forma indirecta a través de las comparecencias de los secretarios de Estado o bien de los titulares de la administración pública paraestatal, a quienes sí se les puede cuestionar y, en su caso, fincar las responsabilidades del Título Cuarto de la Constitución; sin duda la comparecencia que hace en la apertura del primer periodo de sesiones, aunque es de naturaleza constitucional constituye un mero acto protocolario, que ante los nuevos tiempos democráticos que vive el país debe cambiar para establecer una comunicación directa entre el primer mandatario y la soberanía popular.

Así pues, la finalidad del informe presidencial será que el Congreso compruebe, inspeccione, verifique, examine y valore la actividad del Ejecutivo en la sesión de apertura y en las posteriores a la presentación del propio informe, pero también está la finalidad de que el pueblo, titular de la soberanía, conozca de las actividades del Ejecutivo y las opiniones de sus representantes populares respecto de éstas, de tal forma que la representación nacional y el pueblo se pondrán en contacto, fortaleciendo así la democracia en México.

Desde una perspectiva más democrática, un nuevo formato del informe presidencial impulsará la colaboración y el intercambio de puntos de vista, un diálogo serio y riguroso entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, propiciando que se confronten sus posturas e ideas sobre la política nacional e internacional; empero, esta relación no podrá lograrse si no se establece en el texto del artículo 69 la facultad de los legisladores de hacer preguntas directas al titular del Ejecutivo federal con respeto, talento y agudeza política que el acto impone.

Sobre el particular, resulta indispensable que el Presidente de la República esté presente y escuche los planteamientos que los legisladores le formulen para que pueda dar cabal respuesta a éstos; establecer en el texto constitucional la oportunidad que los legisladores expresen su posición política acerca de la gestión del Ejecutivo fortalece el estado de derecho y la democracia, ya que con ello los partidos de oposición y las minorías serán escuchadas y en consecuencia tomadas en cuenta.

Las transformaciones que se han dado en México durante la última década del siglo XX y los albores del presente, nos han dado muestras del papel de suma importancia que debe jugar el Poder Legislativo en la consolidación del sistema democrático mexicano, por ello es necesario adecuar la normatividad que regula el funcionamiento del Congreso mexicano para que responda a la realidad que imponen los nuevos tiempos, hoy más que nunca la nación mexicana requiere de un legislativo fortalecido y capaz de ser un verdadero contrapeso al Ejecutivo.

Por ello resulta trascendental la iniciativa que el día de hoy se presenta ante esta soberanía, ya que es necesario establecer en la Constitución un nuevo esquema para el desahogo del formato presidencial para lograr un verdadero equilibrio de poderes que debe regir en todo sistema democrático, en este tenor se propone:

Señalar expresamente en la Constitución las obligaciones del Presidente de la República para que dé lectura al informe que presenta por escrito, asegurando a través de éste que exista un conocimiento recíproco de la actividad anual del Poder Ejecutivo y la respuesta que el Presidente del Congreso dé al mismo;

Establecer en el texto de la Ley Suprema que el titular del Ejecutivo en la sesión de apertura del primer periodo de sesiones este presente cuando los partidos políticos con representación en el Congreso den su posicionamientos y le cuestionen sobre el estado que guarda la administración pública federal; y

Que el titular del Ejecutivo federal dé respuesta a los cuestionamientos que los legisladores hagan dentro de la comparecencia ante el Congreso de la Unión.

Hoy más que nunca es necesario reajustar el funcionamiento del Congreso mexicano a la realidad de los nuevos tiempos, requerimos de un Poder Legislativo fuerte, vigoroso, fuera de la

órbita presidencial, que sea capaz de ejercer, por la vía del control parlamentario y de sus instrumentos, un verdadero contrapeso al Ejecutivo.<sup>1</sup> Tal y como está concebido en nuestra Constitución y como se encuentra regulado en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, el informe presidencial no ha logrado ser un mecanismo eficaz de control parlamentario, ni un diálogo entre poderes. Incluso cada primero de septiembre se reconoce que dicho formato es caduco e inoperante.

Para el Partido de la Revolución Democrática, el acartonado formato del informe de gobierno es obsoleto; por tanto, nos pronunciamos porque se establezca un diálogo responsable y serio entre las Cámaras del Congreso de la Unión y el jefe del Ejecutivo, donde se confronten las posturas e ideas sobre la política nacional e internacional, e inclusive sobre aquellos aspectos de coyuntura política respecto de los cuales los ciudadanos quieren y desean saber. De esta manera la ciudadanía podrá valorar libremente a quién le asiste la razón política, por ello se propone adicionar un segundo párrafo al propio artículo 69, con la finalidad de que cualquiera de las dos Cámaras pueda citar al titular del Ejecutivo federal para que informe sobre los anteriores tópicos, y la misma sesión se realice conforme a lo señalado en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Este mecanismo se puede lograr a través de preguntas directas o interpelaciones de los legisladores, sean éstos de cualquier fracción parlamentaria. Estos cuestionamientos directos al titular del Poder Ejecutivo se convierten en importantes instrumentos para obtener información del gobierno sobre cuestiones puntuales y concretas, lo cual permitirá hacer un efectivo uso de las facultades de control del poder legislativo y la creación de espacios de diálogo entre las diversas fuerzas políticas, lo que contribuiría a una renovación de nuestra cultura democrática.

Sin duda la frase de Voltaire que reza: "podré no estar de acuerdo con lo que dices, pero defenderé hasta con mi vida el derecho que tienes para decirlo", adquiere hoy gran importancia para establecer un nuevo esquema democrático y un espacio para el debate sobre los grandes temas de la nación, entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforman el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 7o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.** Se reforma el primer párrafo y se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose el siguiente, al artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 69.** El día que inicie el primer periodo de sesiones del Congreso de la Unión, el Presidente de la República asistirá a sesión del Congreso General, en el que leerá y entregará por escrito un informe en el que manifieste el estado que guarde la administración pública del país; una vez que haya concluido su intervención hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos con representación en el Congreso, en el que fijarán la posición de su grupo y formularán preguntas respecto al informe presentado, en los términos establecidos por la ley. Al término de las intervenciones el Presidente de la República hará nuevamente el uso de la voz para responder los cuestionamientos de los legisladores y emitir un mensaje final; acto seguido, el Presidente del Congreso hará uso de la palabra para contestar el informe en términos concisos y generales.

Cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al Presidente de la República para que informe sobre el estado de cualquier situación de emergencia nacional o de trascendencia política para el país, en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

**Artículo Segundo.** Se reforman los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 7o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

## Artículo 7o.

1. En los términos del artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ingreso del Presidente de la República hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los grupos parlamentarios que concurran, representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y cada una de ellas no excederá de quince minutos.

2. Al finalizar las intervenciones de los grupos parlamentarios, el Presidente de la República hará uso de la palabra para dirigir un mensaje sobre el tema o los temas para los que fue citado. En el caso de interpelaciones el Presidente de la Cámara correspondiente preguntará al Presidente de la República si desea responder a la misma en ese momento o al final de su intervención.

3. A continuación los legisladores podrán formular sus preguntas en un tiempo no mayor de 3 minutos cada una.

4. Al final de cada una de ellas, el Presidente de la República hará uso de la palabra para dar respuesta y al concluir las mismas emitirá un mensaje final. Acto seguido, el Presidente del Congreso hará uso de la palabra para contestar el informe en términos concisos y generales.

5. ...

## Transitorio

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

## Nota:

1 Formato del informe presidencial. *Estudio y propuestas de modificación al artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Servicio de Investigación y Análisis. Dirección General de Bibliotecas. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura.

Cámara de diputados del honorable Congreso de la Unión, a los 21 días del mes de septiembre del año dos mil seis.

**Diputadas:** Concepción Ojeda Hernández, Valentina Valia Batres Guadarrama (rúbrica).

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2102-I, viernes 29 de septiembre de 2006.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 81 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MAURICIO ORTIZ PROAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

En mi carácter de diputado federal a la LX Legislatura de la Cámara de Diputados e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 55, fracción II, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con arreglo en la siguiente

**Exposición de Motivos**

Las condiciones políticas del país se han transformado drásticamente. Los avances en el proceso de consolidación de nuestra democracia electoral, la pluralidad que distingue a los colegios parlamentarios, la autonomía de los poderes federales y el marco institucional y de libertades que priva en nuestro orden normativo, son algunos de los avances que se han logrado. El camino no ha sido sencillo y aún falta mucho por recorrer; no obstante, estamos ciertos de que la continuidad de los esfuerzos de organizaciones y líderes sociales, instituciones docentes y académicas, partidos políticos, medios de comunicación, gremios y sectores económicos, gobierno y, sobre todo, de la población, seguirán contribuyendo en la diversidad con ideas, trabajo, principios y valores al desarrollo de México.

Sin embargo, estas transformaciones exigen una actitud reflexiva respecto de las instituciones que se deben perfeccionar, así como de aquellas que conviene implantar.

En este sentido, el andamiaje jurídico-electoral de nuestro país debe corresponder con nuestra realidad político-social. Sin caer en la tentación de los maniqueísmos, debemos evaluar con serenidad nuestras instituciones para conservar aquellas que cumplen su función, actualizar las que se han rezagado e instaurar las que exige el México que queremos para nuestros hijos.

En este sentido, la pluralidad expresada en el fortalecimiento del sistema de partidos ha provocado elecciones muy competidas. Este hecho positivo exhibe un aspecto sano del sistema político mexicano. Sin lugar a dudas, la competencia democrática enaltece a la nación. No obstante, tal y como sucedió en la reciente elección presidencial, una cerrada contienda electoral, particularmente en un escenario multipartidista, conduce a una fragmentación del voto cuyo efecto es que quien se alce con el triunfo electoral, lo hará con un porcentaje de votos que muy difícilmente alcanzará la mayoría absoluta.

Esto implica el riesgo de contar con un Presidente de la República cuya legitimidad pudiera ser cuestionada, además de carecer del respaldo popular necesario para el más óptimo desempeño de sus funciones, máxime si se considera la naturaleza eminentemente presidencialista de nuestro régimen político. Adicionalmente, esta clase de situaciones provoca desencuentros y fricciones de altos costos para el país.

Así entonces, se considera que en las actuales condiciones políticas que privan en México ya no resulta conveniente conservar el sistema de una sola vuelta electoral, por lo que se propone una reforma constitucional para establecer la figura de la segunda vuelta electoral únicamente para la elección de Presidente de la República.

Los objetivos que se lograrían con la segunda vuelta electoral van desde la obtención de un verdadero consenso ciudadano en favor del titular del Ejecutivo federal, lo que en última instancia se traduce en una mayor legitimidad, hasta la generación de un ambiente político adecuado para la construcción de alianzas electorales que a la postre pueden convertirse en coaliciones de gobierno que doten a nuestro sistema político de la operatividad que tanta falta le ha hecho en los últimos años.

El también llamado balotaje favorece el entendimiento entre los partidos políticos y genera un escenario propicio para la cooperación, con lo que sienta condiciones de gobernabilidad adecuadas. Y para comprender mejor esta institución, conviene repasar sus antecedentes y elementos a la luz de lo que sucede en México.

En la Declaración del Milenio<sup>1</sup> de las Naciones Unidas -considerada como la más firme y unánime declaración formulada hasta la fecha por los Estados miembros de las Naciones Unidas sobre gobernabilidad democrática- el secretario general de Naciones Unidas reflexionaba sobre la imperiosa necesidad de incrementar la gobernabilidad en los cientos de países en todas las latitudes del orbe que han transitado con éxito hacia sistemas políticos democráticos.<sup>2</sup> La razón de ello es simple, sin gobernabilidad democrática, señalaba Annan, quedan minadas las posibilidades de mejora y crecimiento. La reflexión de Kofi Annan no podía ser más actual con relación a los tiempos que vive México.

En este sentido, cabe destacar que son muchos los países que han adoptado la segunda vuelta electoral como forma de elección del Presidente de la República, por citar algunos:<sup>3</sup>

### **Constitución de Francia**

#### Artículo 7.

La elección del Presidente de la República se efectuará por mayoría absoluta de los votos depositados. De no obtenerse dicha mayoría en la primera votación, habrá una segunda votación en el segundo domingo siguiente. Solamente podrán presentarse en ésta los dos candidatos que hayan obtenido la mayor suma de votos en la primera votación.

Los comicios se abrirán por convocatoria del gobierno, la elección del nuevo presidente se celebrará veinte días por lo menos y treinta y cinco días a lo sumo antes de la expiración de los poderes del presidente en ejercicio.

## **Constitución de Austria**

### Artículo 60.

(1) El Presidente Federal es elegido por la nación sobre la base del sufragio igualitario, directo, secreto y personal. Si hubiera sólo un candidato, la elección deberá tener lugar bajo la forma de un referéndum.

(2) Resultará electo aquel candidato que obtenga más de la mitad de los votos validos, si no resultara esa mayoría deberá celebrarse una segunda votación. En ella sólo puede votarse validamente por uno de los dos candidatos que hubieren obtenido la mayor cantidad de votos en la primera votación; pero cada uno de los dos grupos de sufragantes que han presentado esos dos candidatos pueden nominar para la segunda votación a otro individuo para remplazar a su candidato original.

## **Constitución de Portugal**

### Artículo 129.

1. Será electo Presidente de la República el candidato que obtenga más de la mitad de los votos validamente expresados, no se considerará como tales a los votos en blanco.

2. Si ninguno de los candidatos obtuviere ese número de votos se procederá a una segunda votación hasta el vigésimo primer día subsiguiente a la primera votación.

3. A esta votación sólo concurrirán los dos candidatos más votados que no hubieren retirado su candidatura.

## **Constitución de Brasil**

### Artículo 77.

10. La elección del presidente y del vicepresidente de la República se realizará simultáneamente noventa días antes del término del mandato presidencial vigente.

La elección del Presidente de la República importará la del vicepresidente que se hubiere presentado con él.

2o. Será considerado electo el candidato que, presentado por un partido político obtuviese la mayoría absoluta de votos sin que sean computados los en blanco y los nulos.

3o. Si ningún candidato alcanzare la mayoría absoluta en la primera votación se procederá a una nueva elección dentro de los veinte días posteriores a la proclamación de los resultados, concurrirán a dicha votación los dos candidatos más votados y se considerará electo aquel que obtuviere la mayoría absoluta de los votos validos.

## **Constitución de Perú**

### Artículo 203.

El Presidente de la República es elegido por sufragio efectivo directo y por más de la mitad de los votos validamente emitidos.

Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se procede a segunda elección dentro de los treinta días siguientes entre los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas.

En el ámbito legislativo nacional el tema tampoco es nuevo, sin embargo y, como se apuntó arriba, las circunstancias hoy lo hacen apremiante. Las iniciativas sobre la segunda vuelta electoral en la elección presidencial que buscan asegurar a quien ocupe la Presidencia de la República un manto de elemental gobernabilidad inicial en su mandato han estado presentes desde la LVII Legislatura.<sup>4</sup>

Durante la LVIII Legislatura se presentaron dos iniciativas<sup>5</sup> más sobre el tema de la segunda vuelta electoral, que aunque distintas en sus alcances, ambas retornaron como argumento central el problema de la legitimidad a través de una más amplia base de votantes en aras de una mayor gobernabilidad.

De igual manera, las iniciativas del diputado Jesús Emilio Martínez Álvarez y del diputado Leonardo Álvarez Romo (LIX Legislatura) centran su argumentación en la gobernabilidad, aunque la última no propone una segunda vuelta electoral sino un método alternativo por medio del cual los votantes enlistan a los candidatos por orden de su preferencia.

La ausencia de gobernabilidad está ligada a la parálisis en los proyectos y políticas de Estado y, con ello, a una caterva de retrasos e incumplimientos socioeconómicos en detrimento de la población.

Desde una óptica eminentemente política, la pluralidad puede llegar a poner en riesgo la legitimidad y consecuentemente la gobernabilidad, cuando se tiene gobiernos surgidos de procesos electorales cerrados cuyo soporte popular es minoritario. Por ello, la figura legal aquí propuesta busca armonizar la pluralidad con la gobernabilidad.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a esta honorable soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma el artículo 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 81.** La elección del Presidente de la República será directa y por mayoría absoluta.

En caso de que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta, se procederá a una segunda vuelta electoral entre los dos candidatos que hubieren obtenido el mayor número de votos. No procederá la sustitución de candidatos. Los partidos políticos o coaliciones que participen en la segunda vuelta electoral no podrán recibir ninguna clase de financiamiento ni tampoco aportaciones o donativos.

**La elección presidencial se sujetará a las reglas generales que sean aplicables de conformidad a las leyes de la materia.**

### **Transitorio**

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

### **Notas:**

1 A/RES/55/2, Declaración del Milenio, Naciones Unidas.

2 Op. cit. "Hasta fines del decenio de 1970, había sólo 40 países que poseían sistemas democráticos de gobierno, mientras que para 2005 hay más de 170 países gobernados democráticamente".

3 *Estudio comparado teórico-práctico y legislativo sobre la segunda vuelta electoral*. Francisco Josué de Andrea Sánchez. UNAM. 2005.

4 El diputado Rafael Alberto Castilla Peralta presentó el 17 de marzo de 1998 la iniciativa sobre la segunda vuelta en la elección presidencial.

5 El 19 de abril de 2001 el diputado Fernando Ortiz Arana presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 81 y 99 de la Constitución Política; el 21 de agosto de 2002 el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta presenta también una iniciativa que busca implementar la segunda también para el caso de diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre de 2006.

Diputado Mauricio Ortiz Proal (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2102-I, viernes 29 de septiembre de 2006.

---

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EDUARDO SERGIO DE LA TORRE JARAMILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ALTERNATIVA**

El suscrito, diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el primer párrafo del artículo 65 y el primer párrafo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de ampliar el segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Ayer fueron los tiempos de la Presidencia, hoy es el tiempo del Poder Legislativo.

Es innegable que los tiempos cruciales por los que transitamos son de prueba para la consolidación de una efectiva división de poderes e impulsar una nueva gobernanza en el país.

Hoy nadie niega la imperiosa necesidad de fortalecer integralmente al Poder Legislativo federal: resulta evidente que el Congreso debe asumir un papel mucho más activo en la vida nacional, a fin de equilibrar su relación con el Ejecutivo y el camino institucional será reivindicando sus atribuciones constitucionales de manera plena.

La nueva realidad de nuestro sistema político mexicano ha sido transitar de un sistema presidencialista, que conlleva la connotación peyorativa de la distorsión del sistema presidencial por el abuso de poderes más allá de los constitucionalmente atribuidos por un sistema de gobierno compartido y/o dividido, cuyo fenómeno implica conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y el reto es impulsar diseños institucionales que permitan en el Poder Legislativo contar con los instrumentos necesarios que hagan posible la deliberación y la obtención de acuerdos que impulsen el desarrollo del país.

Este es el reto: si queremos que el nuevo Poder Legislativo mexicano tenga la legitimidad funcional que le exige la circunstancia actual, entonces deberá ser capaz de armonizar la pluralidad política y social del México actual.

Estamos convencidos que uno de los primeros pasos que debemos dar para lograr lo anterior será privilegiar la duración de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso.

Esto es, si queremos fortalecer el espacio de la reflexión, discusión, deliberación y acuerdos expresado en leyes y normas de convivencia y bienestar para la sociedad, entonces se requerirá de un mayor compromiso para avanzar en las grandes tareas de la agenda nacional y poder así facilitar la fecundidad legislativa y los entendimientos necesarios con el Ejecutivo.

Como antecedentes de esta preocupación, nuestro Congreso mexicano ha tenido distintas fechas de inicio y duración de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso.

En el siglo antepasado, el Congreso se inclinó por la realización de dos periodos ordinarios al año.

La Constitución de 1824 prescribió que el Congreso se reuniría todos los años el primero de enero y las sesiones las clausuraría el 15 de abril, optándose por la prorroga hasta por 30 días útiles si se consideraba conveniente o a petición del

Presidente. En la Constitución de 1836, integrada por las Siete Leyes Constitucionales, estableció dos periodos ordinarios de sesiones; el primer periodo duraría del 1 de enero al 31 de marzo, y el segundo, del 1 de julio hasta haber agotado los asuntos previstos por la Constitución, concernientes al Presupuesto de Egresos y a la Cuenta Pública. En las bases orgánicas de 1843 se establecieron los mismos periodos de sesiones, con la modalidad de que el segundo periodo se fijaron tres meses de duración, igualándolo con el primer periodo, y facultando al segundo de conocer, además del Presupuesto, Cuenta Pública y la Ley de Ingresos.

Posteriormente, la Constitución Federal de 1857 también establece dos periodos ordinarios de sesiones al año; el primero inicia el 16 de septiembre y concluye el 15 de diciembre, y el segundo, del 1 de abril al último de mayo, conociendo asuntos eminentemente hacendarios. Las reformas de 1874 permiten que el primer periodo pueda prolongarse por 30 días más, y el segundo hasta por 15 días. Cabe hacer notar que, sumados los dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso, son seis meses y medio, sin contar los periodos extraordinarios, lo que, según Emilio O. Rabasa, conformaban un Congreso, que reunido por mucho tiempo, y fecundo legislativamente, en un peligroso rival del Poder Ejecutivo, y que traería como consecuencia un riesgo para la división y equilibrio de poderes.

Lo que siguió fue el surgimiento de una dictadura de alrededor de tres décadas, con la consecuente nulificación de un Poder Legislativo gradualmente avasallado por el Ejecutivo.

No obstante lo anterior, en la Constitución de 1917 se discutió y se argumentó que el Ejecutivo requería ser fortalecido para garantizar la implementación del programa de la Revolución Mexicana; así entonces, se estableció un solo periodo ordinario de sesiones, comprendido del 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre. La reacción del Congreso no se dejó esperar, mientras el país estrenaba una nueva Constitución, los legisladores presentaban una iniciativa para volver al sistema de dos periodos ordinarios de sesiones, cosa que no tuvo éxito, ya que prevalecía el argumento del ejecutivo fuerte. El saldo: durante el siglo XIX, el Congreso tuvo siete meses y medio

como duración de sus dos periodos ordinarios de sesiones, frente al régimen de la Revolución Mexicana con tan sólo cuatro meses y un solo periodo ordinario de sesiones.

Fue hasta abril de 1986, cuando se restablece un segundo periodo ordinario de sesiones al año. Iniciando el primer periodo el 1 de noviembre hasta el 31 de diciembre, y el segundo, del 15 de abril hasta el 15 de julio. Cabe resaltar que en este sistema de doble periodo ordinario de sesiones se tiene la característica del principio improrrogable y, en consecuencia, de su posible conclusión anticipada.

Posteriormente, en septiembre de 1993 se reforman los artículos 65 y 66 constitucionales. Se estableció que a partir de 1995 el Congreso celebrará su primer periodo de sesiones del 1 de septiembre y no podrá prolongarse más allá del 15 de diciembre; y que se podría extender hasta el 31 de diciembre cuando el Presidente de la República inicia su periodo de gobierno. Esto tiene que ver, sobre todo, con el tiempo disponible por el nuevo Presidente para la presentación de las iniciativas de carácter financiero, como son la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos para el siguiente año. El segundo periodo comprenderá del 15 de marzo al 30 de abril.

Finalmente, en agosto de 2004 se reforma el artículo 65, en su primer párrafo, para fijar el inicio del segundo periodo ordinario de sesiones a partir del 1 de febrero de cada año. En consecuencia, tenemos en vigencia dos periodos ordinarios de sesiones que van del 1 de septiembre al 15 de diciembre, de tres meses y medio, y cuatro meses, cada inicio de sexenio. Y el segundo periodo del 1 de febrero al 30 de abril, tres meses; en suma, el Congreso sesiona seis meses y medio cada año legislativo.

Comparando nuestro Congreso con los de otros países, el saldo promedio de la duración de sus periodos ordinarios de sesiones resulta negativo:

Argentina, nueve meses; Brasil, nueve meses y medio; Canadá, diez meses; Colombia, nueve meses y medio; Estados Unidos, doce meses; República Dominicana, mínimo de seis meses y prorrogable hasta diez; Guatemala, sesiona todo

el tiempo necesario; Honduras, nueve meses y medio; Paraguay, nueve meses y medio; Uruguay, diez meses, Venezuela doce meses y Panamá, ocho meses; de igual manera, España, Italia y Francia sesionan nueve meses e Inglaterra sesiona seis meses.

Por otra parte, si revisamos nuestros Congresos locales, nos encontraremos con una gran diversidad en la duración de sus periodos ordinarios de sesiones, que van desde los Congresos de Baja California y Michoacán, que duran todo el año, hasta Jalisco, donde tan sólo son de cinco meses. Pero lo relevante es que la duración de los periodos ordinarios de sesiones en promedio son de seis meses y medio, esto es, igual que el Congreso federal, y por consecuencia, nos debe llamar a reflexión y concluir que es la primera causa directa para tener un Congreso limitado, improductivo y poco eficaz para cumplir con sus obligaciones constitucionales como órgano estatal de control y fiscalizador, ya no se diga incapaz de enfrentar el rezago legislativo.

Ahora bien, frente a la opinión pública es bien sabido que el Congreso goza de una muy baja percepción de aprobación, más bien, el Poder Legislativo está reprobado, en sus niveles promedio de aceptación de la ciudadanía, por considerarlo improductivo y ajeno a la solución de los verdaderos problemas nacionales.

Por la falta de modernización de su régimen interno, el Congreso tiene alarmantes niveles de improductividad en el trabajo en comisiones, registrando en la pasada legislatura un ausentismo del 70 por ciento de reuniones no celebradas por falta de quórum.

La causa: ausencia de un reglamento parlamentario que fije de manera imperativa las prerrogativas de los diputados; sus derechos; pero también, las obligaciones y sanciones de los mismos.

Es por ello, que proponemos llevar a cabo una reforma amplia y profunda, que a primera vista parecerá simple: la ampliación, al máximo, de los periodos ordinarios de sesiones, para que el Congreso disponga del tiempo necesario para planear,

programar y ejecutar su programa legislativo o su agenda legislativa anualizada. Actualmente se dispone de los órganos de gobierno o de dirección, como es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, sin embargo es necesario fortalecer esta instancia.

Por otra parte, las comisiones de trabajo legislativo tienen frente a sí un gran reto: trabajar permanentemente todo el año, sin ningún pretexto, a fin de solucionar los graves problemas políticos, con la necesaria reforma del Estado mexicano, los problemas sociales y económicos que no admiten dilación y que nos reclaman nuestras ciudadanas y ciudadanos.

En síntesis, la nación demanda un Congreso de tiempo completo, pero trabajando todo el año, y la única solución es la ampliación de los dos periodos ordinarios de sesiones a diez meses y únicamente dos meses de receso, sólo así el Congreso asumirá de manera legítima sus atribuciones constitucionales, con responsabilidad y compromiso permanente frente a la sociedad.

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

**Decreto por el que se reforman el primer párrafo del artículo 65 y el primer párrafo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de ampliar el segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, para quedar como sigue:**

**Artículo Único:** Se reforma el párrafo primero del artículo 65 y el párrafo primero del artículo 66, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 65.** El Congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de enero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

...

...

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

### **Transitorios**

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

Dado en el salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados, a los 25 días del mes de septiembre de 2006.

Diputado Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2109, martes 10 de octubre de 2006

### QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GUSTAVO CÁRDENAS MONROY, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

En ejercicio de las facultades previstas 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, presento ante la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión iniciativa de decreto por el que se adiciona el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

Entre las organizaciones abocadas a la formación de una conciencia respecto a los excluidos, las clases populares cada vez más débiles, así como de la población en general, están los partidos políticos. Mal estarían en organizarse para obtener y mantener el poder y no para transformar a la sociedad, construir experiencias, hacer propuestas diferentes; conducir hacia nuevas coordenadas es tarea partidaria.

Los partidos políticos inducen a la sociedad en torno a la visión de su presente y destino; reflejan diferentes formas y sentimientos, ideologías y estrategias para abordar y solucionar problemas nacionales.

Nuevas formas de convivencia imaginadas y practicadas por actores y grupos sociales demandan la reestructuración del marco normativo y del poder desde abajo.

A partir de la reforma política de 1977 del artículo 41 constitucional, el Estado mexicano estableció como objetivo fortalecer su sistema de partidos, a partir de

considerar éstos como organizaciones intermedias entre la sociedad y el Estado para hacer posible el acceso ciudadano al ejercicio de cargos públicos con base en la postulación de ideas, principios y programas. Ello muestra que un sistema de partidos sólidos es consustancial al desarrollo y fortalecimiento de la democracia política y electoral, aunque no se reserve para sí el monopolio el ejercicio del poder ciudadano.

Un sistema de partidos que sostengan ideas, principios y programas, para que la decisión del ciudadano encuentre opciones políticas y que nos permita superar el riesgo de que la mercadotecnia domine el proceso electoral.

Requerimos avanzar hacia la consolidación de un régimen democrático en el que todos los grupos significativos y actores políticos en lo individual respeten y obedezcan a sus instituciones políticas como el único marco legítimo para la concertación política, hecho que implica una actitud y un criterio de comportamiento de acuerdo con el cual una norma o serie de normas es respetada y asimilada por todo grupo político.

La gobernabilidad se sustenta en la fortaleza del sistema de partidos; la eficacia de éste requiere la integración de todas las opiniones de los contendientes del juego político, quienes deben su formación a partidos políticos representativos de corrientes de pensamiento con programa, principios e ideas que postulan como organización política.

Es pertinente considerar el sentido que en su momento tuvo la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones para los partidos y reflexionar sobre la adopción de normas para regular desplazamientos oportunistas de precandidatos y de candidatos entre partidos, asunto que constituye un elemento fundamental para la democracia, punto nodal en el orden interno en la vida de los partidos.

Nadie está contra la pluralidad, el aporte de candidatos externos provenientes de partidos diversos, su aporte a la estabilidad de nuestro entorno político. Sin embargo, las escisiones producidas por diversos intereses y conflictos de grupos formados en

los partidos no se pueden considerar por sí solas como elemento principal en la consolidación de un sistema plural de partidos y de la gobernabilidad democrática.

Cuando se ahonda en las razones políticas y éticas de cada actor político y su afiliación a organizaciones diversas a las que debe su formación, surgen dudas razonables sobre su filiación ideológica y representación de intereses; ante la ausencia de reglas claras y precisas sobre la filia de ciudadanos a las diversas organizaciones políticas, se ha dejado a los electores la nada fácil tarea de enfrentar candidatos camuflados en cada proceso electoral.

Es indispensable transitar hacia una política constitucional y establecer medidas contra el transfuguismo y, sobre todo, contra actos irregulares en los procesos y jornadas electorales, que tienen como resultado el fenómeno de la corrupción política; avanzar hacia un control político que impulse el respeto de los acuerdos, convenios o pactos establecidos entre las fuerzas políticas y el gobierno, a fin de equilibrar un estado de partidos democráticos, así como la transparencia del financiamiento público y el privado.

Establecer nuevas reglas de participación partidaria, donde se permita un mejor desarrollo del pluralismo político, la diversidad de las ideologías mediante los partidos políticos, que la democracia sea no sólo en la arena político-electoral sino en la relación entre partidos, mediante el combate del transfuguismo, prohibiendo, según sus estatutos, la admisión de ciudadanos integrados en otros partidos cuando menos tres años después de su renuncia en el partido de origen; disposición obligatoria en los estatutos de todos los partidos, a partir de su encuadramiento en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que impulse y consolide el sistema de partidos en la exigencia de democracia interna en los partidos y una exigencia de relaciones democráticas entre los partidos mexicanos.

En momentos en que en el país se discuten opciones para el desarrollo, es imperioso que gobierno, líderes políticos y sociales y población en general estemos conscientes de que el camino al desarrollo, la preservación de la paz social y el estado de derecho

pasa necesariamente por el fortalecimiento de las instituciones. Es necesario avanzar hacia la consolidación de instituciones, con la construcción de reglas claras que generen eficiencia, competencia, competitividad y gobernabilidad, y que reduzca la incertidumbre en las interacciones inter e intrapartidarias.

El ejercicio de dicho principio resguarda los derechos fundamentales de los que participan en los partidos políticos y de la sociedad, además de estimular a la participación democrática y procurar la estabilidad política.

La reforma constitucional que se propone permitirá impulsar con certeza la democracia interna y los principios democráticos que deben introducirse en los partidos, como condición que nos permita contribuir al impulso y a la consolidación de un sistema de partido, garante de la credibilidad democrática y del estado de derecho.

La presente iniciativa reforma el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 41. ...**

##### **I. ...**

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, **sin que pueda ser candidato un ciudadano que provenga de partido diverso al postulante a no ser que evidentemente se haya separado de manera formal y definitiva del partido de origen al menos tres años antes de la fecha de registro para las candidaturas de la elección de que se trate**, y de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de octubre de 2006.

Diputado Óscar Gustavo Cárdenas Monroy (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2111, jueves 12 de octubre de 2006

### QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 26 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALEJANDRO CHANONA BURGUETE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA

El suscrito, Alejandro Chanona Burguete, diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión y coordinador del Grupo Parlamentario de Convergencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, 56, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 26 inciso A y 73, fracción XXIX-D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar al Poder Legislativo la facultad de analizar y ratificar el Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad a las siguientes

#### Consideraciones

Como todos sabemos, ser legislador es ser representante popular. Los diputados federales y los senadores representan a todos los mexicanos.

Entre las principales responsabilidades de los diputados y diputadas destacan el hacer o modificar leyes para el país; aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y revisar la cuenta pública. De lo anterior se desprende que también deben conocer las necesidades de la nación y ayudar a resolverlas.

Hoy en día, en México existe una nueva realidad: se han abierto nuevos canales de participación ciudadana; se han establecido nuevas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo; y, el Congreso de la Unión refleja la pluralidad y la diversidad de intereses de la nación mexicana.

Esta nueva realidad es reconocida en el mensaje de presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 del Presidente de la República, al señalar que: "El Plan Nacional de Desarrollo es la guía de un Poder Ejecutivo federal que, acatando fielmente el mandato constitucional, se compromete a profundizar la vida democrática, A mantener una comunicación permanente con los otros poderes e instancias de gobierno, a encontrar, en el debate constructivo y democrático, en el consenso y en el disentimiento honestos, la oportunidad de construir las mejores respuestas para beneficiar al país.

Así, quienes tienen la tarea y la responsabilidad de gobernar y atender con precisión las demandas de la sociedad, encuentran en este proceso un mecanismo formal para escuchar las opiniones, propuestas y expectativas en temas y aspectos fundamentales para el desarrollo del país, de los estados, las regiones, las comunidades, la familia y el propio individuo".

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento rector de toda la acción de la administración pública federal. Es la herramienta que precisa los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país; contiene previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determina los instrumentos y responsables de su ejecución, establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se refieren al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y rige el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

Asimismo, el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Congreso de la Unión debe participar en la planeación del desarrollo en los términos que la ley señale, y la Ley de Planeación en su artículo 5o. señala que el Presidente de la República remitirá el plan al congreso de la unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las

observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio plan.

No obstante lo anterior, en la practica la participación del legislativo en relación al Plan Nacional de Desarrollo, se reduce a una mera opinión y en su caso observaciones a su ejecución.

Retomo una idea previa: quienes tenemos la tarea y la responsabilidad de atender los temas y aspectos fundamentales para el desarrollo del país, en este caso, el Ejecutivo y el Legislativo, debemos trabajar en estrecha coordinación.

Planteo un caso concreto: la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, deben basarse en lo contemplado por el Plan Nacional de Desarrollo.

Así pues, considerando que el Plan Nacional de Desarrollo recoge las demandas sociales y establece las prioridades económicas y sociales del país, precisando la estrategia para solventar las necesidades de la nación, es preciso que el Congreso de la Unión, en su carácter de representante popular, debe evaluar y si es necesario, modificar el Plan Nacional de Desarrollo para adaptarlo a la realidad nacional y a una vision de millones de mexicanos que les eligieron con base en sus propuestas e ideas, cercanas a sus necesidades y anhelos.

Por lo tanto, el Congreso debe participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, ratificarlo y posteriormente vigilar su estricto cumplimiento.

Es por ello, que someto a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 26 inciso A y 73, fracción XXIX-D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar al Poder Legislativo la facultad de analizar y ratificar el Plan Nacional de Desarrollo.**

**Artículo 26.**

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá **la facultad de analizar y ratificar el Plan Nacional de Desarrollo.**

### **Artículo 73.**

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social; **analizar y ratificar el Plan Nacional de Desarrollo**, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

### **Transitorios**

**Artículo 1.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el diario oficial de la Federación.

**Artículo 2.** Se derogan todas las disposiciones que contravengan lo dispuesto en este decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 12 días del mes de octubre de 2006.

Diputado Alejandro Chanona Burguete (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GUSTAVO ILDEFONSO MENDÍVIL AMPARÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

El federalismo es un tema, que en ésta como en otras legislaturas, todos invocamos, pero en el que poco o nada avanzamos, y que por su importancia para la vida nacional exige una revisión profunda e impostergable, seria y objetiva, tendiente a lograr una renovación del pacto federal que restablezca el equilibrio entre los poderes de la Unión, entre los distintos órdenes de gobierno y fortalezca la participación social para resolver problemas locales y regionales, respetando siempre los principios de unidad y equidad.

Con la idea de contribuir al fortalecimiento del orden de gobierno más vulnerable, el municipio, como base y sustento de un auténtico federalismo, justo es que revisemos el origen de su compleja problemática:

En efecto, no es necesario hacer una encuesta para que arribemos a la conclusión de que las limitadas fuentes de ingreso municipales imposibilitan atender a cabalidad las múltiples funciones y servicios que el municipio tiene responsabilidad de proveer. Así

encontramos que la fracción IV del artículo 115 de nuestra Carta Magna, dispone como fuentes de ingresos municipales, las siguientes:

- a). Contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria;
- b). Las participaciones federales; y
- c). Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

De esta última fuente de ingresos, los percibidos con motivo de la prestación del servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, es hoy por hoy, el más importante, al grado de ser considerado factor en la fórmula para la distribución de participaciones, prevista en la Ley de Coordinación Fiscal.

No obstante lo anterior y, en franca oposición al criterio impulsado por el gobierno federal, de concebir a los organismos operadores de agua como unidades económicas de producción de servicios, que no sólo deben ser rentables socialmente, sino económicamente sustentables, mediante el impulso a su autonomía financiera, prevalece aún la arcaica e injustificada disposición de exentar a los bienes de dominio público de la obligación de pagar no sólo los derechos derivados de los servicios públicos que recibe del municipio, como el del agua, sino que se le exime igualmente de contribuir al órgano más débil de gobierno por la propiedad inmobiliaria.

En este sentido, compañeras y compañeros legisladores, es que considero urgente hacer una revisión al texto del artículo constitucional para lograr la equidad y democracia que hoy reclama el fortalecimiento municipal.

Por ello, propongo centrar nuestra atención en el porcentaje de ingresos administrados directamente por el municipio, tales como impuestos a la propiedad inmobiliaria, derechos y aprovechamientos, en donde el actual texto constitucional, propone una relación injusta otorgando beneficios mayores a la federación en detrimento del municipio, al mandar en el artículo 115, párrafo primero de la fracción IV de la ley fundamental que: "las leyes federales no limitaran la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. **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."

Lo cual es a todas luces injusto e inequitativo, no sólo por los problemas económicos que enfrentan los municipios y las responsabilidades a las que tienen que hacer frente, como son las funciones y servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y alumbrado público, traslado y disposición final de residuos, entre otras, sino porque los servicios que son responsabilidad de la federación como el de la energía eléctrica sí son cobrados a los municipios, esto sin mencionar el injusto cobro del mal llamado "derecho" por la explotación, uso o aprovechamiento del agua, a que se refiere el artículo 223 y relativos de la Ley Federal de Derechos.

Es decir que por servicios públicos básicos, los bienes del dominio público de los municipios sí realizan contribuciones a los estados y la federación, pero estos últimos no contribuyen al municipio.

Por ello, propongo reformar el citado párrafo, con el objeto de eliminar la exención a que hace referencia, logrando con ello, colocar a los tres niveles de gobierno en condiciones de igualdad.

En este sentido, compañeras y compañeros diputados pido su solidaridad con esta iniciativa y con los municipios del país. Por lo que someto a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

## **Decreto**

**Único.** Se reforma el primer párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar de la siguiente manera:

Artículo 115. ...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

a) ...

b) ...

c) ...

Las leyes federales no limitaran la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.

...

...

...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

X. ...

## **Transitorios**

**Único.** Estas reformas entrarán en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de octubre de 2006.

Diputado Gustavo Ildelfonso Mendivil Amparán (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2116, jueves 19 de octubre de 2006

### QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 115 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JOSÉ ROSAS AISPURO TORRES Y CÉSAR CAMACHO QUIROZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Quienes suscriben, diputados César Camacho Quiroz y José Rosas Aispuro Torres, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, por el conducto de ustedes, someten a la consideración de la asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

I

Si bien desde el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824 y la Carta Magna del mismo año, la naciente República adoptó el régimen federal. No fue sino hasta el Acta de Reformas de 1847 cuando se delimitaron las materias que competían a la Unión, distinguiéndolas de las correspondientes a los estados.

En efecto, durante los trabajos legislativos de 1846-47, Mariano Otero formuló su célebre voto particular, en el que prevenía sobre "la recíproca invasión, de manera que ni el poder del centro ataque la soberanía de los estados ni éstos disuelvan la Unión,

desconociendo o usurpando sus facultades". Dicha disposición, recogida por la Constitución de 1857, sigue vigente, ya que tampoco en 1917 fue objeto de debate alguno.

Ese esquema de distribución de competencias, siendo acertado y, en la letra, benéfico para los estados, ha sido afectado por sucesivas reformas constitucionales, que menguaron la capacidad de los gobiernos locales.

En nuestros días, todas las voces coinciden, primero, al advertir la abundancia de facultades exclusivas de la Federación y, a la inversa, la escasez de las de los estados; y segundo, al señalar que esta situación contraviene la intención original del sistema federal mexicano.

El reto de ahora consiste en que los gobiernos estatales recuperen facultades originales.

## II

Esta iniciativa pretende incorporar a la legislación ideas y preceptos que responden tanto a la evolución de México como a su entorno actual.

Para poner al día el sistema federal han sido planteadas variadas e importantes iniciativas de reformas y adiciones constitucionales y legales, todas ellas orientadas a abrir nuevas oportunidades para los estados que, sin duda, pronto serán revisadas por esta legislatura y, muy probablemente, dictaminadas y aprobadas; no obstante, a juicio de los federalistas recalcitrantes, aún cuando esas iniciativas radicadas en esta Cámara con carácter de minutas superen la etapa final del proceso legislativo en la que se encuentran, todavía hará falta honrar la soberanía de los gobiernos de los estados.

No parece correcto que el texto constitucional establezca restricciones, prohibiciones y pautas para la elegibilidad o el nombramiento de ciertas autoridades locales, como los integrantes de los ayuntamientos, los diputados locales o los jueces y magistrados. La

rigidez vigente resulta contraria al régimen de libertades de los gobiernos locales al que todos aspiramos; las prohibiciones expresas en esos rubros rayan en el anacronismo.

Es preciso, sin embargo, actuar con inteligencia y evitar virajes bruscos que, en el extremo, nos regresen involuntariamente al lugar del que partimos; no se trata de cambiar este esquema rígido por otro igualmente duro y trasgresor de la soberanía local, la intención no es cambiar desde el Congreso de la Unión el restrictivo estado de cosas, por una mal entendida libertad, que termine siendo otra forzosa y uniforme disposición que deban obedecer los gobiernos de los estados, sino permitir que éstos decidan, por primera vez, lo que más convenga a cada uno.

### III

Esta iniciativa consiste en remitir a las Constituciones de los estados el mayor número de competencias alusivas al ejercicio de la soberanía local.

Se propone que cada Constitución local determine lo referente a la integración, organización y funcionamiento de los Poderes Legislativo y Judicial de los estados, así como de los ayuntamientos, permitiendo un tratamiento preciso y particular de los requisitos de elegibilidad de sus miembros, régimen de incompatibilidades, duración del mandato, reglas de sustitución y, eventualmente, las condiciones para la reelección.

Esta iniciativa atiende a lo prescrito en los artículos 39, 40 y 41 constitucionales, que consagran la forma de gobierno y el principio de soberanía popular, ya que la República está integrada por estados libres y soberanos en lo que respecta a su régimen interior, por lo que a ellos corresponde determinar todo lo concerniente a la organización e integración de sus poderes, por ser decisiones que, en tanto no contravengan al pacto federal, le competen al Constituyente local, según la realidad y la tradición política de cada estado.

La inclusión, en la Constitución federal, de disposiciones relacionadas con la estructura y el funcionamiento de los ámbitos de gobierno estatal y municipal, representa una intervención que atenta contra el sistema federal mexicano, pues desde su origen éste ha contemplado el ejercicio de una soberanía dual, es decir, siendo una sola, se expresa tanto a través de los poderes de la Unión, como de los poderes de los estados. En el primer caso, para que el Estado federal se organice según un criterio uniforme y acorde a la voluntad de sus partes; en el segundo, para que éstas resuelvan, en lo que toca a sus regímenes interiores, lo que más le convenga a cada una. Por tal motivo, se dispone:

**A)** Reformar el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional, alusivos a la no reelección para el periodo inmediato y las reglas de sustitución de los integrantes de los ayuntamientos, las condiciones de integración y los requisitos de elegibilidad de los integrantes de los concejos municipales. Se sustituyen por un nuevo párrafo, en el que se establece que sean las constituciones locales las que, en cada caso, determinen lo que deba proceder.

Como antecedente, cabe observar que las constituciones históricas de 1824 y 1857 no destinaron un solo artículo a la cuestión municipal, lo que sugiere que en ambas ocasiones el Constituyente resolvió dejar a los estados lo tocante a la organización política y administrativa de sus municipios, por ser parte de su régimen interior.

Es lógico que sea en la constitución local y la legislación ordinaria de cada estado donde se establezcan los requisitos de elegibilidad, duración del mandato, reglas de sustitución, régimen de incompatibilidades y, eventualmente, reelección de las autoridades municipales.

**B)** Reformar el segundo párrafo de la fracción II del artículo 116, que prohíbe la reelección inmediata de los diputados a las legislaturas de los estados, por uno nuevo que remite a cada constitución particular lo referente a los requisitos de elegibilidad, duración del mandato, reglas de sustitución, incompatibilidades y reelección, organización y funcionamiento de los Congresos estatales.

La soberanía popular, que se expresa a través de los poderes estatales, se ha entendido, desde la Constitución de 1824, como el derecho de sus habitantes a elegir a sus autoridades, o bien, como la facultad del poder público local para integrarse y funcionar, según su propia legislación, empezando desde luego por la Constitución particular. De ello se desprende que cada estado puede dictar sus leyes y, por tanto, configurar un espacio constitucional en donde adoptar decisiones propias.

**C)** Derogar los párrafos cuarto, quinto y sexto de la fracción III del artículo 116 constitucional, que aluden a requisitos de elegibilidad, incompatibilidades, duración del cargo, reelección y remuneración de jueces y magistrados, sustituyéndolos por un nuevo tercer párrafo, toda vez que tales asertos también son válidos para el Poder Judicial de los estados. Se establece, en un nuevo párrafo tercero, que las constituciones y las leyes de los estados, determinarán los requisitos que deban cumplir sus miembros, su integración, organización y funcionamiento, así como su sistema de responsabilidades.

A lo largo de la historia, los estados no sólo han adoptado criterios propios para su organización interna, sino que han hecho aportaciones jurídicas útiles a la nación entera; como ejemplo, basta recordar que el juicio de amparo surgió en Yucatán y luego se extendió al resto del país. Por ello es importante que el Poder Judicial, que ha alcanzado autonomía y prestigio a nivel nacional, se fortalezca igualmente en las entidades federativas, de acuerdo con reglas y principios determinados por sus legislaturas respectivas.

Con esta reforma, se remite a la Constitución particular y a la legislación de los estados todo lo relacionado con la integración, organización y funcionamiento de los tribunales, así como el régimen de responsabilidades de sus integrantes, salvaguardando en la Constitución federal el principio de la independencia del Poder Judicial de las entidades federativas.

Por lo antes expuesto y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el siguiente proyecto de

**Decreto que reforma los artículos 115 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se adiciona un párrafo segundo a la fracción I del artículo 115, se suprime el segundo párrafo de la fracción II y se adiciona uno nuevo; y el tercero, cuarto, quinto y sexto párrafos de la fracción III son reemplazados por un nuevo tercer párrafo del artículo 116, para quedar como sigue:

**Artículo 115. ....**

I.....

Los estados, en el ejercicio de su soberanía, determinarán en sus respectivas constituciones los requisitos de elegibilidad, la duración del mandato, las reglas de sustitución, el régimen de incompatibilidades y la reelección de los miembros de los ayuntamientos.

**Artículo 116. ....**

...

I. ....

II. ....

La Constitución de cada estado determinará los requisitos de elegibilidad, la duración del mandato, las reglas de sustitución, el régimen de incompatibilidades, la reelección y todos los aspectos fundamentales de la organización y funcionamiento de las legislaturas locales.

III. ....

La función jurisdiccional de los estados se ejercerá a través de los tribunales que establezcan sus Constituciones y leyes, las cuales determinarán los requisitos que deban cumplir sus miembros, la integración, organización y funcionamiento de aquéllos y su sistema de responsabilidades.

### **Transitorios**

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

Recinto Legislativo de la Cámara de Diputados, a los 19 días del mes de octubre del año 2006.

**Diputados:** César Camacho Quiroz, José Rosas Aispuro Torres (rúbricas).

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2119, martes 24 de octubre de 2006

### QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 62 Y 108 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA VALENTINA VALIA BATRES GUADARRAMA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita, diputada federal Valentina Valia Batres Guadarrama, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 62 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

La doctrina de la división de poderes fue formulada con el fin de separar funciones del Estado de distinta naturaleza, pero también, y fundamentalmente, para debilitar la tendencia a abusar del poder sobre el ciudadano, a hacer uso de los impuestos para provecho propio, utilizar los cuerpos de seguridad para asuntos personales, en fin, para evitar los efectos que la perversión de la concentración de poder tiránico ocasionaba en detrimento de la comunidad y de la persona.

Montesquieu, como los progresistas de su época, observó que si el que elaboraba la norma no era el mismo que el que la aplicaba y sancionaba su no aplicación, la sociedad padecería menos abuso de poder y cada una de estas funciones se realizaría de manera más imparcial.

Tres siglos después hemos visto cómo se ha desenvuelto la división de poderes en naciones como la nuestra y discutimos reformas del Estado para seguir desconcentrando el poder, porque subsisten abusos y deficiencias en los deberes de nuestros tres poderes.

Particularmente, se sigue concentrando el poder, no sólo en el Ejecutivo sino también, en algunos casos, señalados, en miembros del Legislativo.

Cierto es que la doctrina se ha preocupado básicamente de dividir el poder público; porque el poder entre más pequeño es, es menos peligroso.

Pero también el poder privado es peligroso, y no se diga la concentración de poder público y poder privado.

Los viejos constitucionalistas mexicanos de 1857 y, más aún, los reformadores, se preocuparon de los fenómenos de su época y pusieron especial cuidado en separar el poder.

En su diseño de división de poderes se esmeraron en que el Poder Legislativo no heredara o contuviera intereses que provinieran directamente del Poder Ejecutivo; por ello, en su artículo 57 se dictó:

"El cargo de diputado es incompatible con cualquier comisión o destino de la Unión en que se disfrute sueldo."

En la sesión del 17 de septiembre de 1856 se discutió ese artículo y fue aprobado por sesenta y cuatro votos a favor y dieciocho en contra.

El diputado por San Luis Potosí Antonio Ruiz de Bustamante argumentó que apoyaba ese artículo toda vez que con ello se buscaba que los diputados no se distrajeran en otras funciones y, a su vez, asegurar su independencia del poder para lograr mejor esos objetos.

Francisco Zarco, en uso de la voz, fue enfático al sostener que las incompatibilidades, es decir, que no se pudiera ejercer a la vez el cargo de diputado y cualquier otro.

Dijo en su intervención que "necesario es, en verdad, por bien del servicio público, declarar que el Diputado no puede al mismo tiempo desempeñar ningún otro empleo, porque prescindiendo de las influencias del poder, la experiencia demuestra que es físicamente imposible que un solo hombre baste para dos cargos públicos, si quiere desempeñarlos con conciencia y patriotismo".

El creador de la Procuraduría de los Pobres, Ponciano Arriaga, en su turno, compartió las opiniones de Zarco y manifestó que "cedió a las indicaciones hechas en el debate por sólo asegurar de una manera absoluta la independencia de los diputados".

Seis décadas después, el 6 de diciembre de 1916, el primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, presentó su propuesta de redacción del artículo 55 en el Congreso Constituyente, y el 2 de enero de 1917 fue retomado en dictamen de primera lectura.

Uno de los requisitos que para ser diputado el Congreso Constituyente de 1917 decidió incluir era: no estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural, así como la obligación de separarse de su cargo noventa días antes de la elección para algunos servidores públicos que deseaban ser candidatos.

En la reforma al artículo 55 de 1977 se señala que para ser incluido en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, y en la reforma de 1994 queda que para ser diputado se requiere no ser secretario o subsecretario de Estado o ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

Estos principios han reforzado la independencia del legislador del Poder Ejecutivo para evitar lo más posible que se presenten conflictos de intereses.

Desde Montesquieu nos preocupamos de esa independencia del Legislativo del Ejecutivo insistentemente. Claro, él vivió los tiempos del todopoderoso monarca que

obligaba caprichosamente al pago de retribuciones, no rendía cuentas a nadie de lo que hacía con esos dineros y si alguien reclamaba lo enviaba directamente a la guillotina, porque el concepto de derechos prácticamente no existía.

Pero nuestra historia nos ha enseñado también insistentemente que no sólo la concentración del poder público es peligrosa, como ya decía antes. Aquí hemos tenido que separar el poder del Estado del poder del clero.

Y nos ha tocado también observar la concentración del poder económico de maneras inimaginables. Es más, nos ha tocado ver cómo los grandes poderes económicos tienen emisarios que resguardan sus intereses en los poderes públicos. Bueno, hasta leyes les hacen a su medida. Los banqueros, las grandes televisoras, etcétera, etcétera, etcétera.

Creo que ese es el gran tema de la doctrina política actual: cómo evitaremos la concentración del poder, el abuso del poder que hoy se concentra ofensivamente, no en el ámbito público sino en el privado, en los llamados grandes poderes informales, que son los que en realidad eligen, sancionan, disponen de los grandes bienes nacionales.

Por lo pronto, compañeras y compañeros, me quedo en la parte más obvia y modesta de esta reforma del Estado pendiente: esta iniciativa de reforma se propone combatir el tráfico de influencias que se presenta mediante quienes aprovechan el cargo de legisladores para dedicarse a medrar con el patrimonio público mediante la concertación de adquisiciones, venta de terrenos, ya sea con resoluciones administrativas o sentencias favorables en contra de la nación.

Por lo antes expuesto me permito someter a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa de

**Decreto que reforma y adiciona los artículos 62 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adicionan los artículos 62 y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

**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, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio.

**Tampoco podrán emprender un negocio comercial o litigioso, por sí o en nombre de un tercero, con o en contra de cualquiera de las instituciones del Estado, del que esperen algún tipo de retribución cuantificable pecuniariamente, a menos que se trate de la defensa de derechos afectados por un acto administrativo individualizado que le afecte directamente su esfera jurídica.**

La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador y **deberá devolver la retribución que como Diputado o Senador recibió mientras incumplió este artículo.**

**Artículo 108. ....**

.....

.....

.....

**El desempeño de los cargos del servicio público es compatible con las actividades académicas, docentes y de investigación científica en las instituciones públicas y privadas de educación. Los servidores públicos tienen prohibido realizar cualquier tipo de actividad comercial o litigiosa remunerada o no, por sí o por un tercero, con o en contra de los poderes u órganos autónomos federales, estatales o municipales.**

## **Transitorio**

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

Diputada Valentina Valia Batres Guadarrama (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2121, jueves 26 de octubre de 2006

### QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 64, 73, 75, 94, 115, 116, 122 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA VALENTINA VALIA BATRES GUADARRAMA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita, diputada federal, Valentina Valia Batres Guadarrama integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 64, 73, 75, 94, 115, 116, 122 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

La evolución de la sociedad conlleva a una revisión constante del marco normativo del desempeño de la función pública, evitar el abuso del poder en la asignación de remuneraciones, procurar la transparencia en el ejercicio de la gestión gubernamental, la conservación del equilibrio y equidad presupuestal de los recursos públicos en los poderes públicos y los organismos autónomos, son fines y piedra angular de todo Estado democrático de derecho.

En tal contexto, la rendición de cuentas se encuentra estrechamente vinculada a la transparencia gubernamental y en tratándose de las remuneraciones de los servidores públicos, resulta oportuno instrumentar los mecanismos jurídicos necesarios que permitan establecer los lineamientos sobre los cuales deberá basarse la determinación de la remuneración atribuida al servidor público, la cual deberá establecerse tomando

en consideración las responsabilidades y funciones que realice el servidor público por el ejercicio del empleo, cargo o comisión, sin embargo es bien conocido por la sociedad mexicana la existencia de sueldos excesivos y escandalosos de muchos de los servidores públicos federales, estatales y municipales, así como de las pensiones vitalicias ofensivas otorgadas a los ex presidentes de la República.

El servicio público debe ser remunerado de manera tal que el Estado asegure que los ciudadanos que se encuentren desempeñando la función pública reciban un ingreso digno y decoroso que les permita desempeñar con eficacia y profesionalismo el cargo que la ciudadanía les encomendó.

Si bien es cierto que, nuestra Ley Suprema faculta a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a las Legislaturas de los estados, a la Asamblea Legislativa, y a los ayuntamientos aprobar sus presupuestos de egresos, también lo es que la falta de normatividad y de bases mínimas en la Constitución federal respecto a los criterios a los que se debe sujetar la asignación de remuneraciones de los servidores públicos federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, ha hecho que los emolumentos que perciben sean elevados, inequitativos, no guardando relación con la función que tienen encomendada, ni con los criterios de responsabilidad, equidad, transparencia y moderación de acuerdo al cargo que desempeñan.

Por ejemplo, resulta alarmante el salario que perciben algunos secretarios de estado o presidentes municipales, quienes tienen remuneraciones que van desde los 100 hasta los 500 mil pesos mensuales, los que de manera discrecional o encubierta reciben a través de bonos, compensaciones, gastos de representación, viáticos y otras modalidades, ganando incluso más que el Presidente de la República, asimismo la falta de regulación ha propiciado que servidores públicos de los tres niveles de gobierno, al término de su cargo se otorguen sendos bonos bajo los rubros de marcha y otras modalidades, quebrantando de esta forma las finanzas públicas, a sabiendas que su función y facultades implican en todo caso un alto grado de responsabilidad y compromiso con todos los mexicanos.

Desde la Colonia, los conquistadores buscaron enriquecerse fácilmente al adquirir por medio del engaño y de la rapiña, el oro y la plata que poseían los indígenas en joyas y figurillas. En los primeros años de la conquista y colonización, los españoles se posesionaron de grandes extensiones de tierra a los que creyeron tener derecho como compensación a los servicios prestados. Los conflictos sociales en la Nueva España se originaron por la pésima distribución de la riqueza, lo que determinó una profunda desigualdad social expresada en los estratos sociales o castas dentro de la población novohispana, lo que finalmente explotó en la Guerra de Independencia, que puso fin a 300 años de dominación española; sin que por ello se hubieran resuelto las profundas contradicciones sociales.

El pensamiento social y político de Morelos plasmado en el discurso pronunciado en la inauguración del Congreso de Anáhuac de 1813 clarifica las necesidades aún vigentes de México:..."La soberanía emana del pueblo y la deposita en el Supremo Congreso Nacional Americano;...las leyes que dicte el Congreso deben obligar a la constancia y al patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, de tal suerte se aumente el jornal del pobre que mejore sus costumbres alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto."

La Constitución de Apatzingan de 1814 establece la República y la divide en tres poderes, establece que la soberanía reside en el pueblo ejercido por el Congreso y le reconoce al pueblo cuatro derechos fundamentales: igualdad, seguridad, libertad y propiedad.

El México independiente de 1821 a 1833 tuvo dos formas de gobierno: la monarquía y la república, un emperador y siete presidentes, incontables rebeliones y una permanente crisis económica. El país se dividió en diferencias entre liberales y conservadores. Los conservadores pensaban en la posibilidad de establecer las estructuras de la sociedad moderna pero conservando los fueros y privilegios de las principales corporaciones. Los liberales pretendían reformar la situación, económica, social y política heredada de la colonia por ello en la inauguración del Congreso Constituyente de 1857, Ponciano Arriaga dijo: ..."algún día llegarán al poder hombres de honor, de moralidad y de conciencia; algún día serán cumplidas las promesas y

respetados los juramentos; algún día las ideas serán hechos y la Constitución será una verdad. ¿Ha llegado ese día..."

En el "Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana" de 1842, Mariano Otero, al referirse al peculado expresó:

".....esta profesión vergonzosa y eminentemente antinacional, de aprovecharse de las rentas públicas, formó una clase atendida, considerada y solicitada; y corrompiéndose los altos funcionarios se vieron esas fortunas escandalosas, adquiridas por el delito y ostentadas por la impudencia, y que sustituyendo a los principios políticos o administrativos que dividen a los hombres únicamente el interés de hacer una fortuna rápida, nos han delegado hombres para quienes cuanto hay de noble y santo no son mas que palabras sin sentido, y que de todos modos y bajo todos pretextos, no buscan siempre más que oro y más oro."

Desgraciadamente los legisladores de 1857 no se atrevieron a dictar las leyes que moderaran la opulencia y la miseria. El poder de las clases privilegiadas resultó más fuerte que la razón y la justicia.

La Guerra de Reforma con don Benito Juárez García exalta en su obra la legitimidad con que ejercía el poder, sus palabras fueron claras:

"La autoridad no es mi patrimonio, sino un depósito que la nación me ha confiado muy especialmente para sostener su independencia y honor."...

"La sana opinión del mundo jamás podrá negar que México es un Estado protegido por el derecho de gentes, porque a pesar de sus periódicas revueltas y los desórdenes de todo linaje que acarrearán, no es una voluntaria asociación de ladrones y piratas para su particular provecho. Así es que México puede perfectamente distinguirse de las hordas salvajes ambulantes, porque constituye una sociedad civil determinada, cuyos miembros obedecen de ordinario a autoridades constituidas, con ciudades de civilización adelantada"...

"Bajo el sistema federativo, los funcionarios públicos, no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas, ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo,

disponiéndose a vivir, en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala".

Ahora bien, el control parlamentario del Ejecutivo en 1917, en el artículo 75 del Código Político establece a la letra lo siguiente:

"La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo."

No obstante lo anterior, desde el 25 de noviembre de 1976 se expidieron decretos que otorgaron a los ex presidentes gozar de personal militar bajo sus instrucciones y custodia, a disfrutar de los servicios de seguridad social, gastos médicos mayores, además de la pensión vitalicia para sí, la cónyuge e hijos. El 31 de marzo de 1987, mediante acuerdo del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se formalizó el disfrute de una pensión, prestaciones de seguridad social equivalentes a las que percibe un secretario de Despacho y se reguló el derecho de la cónyuge supérstite para disfrutar de la pensión presidencial, de los seguros de vida y gastos médicos mayores, incluyendo a los hijos. Además, se destinaron 25 servidores públicos civiles, adscritos a la plantilla de la Presidencia de la República, para atender los "asuntos personales" de cada ex presidente. Esta pesada estructura no es de ninguna manera justificable.

La "pensión vitalicia de los ex presidentes", que hoy la tienen Luis Echeverría Álvarez, Miguel de la Madrid Hurtado, Ernesto Zedillo Ponce de León y Carlos Salinas de Gortari, ha provenido principalmente de la partida secreta que manejaron en forma por demás discrecional los ex presidentes en turno mencionados y fue hasta 1997 que se decidió presentarla para incluirla, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que implicó que para otorgarla se tuviera que aprobar por parte de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, desde entonces a la fecha dicha partida o pensión vitalicia de los ex presidentes aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación como "legal" aunque no legítima, la cual como se observa no sólo es su sueldo el que se paga a costa de los impuestos de los mexicanos, sino además es todo el apoyo logístico que se les da y que es realmente desorbitado, bajo el argumento de que por prestar servicios a la patria lo merecen.

Resulta impostergable señalar con claridad y certidumbre dentro de los márgenes que permite la generalidad característica de las leyes, la responsabilidad de los servidores públicos en el manejo de recursos, el apego al mandato de la Ley Suprema de las

asignaciones presupuestales, dando cumplimiento a cabalidad a las restricciones y los criterios de austeridad y disciplina presupuestarios, así como la eliminación de compensaciones infundadas e injustificables ante los estratos de pobreza y ruina de la hacienda pública que se causan a la terminación de periodos constitucionales, son constantes que el pueblo de México reclama.

En aras de fortalecer la transparencia, se propone la modificación de la fracción XI del artículo 73 constitucional, para facultar al Congreso de la Unión a expedir la legislación que establezca los lineamientos generales a los cuales se sujetaran las remuneraciones de los servidores públicos federales, estatales, municipales y del Distrito Federal. A este respecto dicha reforma no violentaría de forma alguna el régimen federal, ni la normatividad de los estados, municipios y del Distrito Federal, ya que la ley que se expediría en uso de esta facultad permitiría homologar las bases para la asignación de las remuneraciones de los servidores públicos con base en los criterios de proporcionalidad, igualdad, suficiencias y transparencia.

Al respecto la presente iniciativa propone, que la dieta del diputado federal sea la referencia para que ningún servidor público, federal, estatal, municipal y del Distrito Federal perciba una remuneración mayor que éstos, salvo los casos que se señalan en la modificación del artículo 75 de nuestra Ley Fundamental a efecto de establecer la obligación de la Cámara de Diputados de ceñirse, para efectos de la determinación de las remuneraciones de los servidores públicos federales, en el Presupuesto de Egresos a los lineamientos constitucionales que por ley se establezcan, especificándose que en los casos del titular del Poder Ejecutivo, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, del Consejo de la Judicatura Federal, los magistrados de los tribunales electorales, el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, los titulares de los órganos autónomos y demás servidores públicos equiparables en sueldo a los anteriores, gozarán de una remuneración no mayor a una tercera parte más de la que perciban los diputados federales. Asimismo, los secretarios de Estado y los servidores de la administración pública federal

centralizada, paraestatal o de los organismos autónomos, disfrutarán de una remuneración igual a la que perciban los diputados federales.

Es por ello que se plantea que la remuneración que perciba un diputado federal sea el equivalente a cincuenta y cinco salarios mínimos diarios, lo que equivaldría a una remuneración mensual de mil seiscientos cincuenta salarios mínimos general vigente en el Distrito Federal, siendo este el tope para los demás servidores públicos de los tres ordenes de gobierno, con las excepciones que se establecen para el presente decreto en el párrafo inmediato anterior.

Esta plusvalía en los sueldos del titular del Poder Ejecutivo, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, del Consejo de la Judicatura Federal, los magistrados de los tribunales electorales, el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, los titulares de los órganos autónomos y demás servidores públicos equiparables en sueldo a los anteriores, respecto al que perciben los diputados federales se justifica toda vez que los órganos de los que forman parte o son titulares, son reducidos en número comparados con el número de integrantes del Congreso de la Unión, lo que aumenta su responsabilidad individual respecto a la función que desempeñan.

En efecto, la reforma cumple así dos objetivos: El primero, que es respetar los principios de proporcionalidad y suficiencia que deben regir las remuneraciones de los servidores públicos según la magnitud de la responsabilidad que llevan en lo particular, el segundo, establecer parámetros precisos que acaben con la discrecionalidad en la asignación de sueldos y salarios de los propios servidores públicos, con lo que devengan en efectivos los anhelos de austeridad, transparencia y ahorro que el pueblo de México reclama de su aparato gubernamental, evitando así la nefasta e indignante contraposición de una burocracia opulenta, sostenida por las contribuciones aportadas por una población rayante en su mayoría, en la miseria.

Por otra parte se propone la modificación al artículo 64 constitucional, para que los senadores tengan una remuneración igual a los diputados federales, por ser ambos

colegisladores de un mismo poder y por no existir razón alguna para no ser tratados como pares de esta importante función de Estado.

De conformidad con el artículo 127 de la Constitución General de la República, las remuneraciones que reciban los servidores públicos serán anuales, adecuadas, irrenunciables y equitativas, y según reza el artículo 126 constitucional no podrá hacerse pago alguno que no esté comprometido en el Presupuesto o ley posterior, en tal sentido, se debe modificar el artículo 127 de la Constitución, en virtud de que en éste únicamente se establecen las características de las remuneraciones que deberán recibir el Presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes de la Asamblea del Distrito Federal y en forma genérica los demás servidores públicos. En consecuencia, es menester precisar los lineamientos constitucionales y legales para el establecimiento de controles y criterios sobre la remuneración de todos los servidores, señalando de manera expresa que en ningún caso los servidores públicos podrán percibir otro tipo de remuneraciones como bonos, compensaciones, premios o de cualquier otra naturaleza, que no estén contempladas en la ley, asimismo se agrega que una vez concluido el empleo, cargo o comisión los servidores públicos no recibirán otra retribución, salvo las que expresamente otorgue la presente Constitución por seguridad social con arreglo a lo dispuesto en las leyes vigentes.

Ahora bien, el texto de la Constitución debe ser congruente en todas sus partes, no debe contradecirse entre sí, todas sus disposiciones deben complementarse y adecuarse a nuestra realidad jurídico-política; en este entendido, con el fin de dotar de congruencia a la reforma planteada, se propone modificar también los artículos 94, 115, 116 y 122 constitucionales, de modo que las percepciones 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 servidores públicos locales, municipales y del Distrito Federal se sujeten a los aludidos lineamientos en la expedición de los respectivos decretos presupuestales.

Todas estas propuestas, están orientadas a establecer límites en materia de percepciones salariales a los funcionarios de alto nivel en el gobierno y así evitar un mayor desprestigio social de las instituciones públicas, ya que sus percepciones deben estar ligadas, por un lado, a la situación económica que prevalece en el país y la evolución de las variables macroeconómicas, como la inflación o el aumento de los índices de precios al consumidor y, por el otro, a un sistema de medición del desempeño que incentive la eficacia y castigue la ineficiencia.

En la actual coyuntura cobra enorme importancia esta iniciativa que tiene por objeto fijar topes máximos a los salarios de los empleados y funcionarios de nuestro país, recibiendo una remuneración adecuada a la tarea que se desarrolla que no es otra que el desempeño de un servicio público, de atención a la comunidad y al interés de la patria y ajustado a las posibilidades económicas del pueblo al que se sirve.

En este sentido el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, congruente con su declaración de principios, busca a través de la presente iniciativa eliminar que a los servidores públicos se les asignen salarios onerosos, ilegales y poco transparentes; por el otro que el ahorro que derive de estos rubros se privilegie la asignación de recursos a partidas destinadas a lograr el desarrollo integral y sustentable de nuestro país.

Por ello el espíritu de la iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se presenta ante esta soberanía, cumple con los anhelos de la sociedad mexicana de regular los sueldos excesivos y onerosos, así como eliminar el ejercicio discrecional de la hacienda pública para beneficiar a un sector de la alta burocracia, quienes reciben remuneraciones salariales que ofenden, lesionan y agravian a la sociedad, representando el quebranto de los principios de justicia, equidad, igualdad y solidaridad al que aspira todo régimen democrático; es inmoral y alejado de toda justicia que exista una burocracia rica, frente a un pueblo pobre.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente

## **Proyecto de decreto por el que se reforman varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.-** Se reforman los artículos 64, 73 fracción XI, 94 párrafo décimo, 115 fracción IV, inciso c) párrafo cuarto, 122 Base Primera, fracción V, inciso b) párrafo primero y el artículo 127; se **adicionan** un párrafo al artículo 75, una fracción VIII al artículo 116 y un párrafo al artículo 127; y se **deroga** el párrafo noveno del artículo 94, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 64.** Los diputados y senadores **percibirán una dieta igual, quienes** no concurren a una sesión, sin causa justificada o sin permiso del presidente la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la **misma** el día en que falten; **la dieta de los legisladores no podrá ser mayor a mil seiscientos cincuenta salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal. Asimismo, no podrán percibir, directa o indirectamente otra clase de ingreso, diferentes a su dieta.**

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

I a X. ...

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, **y para expedir la ley que establezca los lineamientos generales a los cuales se sujetaran las remuneraciones de los servidores públicos federales, estatales, municipales y del Distrito Federal.**

XII a XXX. ...

**Artículo 75.** La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

En los casos del titular del Poder Ejecutivo, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los consejeros de la Judicatura Federal, los magistrados de los tribunales Electoral, Colegiados y Unitarios de Circuito, el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, titulares de los órganos autónomos y demás servidores públicos equiparables en sueldo a los anteriores, gozarán de una remuneración superior a una tercera parte de la que perciban los diputados federales. Asimismo, los secretarios de Estado y directores de la Administración Pública Federal centralizada, paraestatal o de los organismos autónomos, disfrutarán de una remuneración igual a la que perciban los diputados federales.

Artículo 94. ...

...

...

...

...

...

...

...

(Se deroga)

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

...

Artículo 115. ...

I a III. ...

IV. ...

a) a b). ...

c). ...

...

...

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, **debiendo señalar las remuneraciones de los servidores públicos de los ayuntamientos y dependencias de la administración pública municipal, centralizada y descentralizada, las cuales no serán mayores a las que perciban los diputados federales, atendiendo lo previsto en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General.**

...

V. a X. ...

**Artículo 116. ...**

I a VII. ...

**VIII. Los Congresos de los estados, al aprobar el Presupuesto de Egresos deberán señalar las remuneraciones de los servidores públicos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de los organismos autónomos locales atendiendo lo previstos en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso. Las remuneraciones que perciban el gobernador, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia estatal y los diputados locales, no serán mayores a las que perciban los diputados federales.**

**Artículo 122. ...**

...

...

...

...

...

A a B ...

C ...

Base Primera ...

I. a IV. ...

V. ...

a) ...

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto, **debiendo señalar las remuneraciones de los servidores públicos de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local y de los organismos autónomos locales, las cuales, no serán mayores a las que perciban los diputados federales.**

...

...

...

...

c) a o)

Base Segunda a Base Quinta ...

D a H ...

**Artículo 127.** Los servidores públicos federales, estatales, municipales y del Distrito Federal recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos respectivos.

En ningún caso los servidores públicos de confianza podrán percibir otro tipo de remuneraciones independientemente de su naturaleza o denominación; concluido el empleo, cargo o comisión, los servidores públicos no recibirán otra retribución salvo las que expresamente otorgue la presente Constitución por seguridad social, con arreglo a lo dispuesto en las leyes vigentes.

#### **Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** Se abrogan los acuerdos y todas las demás disposiciones anteriores relativas al otorgamiento de pensión y apoyos a los ciudadanos que hubiesen ocupado el cargo de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

**Tercero.** A partir del 1 de enero del siguiente año de ejercicio fiscal al que haya entrado en vigor el presente decreto las dietas de los senadores se equipararan a las de los diputados federales.

**Cuarto.** El titular del Poder Ejecutivo, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, los magistrados de los

tribunales Electoral, Colegiados y Unitarios de Circuito, el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, titulares de los órganos autónomos y demás servidores públicos equiparables en sueldo a los anteriores, empezarán a percibir las remuneraciones establecidas en el presente decreto a partir del 1 de enero del siguiente año de ejercicio fiscal al que haya entrado en vigor, por lo que deberán informar al Congreso de la Unión las adecuaciones que hagan al respecto.

**Quinto.** El Congreso de la Unión tendrá un año a partir de la entrada en vigor del presente decreto para expedir la ley reglamentaria de la fracción XI del artículo 73 constitucional.

**Sexto.** Las Legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; tratándose del Distrito Federal, será el Estatuto de Gobierno y leyes respectivas.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veintiséis días del mes de octubre de 2006.

Diputada Valentina V. Batres Guadarrama (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2121, jueves 26 de octubre de 2006

---

### QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL GRUPO PARLAMENTARIO ALTERNATIVA

La suscrita, coordinadora del Grupo Parlamentario de Alternativa Socialdemócrata y Campesina, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa de decreto, que adiciona los artículos 39 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

Las últimas décadas en nuestro país han dejado al descubierto la complejidad de las relaciones políticas entre la ciudadanía y quienes ejercen el poder, especialmente aquél que emana de la voluntad ciudadana: los puestos de elección popular.

El avance democrático es evidente: mayor participación ciudadana, instituciones autónomas e imparciales, alternancia en el poder, nuevas opciones políticas y algunos avances en materia de rendición de cuentas, dan testimonio de que el ideal democrático al que aspira nuestro país puede concretarse.

No obstante, muy lejos estamos todavía de arribar a un estadio aceptable en la materia. La distancia abismal que se genera entre el elector y sus representantes se evidencia en la medida en que se acrecienta el desencanto ciudadano por un desempeño poco o nada satisfactorio por parte de aquellos y aquellas que, una vez

obtenido el espacio de representación popular, se olvidan de los compromisos que les llevaron a obtener el voto ciudadano.

Democracia refiere la participación política del pueblo en el ejercicio del poder: *demos*: "pueblo", *kratos*: "poder". Así, la tendencia en América es a la democratización cada vez mayor de las sociedades, por lo que si el ideal político actual en América Latina y en México es a la obtención de un sistema democrático operativo, real y puro, la participación directa e indirecta de la ciudadanía debe ser un eje supremo de dicho sistema de organización social.

Hasta ahora la práctica ha consistido en desplegar, durante el proceso electoral, un aparato desmesurado destinado a obtener la confianza y, por lo tanto, el voto del elector. Una vez logrado el propósito, quien se ostenta como representante popular se desentiende del ciudadano y, en el mejor de los casos, se ocupa de atender lo que, a su juicio, son las prioridades, o bien, se dedica a satisfacer intereses personales o de grupo.

Ante el incumplimiento o la conducta evidentemente censurable de sus representantes populares el pueblo mexicano encuentra una de las lagunas jurídicas más evidentes, absurdas e insostenibles del actual sistema político nacional.

El fundamento primario y, a la vez, el eje rector sobre el cual se sustenta, instituye, organiza y funciona el Estado mexicano en todos sus niveles de gobierno es la soberanía popular. Reza el artículo 39 de la Constitución mexicana: "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".

Nuestra forma de gobierno es democrática justamente porque está fundada en la soberanía popular; si la tendencia es transitar hacia un gobierno cada vez más democrático, es necesario que el ciudadano tenga una mayor participación en las decisiones finales que desde el Estado deben ser tomadas y que cuente con

mecanismos de control perfectamente definidos, que incluyan procedimientos y herramientas para su vigencia.

Sobre el derecho a organizarse como juzgue conveniente descansa el primordial de los derechos de la sociedad mexicana. La propia Constitución establece que será el pueblo quien determine su forma de gobierno y que es la única instancia que tiene en todo momento el derecho a cambiar su forma de gobierno. Sustentado en este principio básico constitucional, es una contradicción insostenible que no tenga el mismo pueblo mecanismos de control y participación directa.

El artículo 115 Constitucional contiene el espíritu que al respecto tenía el legislador de 1917, al establecer, en su fracción I, párrafo tercero: "Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o **revocar el mandato** a alguno de sus miembros..." Siendo la Constitución Mexicana de 1917 una de las más avanzadas y vanguardistas de su época, esta legislatura tiene ante sí la posibilidad de volverse a colocar en la cúspide de la modernidad legislativa en América Latina; legislar la revocación de mandato no es un capricho o un botín político es, por mucho, una respuesta a la realidad actual en la que nos ubicamos y una herramienta ciudadana a la que toda sociedad tiene derecho.

No es posible entender la democracia sin la figura de la representación popular, pero la representación popular sólo es admisible si, al mismo tiempo, se da a la población la garantía de que cuenta con mecanismos de participación y control. La tendencia mundial es a la definición de instituciones de democracia directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Hay que incluir a México en estas tendencias mundiales, pero, sobre todo, es necesario dotar a nuestra democracia de controles directos ejercidos directamente por el conglomerado social, especialmente la revocación del mandato.

De acuerdo con el *Diccionario jurídico mexicano*, "representación es el acto de representar o la situación de ser representado. Sustituir a otro o hacer sus veces. Al

existir en el mundo de los hechos, la realidad innegable de la cooperación entre las personas, surgió a la vida jurídica la institución de la representación, en virtud de la cual una persona, llamada representante, realiza actos jurídicos en nombre de la otra, llamada representado, en forma tal que el acto surte sus efectos en la esfera jurídica de éste último como si hubiera sido realizado por él. **Así, los derechos y obligaciones emanados del acto jurídico de que se trate, se imputan directamente al representado**".

Respecto a la representación política, el mismo diccionario señala: "Es el fenómeno por el cual la nación, a través de técnicas diversas, principalmente de elección, designa a cierto número de ciudadanos para que, ante la imposibilidad de hacerlo por sí mismo, participen en la creación de la voluntad estatal". El elemento clave de la representación estriba entonces en que, tal como señala el diccionario en cita, las repercusiones de los actos que realiza aquél que ostenta el cargo de representante, recaen directamente en el representado. De esta forma, si la representación se otorga al representante por conducto de un mecanismo de participación popular como la elección, el mismo ente que le dotó de tal calidad, "el pueblo", debe contar con la figura jurídica que le permita revocar dicho mandato si los actos del primero no se corresponden con la representación de que ha sido dotado el segundo.

Los mecanismos de control con que se cuenta en la actualidad han demostrado su ineficacia para el fin de remover representantes populares que han dejado de cumplir obligaciones responsabilidad política ante sus gobernados. El juicio político es una figura adecuada que no debe ser sustituida, pero debe acompañarse de mecanismos de regulación que no permitan que, como hasta ahora, se conviertan en botín político de unos cuantos en tanto que, por vía del procedimiento actualmente vigente, se soslaye y margine la inconformidad de la población sobre un gobernante o representante en quien se ha perdido la confianza originalmente otorgada.

Por su parte, la declaración de desaparición de poderes por parte de la Cámara de Senadores es un mecanismo de control que permite iniciar un procedimiento de reinstitucionalización de una entidad que ha dejado de ser gobernable, pero de ninguna manera garantiza que una sociedad específica pueda remover de su sitio a un

mal gobernante de manera previa a la existencia de un contexto de ingobernabilidad. Más aún, no es posible dejar la remoción de un mal gobernante supeditado a exacerbar o no el ánimo de una población que no tenga otra medida de presión que convertirse en ingobernable.

¿Qué alternativas reales le ofrece la legislación mexicana al ciudadano cuando un representante popular ha dejado de ser probo? Prácticamente ninguna. Ciertamente, es la voluntad ciudadana quien ha colocado al Presidente de la República, gobernadores, senadores y diputados, así como presidentes municipales en el espacio de representación popular que ostentan; en concordancia con éste mandato del que se hacen depositarios, es la voluntad de la ciudadanía quien debe tener el derecho a revocar dicho mandato cuando su mala actuación así lo amerite, porque, en concordancia con la función que ejerce, el funcionario es un servidor público, término que implica que es a quien sirve a quien debe rendir cuentas y será éste mismo sujeto -en este caso un ente llamado pueblo- quien debe ostentar el derecho inalienable de remover de su encargo a aquél que no ha cumplido la función para la que fue electo.

Las instituciones mexicanas tienden a promover una ciudadanía cada vez más responsable y participativa, baste ver el despliegue que al respecto hace cotidianamente el Instituto Federal Electoral. En la medida en que se les dote de mecanismos para una y para la otra, será más fácil contar con una población comprometida con su quehacer de gobierno.

En nuestro país sólo tres entidades políticas estatales contemplan la figura que se propone en la presente iniciativa: las de Chihuahua, Sinaloa y Yucatán. Aun cuando la autonomía de los estados de la federación que componen la República Mexicana los facultan para ello, es un contrasentido que las locales se adelanten a la federal y contengan en sus estructuras mejores mecanismos de participación ciudadana.

Se hace necesario entonces que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se adecue a la realidad actual y defina líneas que normen y orienten dicho

procedimiento en la esfera de las Constituciones de las entidades federativas, tal como lo ha hecho en otras materias como la educativa, de la salud o electoral.

La revocación de mandato es una figura que como nunca en la historia de nuestro país se hace necesaria y su regulación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es impostergable.

Es responsabilidad de ésta LX Legislatura, generar los consensos necesarios para lograr la actualización de una figura que no sólo colocará a México a la vanguardia de las legislaciones de América latina, sino que además le ofrecerá a sus gobernados la garantía de que se está dispuesto realmente a rendir cuentas y a estar sujeto a la vigilancia ciudadana. Ningún representante popular responsable y garante de que su encargo será cumplido con eficiencia puede oponerse; nadie estará en riesgo sino aquéllos que han utilizado hasta ahora su encargo con fines personales, de lucro o corrupción.

Por los motivos expuestos, presento a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa de

**Decreto que adiciona 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 **así como a recurrir, de acuerdo con los procedimientos establecidos en esta Constitución y sus leyes reglamentarias, a la revocación de mandato.**

**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 regimenes 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.

El pueblo, en ejercicio de su soberanía puede, en todo tiempo, mediante el recurso de revocación de mandato, remover a sus representantes, de acuerdo con el procedimiento siguiente:

a) Transcurrida la mitad del periodo por el cual fue elegido el diputado o senador, un número no menor del treinta y cinco por ciento de los electores del distrito electoral uninominal, entidad federativa o circunscripción electoral plurinominal en la que se eligió al diputado o senador respectivo, podrán solicitar a la autoridad electoral llevar a cabo una consulta para determinar la revocación de mandato de un representante popular en lo particular. Tal solicitud deberá estar debidamente fundada y motivada, e 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 presentan la solicitud, así como de la demás documentación que estimen conveniente.

b) Recibida la solicitud, el órgano de dirección de la autoridad electoral a la que se refiere la base III del presente artículo, nombrará una Comisión especial responsable de verificar el cumplimiento de los requisitos señalados en el inciso anterior y emita el dictamen correspondiente en un plazo que no exceda los 90 días naturales, para que el Consejo General acuerde lo conducente. En caso de que la solicitud cumpla con los requisitos señalados, dicho dictamen deberá incluir los criterios y normas que regularán la consulta a realizar, y será notificado a la Cámara a la que corresponda la persona respecto de la cual se formuló la solicitud.

c) Una vez emitido el dictamen de procedibilidad de consulta ciudadana, el Instituto Federal Electoral organizará en un plazo no mayor a tres meses una consulta ciudadana en el distrito electoral uninominal, entidad federativa o circunscripción electoral plurinominal correspondiente.

d) Concluida la consulta, el Instituto Federal Electoral remitirá a la Cámara del Congreso de la Unión que corresponda un informe con los resultados de la consulta para que emita, en su caso, la declaración de revocación de mandato y se convoque al suplente, o bien, se convoque a elecciones extraordinarias. La revocación de mandato procederá sólo si del resultado de la consulta se determina que es mayor el número de ciudadanos que están de acuerdo en revocarle el mandato, que el número de votos obtenidos en la elección ordinaria o extraordinaria en que el diputado o senador resultó electo. En caso de que el resultado sea que es voluntad de la ciudadanía revocar el mandato otorgado al representante popular, éste no podrá ser candidato a ningún puesto de elección popular a nivel federal, estatal o municipal en toda la República Mexicana en un plazo de seis años, contados a partir de la declaratoria que emita la Cámara que corresponda.

e) La Cámara respectiva deberá emitir dicha declaratoria, salvo sentencia inatacable del órgano jurisdiccional competente, y se entenderá por emitida si la misma no se ha dictado en el plazo de diez días naturales posteriores a la recepción del informe citado.

La renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I.

II.

III.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez

y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, computo de la elección de presidente de los estados unidos mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, **procedimiento para la consulta de la revocación de mandato**, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán publicas en los términos que señale la ley.

IV. ....

**Artículo Tercero:** Se adiciona una fracción II-Bis al artículo 116 Constitucional para quedar como sigue:

**Artículo 116. ....**

**II-Bis. los gobernadores de los estados y los diputados de las legislaturas locales, serán sujetos, además de las disposiciones del Título Cuarto de esta Constitución, al procedimiento de revocación de mandato de acuerdo con las disposiciones contenidas en la misma y en las leyes reglamentarias correspondientes.**

**Transitorios**

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

**Segundo.** Las reformas y adecuaciones que se 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 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deberán aprobarse en un plazo que no excederá a los seis meses contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 26 días del mes de octubre de dos mil seis.

Diputada Aída Marina Arvizu Rivas (rúbrica)



## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2121, jueves 26 de octubre de 2006

### QUE REFORMA EL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MÓNICA ARRIOLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PNA

Mónica Arriola Gordillo, diputada de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos y los correlativos 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ocurro a solicitar se turne a las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Justicia y Derechos Humanos, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 18 constitucional, de conformidad con la siguiente:

#### **Exposición de Motivos**

La pena ha sido el medio por el cual las comunidades humanas han reaccionado respecto a quienes atentan contra la subsistencia del grupo, sus valores sociales, religiosos y morales. A esos valores se les ha inscrito en el sistema jurídico penal para una protección especial mediante la aplicación de una pena para aquellos casos de desobediencia o violación a la norma jurídica.

El Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente en 1955, celebrado en la ciudad de Ginebra, estableció las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, reglas que fueron adoptadas en nuestro país cuando en 1971 fue aprobada la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados. Dichas reglas son modelo de los sistemas penitenciarios de gran parte de los países del mundo, y son consideradas el estatuto universal del preso común.

En el apartado que regula el sistema penitenciario de nuestra Carta Política, se reunieron principios tales como el de legalidad, individualización de tratamiento del delito, presunción de inocencia, etcétera, con lo cual se estructuró un sistema penitenciario de carácter progresivo fundado en el estudio de la personalidad; asimismo se incorporó un régimen de beneficios y sustitutivos de la pena como la condena condicional, la libertad preparatoria, la preliberación, la remisión parcial de la pena y el tratamiento en semilibertad entre otros.

Es pertinente mencionar que nuestra constitución, en su artículo 18, establece que la readaptación social de los reos será sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación.

En 1965 se registró la primera reforma al artículo mencionado vigente desde 1917, para consignar que el propósito del sistema penitenciario mexicano es la readaptación social del delincuente, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación. Además estableció que las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres, y en cuanto a los menores infractores, dispuso el establecimiento de instituciones especiales.

También señaló que los reos sentenciados por delitos del orden común podrán extinguir su condena en establecimientos federales, mediante convenios de carácter general celebrados entre las autoridades de los dos órdenes de gobierno.

Sin embargo, las condiciones en materia de delincuencia que presenta México hacen necesario y urgente revisar los procedimientos y formas de operar de manera conjunta los sistemas de prevención, procuración e impartición de justicia y de readaptación social. Se debe reconocer que este último es la etapa final de la ejecución de la pena, un momento fundamental para que todo el camino que ya se recorrió se vea culminado en un trabajo serio y de calidad, que conceda congruencia a los esfuerzos gubernamentales, con el fin de reinsertar al interno en la sociedad como persona libre.

La readaptación social del preso debe ser una realidad y no quedar únicamente en el discurso, por eso se justifica plenamente la reforma que se propone, en virtud de que el trabajo, en contraposición con la ociosidad, debe ser obligatorio, sea en prisión preventiva o en ejecución de sentencia, para todos los internos que se encuentran en las distintas cárceles del país, federales o estatales.

En el mismo orden de ideas, la educación es un eje rector del desarrollo de los seres humanos, los pueblos y las naciones. En ese sentido y retomando la garantía establecida en el artículo tercero de nuestra Carta Política, que a la letra dice: "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".

Como se desprende del precitado artículo, la educación primaria y secundaria serán obligatorias, por tanto, es responsabilidad del Estado, en sus tres niveles de gobierno, cumplir con ese mandato constitucional, por lo que en los centros de readaptación social no debe ser la excepción; sin embargo, en esta propuesta de reforma esa obligación es compartida entre las autoridades y el preso, porque en primera instancia corresponde al Estado de manera obligatoria proporcionar el acceso al conocimiento por medio de la educación y, en segunda, constreñir al procesado o al penado a recibir la instrucción académica, con la finalidad de que se supere armónicamente y eleve su nivel cultural, y con ello readaptarlo socialmente.

Los incentivos son la parte sustancial para que una persona logre su progreso; la educación es, en la especie, sólo uno de ellos. La gente preparada y capacitada tiene mejores horizontes, mira las cosas con otro perfil, al Estado le es más costosa la manutención de los reos, por tanto, si los internos trabajan y estudian, durante el tiempo que estén privados de su libertad, se harían personas productivas y el sustento de los presos disminuiría.

No se omite mencionar que en la actualidad el trabajo que realizan algunos presidiarios en los centros de readaptación social es de carácter voluntario, por lo que

la mayoría de ellos no realizan actividades productivas, por tanto, su vida en prisión transcurre con los cotos de poder que le imprimen a los demás, mediante la intimidación o extorsión que le aplican a sus compañeros reclusos y a sus familiares; con las cuotas de dinero que se les obliga reportar, so pena de ser torturados o afectados en su integridad física.

Pero mediante el trabajo y la capacitación para el mismo, obliga a recibir una terapia ocupacional, que en mucho coadyuvaría a su readaptación social y, por tanto, a su reinserción social.

De la redacción del párrafo tercero del artículo 50. constitucional se desprende que el trabajo que se impone será como pena, es decir, como la sanción que el Estado aplica a la persona por su conducta delictiva; sin embargo, y atento a lo que establece el numeral 18 del mismo ordenamiento, que a la letra dice: **"Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados"**. Por prisión preventiva se entiende aquella que se decreta para los presos que están sujetos a proceso penal, es decir que no han recibido sentencia por parte del juzgador. De aquí surge otra justificación para la reforma que se propone con la presente iniciativa, en el sentido de que el trabajo en prisión sea obligatorio para la persona privada de su libertad, entre tanto se desahoga el proceso; así como en el tiempo que cumpla su condena. Esto es así en virtud de que en la realidad los procesos penales de manera regular pueden prorrogarse mas allá de un año, es decir pueden durar dos o más años.

Por eso, la obligación al trabajo que se plantea para los reclusos, será independiente de lo que resuelva el juez en su sentencia, la condición es que al sujeto se le procese por un delito grave así sancionado por la ley, en términos del artículo 20 de la Norma Suprema, se le imponga la obligación de trabajar como medio para demostrar que esta suficientemente preparado para convivir en sociedad y sea una persona de bien.

Lo anterior generaría ventajas efectivas como las siguientes: el reo tendría una terapia ocupacional que lo alejaría de su inclinación a delinquir; recibiría la instrucción académica para que cuando recobre su libertad se vuelva un hombre de bien y tenga un modo honesto de vida.

Para que se alcance el objetivo buscado con la readaptación social, resulta indispensable que el régimen carcelario adopte procedimientos que se sustenten en el respeto a los derechos humanos de los reclusos. Algunos de esos principios, están íntimamente vinculados a esos derechos y se encuentran previstos, de forma directa o indirecta, en los tratados internacionales, en la Constitución federal y en las leyes secundarias, y deben ser aplicados en el encierro; ellos son el principio de la seguridad jurídica, de la proporcionalidad, de la no trascendencia de la pena, de la dignidad humana, el de legalidad, de la presunción de inocencia y el derecho de la defensa. Todo en un sistema jurídico garantista como el nuestro.

Es así que la modificación al artículo constitucional en comento está relacionada con la prisión preventiva y con el cumplimiento de las sentencias; ello debe darse en un marco de absoluto respeto a los derechos humanos. **Lo anterior significa que es indispensable establecer como obligatorias, para todos los internos, las actividades laborales, educativas, de capacitación para el trabajo,** e incluso, aquellas médico-toxicológicas que en su caso pudiera necesitar el individuo, como auxilio a su condición humana.

Se debe reconocer que la educación y la capacitación para el trabajo en los centros penitenciarios constituyen un medio fundamental que favorece la readaptación y la reinserción social del delincuente, esto constituirá uno de los avances sociales más significativos en el proyecto humanista de México.

El marco legal vigente lleva a un uso excesivo de la prisión preventiva -un problema que se ha visto agravado a medida se ha ampliado el catálogo de delitos considerados "graves"- . El número de prisioneros mexicanos que no han sido condenados por los delitos que se les imputan se ha duplicado en la última década.<sup>1</sup> Actualmente existen

más de ochenta mil detenidos en prisión preventiva, lo cual representa casi el 43 por ciento de la población total del sistema penitenciario.<sup>2</sup>

El alto número de sospechosos que se encuentran en prisión preventiva es uno de los principales factores que contribuye a la sobrepoblación de las prisiones mexicanas. El hecho que México no separe a los prisioneros condenados de quienes aguardan su sentencia sólo agrava el problema.<sup>3</sup> La tasa promedio de ocupación de las prisiones mexicanas actualmente asciende al 135 por ciento de su capacidad real.<sup>4</sup>

La provisión de servicios básicos dentro de las prisiones, el mantenimiento de la higiene y la seguridad, así como los programas de rehabilitación se encuentran en un estado de profundo deterioro. Los internos dependen de sus familias para servicios básicos, la corrupción es latente, y la arbitrariedad y abusos son la práctica de cada día dentro de las cárceles.

La sobrepoblación lleva a condiciones cada vez peores para las personas que se encuentran detenidas en las prisiones mexicanas. Un 53 por ciento de los prisioneros de tres jurisdicciones locales (Distrito Federal, estado de México y Morelos) denuncia que no recibe suficiente comida y un 29 por ciento señala que no tiene suficiente agua para beber.

La mayoría de los prisioneros dependen de sus familias para acceder a medicamentos, vestimenta, calzado y los recursos básicos necesarios para su higiene (por ejemplo, jabón, papel higiénico y pasta dentífrica). **Raramente los prisioneros reciben una educación o tienen la oportunidad de trabajar mientras se encuentran en prisión.**<sup>5</sup> La sobrepoblación, con consecuencias similares, ha sido documentada en la mayoría de las prisiones estatales.<sup>6</sup>

El delito se comete desde que el hombre existe; sin embargo, ha tomado diversas modalidades o formas de perpetración, atendiendo a la época o las características de la sociedad de que se trate. Como vemos, en el devenir del tiempo las formas de organización social se han modificado conjuntamente con la estructura familiar,

ocasionando situaciones que propician su desintegración y, con ello, entre otras cuestiones, una mayor incidencia en las actividades delictivas, por ello la reacción social es diferente.

En las sociedades modernas la estructura familiar y la actividad delictiva son diferentes y variables; en los tiempos actuales hombres y mujeres deben salir a trabajar fuera del hogar, en tanto el sistema normativo es variable, complejo y muchas veces contradictorio; esto es así porque la delincuencia se vuelve cada vez más sofisticada y actúa con mayor organización en su forma de operar, por lo que la tendencia actual en cuanto a la política criminal tiende al endurecimiento de las penas, mas que a utilizar medios alternativos y preventivos del delito.

La delincuencia ha logrado actuar bajo esquemas tácticos que en muchas de las ocasiones no permiten detectar a los líderes de las bandas o mafias. Los adelantos tecnológicos han sido tan trascendentes que facilita, la internacionalización del delito, por ello se exige la colaboración entre países, conjuntando sus experiencias y proponiendo medios alternativos de solución.

Debe reconocerse, igualmente, que la actuación de las autoridades encargadas de la ejecución de las penas consiste en que quienes hayan cometido delitos o actos criminales se readapten para que no los vuelvan a cometer, y con esta función imprescindible colaboran para asegurar, de igual forma, el orden y la tranquilidad social.

El sistema de seguridad pública se encuentra íntimamente vinculado con otros sistemas como el educativo, el de salud, el de protección civil, el de saneamiento ambiental o el de protección de las instalaciones o servicios estratégicos, etcétera, ya que todos ellos en conjunto tienen el objetivo final de buscar la preservación del orden y la tranquilidad social.

La represión penal no es otra cosa que el ejercicio del derecho punitivo como facultad del Estado para castigar a través de la imposición de las penas; sin embargo, por su

naturaleza y delicadeza se le aplican determinadas reglas específicas que respeten el principio de legalidad previsto en el artículo 14 de nuestra Norma Suprema.

De ahí surge nuestra tesis; el sistema de justicia penal abarca desde la procuración de justicia continúa con la impartición de la misma y culmina con la ejecución de la pena. Conviene hacer una reflexión respecto a ésta última, ya que tiene intrínsecamente una función de prevención general, por ejemplo su ejemplaridad, cuya finalidad es inhibir a los demás miembros de la sociedad a cometer delitos; así también, la pena realiza una prevención especial que consiste en una función segregativa, es decir separar del resto de la sociedad a la persona que ha delinquido para ponerlo en un lugar (la cárcel); una función readaptadora, en cuanto que a través de medidas aplicadas y concretas (reclusión, trabajo en prisión, educación, tratamientos psicológicos, etcétera) logra que el delincuente supere su intención delictiva y esté en posición de vivir o convivir socialmente.

El penitenciarismo moderno establece que la pena impuesta por un juez o un tribunal no debe ser un castigo, sino un medio para que el delincuente tenga la posibilidad de reestructurar su personalidad dañada o insuficiente para vivir en sociedad, y que no sólo no vuelva a causar daño sino que además haga el bien y sea productivo.<sup>7</sup>

Debemos deducir que la prisión debe ser entendida como la *ultima ratio*, como un mal necesario que debe aplicarse a los criminales violentos, a los peligrosos, a los reincidentes y por último a los delincuentes habituales. El trabajo obligatorio debe ser un vehículo capaz de garantizar su reincorporación a la sociedad, a la familia, a estar preparados para desempeñar un trabajo honesto cuando recupere su libertad.

No es posible alargar el abandono del sistema penitenciario, es inadmisibles permitir que la prisión sea, a causa del hacinamiento, del ocio, de la inasistencia, del autogobierno, del desinterés en cuanto a la valoración de su personal, un núcleo de perfeccionamiento del crimen, porque la experiencia acredita todos los días que todos o los más que van a prisión vuelven peores y algunos enteramente incorregibles;

porque la percepción es que las cárceles son "las universidades del crimen" o "las escuelas del delito".

En mérito de lo antes expuesto, someto a la aprobación de esta honorable soberanía, la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma al párrafo segundo del artículo 18 constitucional, para quedar como sigue:**

**Artículo Único.** Se Reforma el párrafo segundo del artículo 18 constitucional, para quedar en los siguientes términos:

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

Los gobiernos de la federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social **serán obligatorios para los individuos que se encuentren en prisión.** Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

**(Los demás párrafos quedan igual)**

**Transitorio**

**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 y del Distrito Federal, una vez publicado este decreto, adecuaran sus leyes a la presente.

**Notas:**

1 Entre 1994 y 2004 el número de detenidos sin condena en México prácticamente se duplicó: pasó de

42 mil 167 a 81 mil 947. Guillermo Zepeda, *Los mitos de la prisión preventiva en México*, Open Society Justice Initiative, 2004, página 8.

2 Guillermo Zepeda, *Los mitos de la prisión preventiva en México*, Open Society Justice Initiative, 2004, página 6 (el porcentaje de detenidos con prisión preventiva a nivel estatal es del 44.5 por ciento, y a nivel federal es del 31.2 por ciento. Open Society Justice Initiative, *The Economic Costs of Pretrial Detention in México: A Cost-Benefit Analysis*, [los costos económicos de la prisión preventiva en México: un análisis costo-beneficio] (por publicarse en 2006), página 22.

3 CNDH, *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión de la República Mexicana dependientes de gobiernos locales y municipales*, disponible en <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/creclus/index.htm> (consultado en diciembre de 2005), 2004, parte IV.b.4 y parte V.B.

4 Elena Azaola *et. al.*, *El sistema penitenciario mexicano*, Project on Reforming the Administration of Justice in México [Proyecto para la reforma de la administración de justicia en México], Centro de Estudios México-Estados Unidos, 2003, página 6.

5 CNDH, *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión de la República Mexicana dependientes de gobiernos locales y municipales*, disponible en <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/creclus/index.htm> (consultado en diciembre de 2005), 2004, parte V.B.

6 *Ibid.* Véase también Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México*", E/CN.4/2003/8/Add.3, 17 de diciembre del 2002, p. 3.

7 Galindo, Antonio Sánchez. *Manual de conocimientos básicos para el personal de centros penitenciarios*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1990, p. 33. *Apud* Bringas, Alejandro H. y Quiñones, Luis F. Roldán. *Op. cit.*, página 26.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 26 días del mes de octubre de 2006.

Diputada Mónica Arriola (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2124, martes 31 de octubre de 2006

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 79 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA Y DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO ANTONIO XAVIER LÓPEZ ADAME, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

El ciudadano Antonio Xavier López Adame, diputado a la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 85 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicito se turne a las comisiones correspondientes para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa.

### **Exposición de Motivos**

En los últimos años, México ha dado grandes pasos en la construcción de un esquema de transparencia y de rendición de cuentas. Sin embargo, todavía hay grandes retos en esta materia.

En el camino hacia la construcción de una democracia sólida y madura, se vuelve cada vez más complejo para el gobierno satisfacer las necesidades sociales y lograr resultados tangibles, debido a la fuerte competencia por los recursos escasos y a la creciente exigencia de la ciudadanía por gobiernos más eficaces.

La LX Legislatura de la Cámara de Diputados juega un papel fundamental en esta tarea, pues al ser representante de la voluntad de los ciudadanos, tiene la obligación de vigilar y cuidar la correcta aplicación de los recursos públicos.

En la medida en que los representantes populares fortalezcamos el andamiaje jurídico para vigilar el buen uso y destino de los recursos públicos, dependerá el grado en que la ciudadanía confíe y encauce sus demandas por las vías institucionales y los procesos democráticos.

En el contexto democrático actual, la transparencia y la rendición de cuentas son premisas fundamentales del quehacer público. Diversos sectores de la sociedad cuentan ahora con mayores y mejores herramientas de vigilancia y reclaman por ello un mejor desempeño de sus servidores públicos. La transparencia y la rendición de cuentas permiten elevar la eficacia de las instituciones, así como evaluar su desempeño, para dar certidumbre y hacer más claro y más honesto el manejo de los recursos de la nación.

Pese a las reformas y avances recientes en materia de transparencia y rendición de cuentas, aún persisten varias deficiencias en nuestro sistema de fiscalización que provocan estancamiento económico y que tienen implicaciones políticas y presupuestales, toda vez que la corrupción, el desvío, el mal uso de los recursos, o la ineficacia de la gestión, son todas actividades que implican necesariamente el desperdicio de recursos públicos escasos.

### **Nuestra Propuesta**

Nuestra propuesta busca establecer mecanismos legales para que cualquier partida de gasto público, pueda ser objeto de fiscalización, con independencia del carácter legal de quién ejerza dichos recursos, ya sea una entidad pública o privada, representada por una persona física o moral, constituida bajo cualquier esquema legal, incluyendo a los fideicomisos públicos, privados o mixtos, mandatos, fondos o

cualquier otra figura jurídica análoga, que reciba, administre y/o ejerza recursos públicos federales.

Los recursos de la Federación asignados y transferidos a diversas entidades públicas o privadas, deben ser sujetos de control y registro de conformidad con los principios básicos de contabilidad y los criterios que establezcan las leyes para su revisión por la entidad de fiscalización superior.

Es por ello que se propone la reforma al artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de sentar las bases para evitar que en algún momento, personas físicas o morales, así como alguna entidad con carácter público o privado, puedan recurrir al juicio de garantías y con ello sustraerse de la posibilidad de que ésta soberanía a través de la entidad de fiscalización superior, sea vigilada y auditada por el ejercicio de recursos públicos.

Actualmente, en materia de fiscalización del ejercicio del gasto, el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, considera únicamente como sujetos de dicha ley y cito: "los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales" (fin de la cita).

Sin embargo, el enunciado legal en comento, no esclarece si han de considerarse en dicha presunción a las personas físicas y morales, públicas o privadas, así como a los fideicomisos públicos, privados o mixtos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica análoga, que al igual que los funcionarios públicos, manejen, apliquen o ejerzan recursos públicos federales.

La omisión anterior, ha permitido que diversos sujetos o entidades jurídicas que debieran ser destinatarios de la norma, pretendan ejercer recursos sin la posibilidad de ser auditados por la entidad de fiscalización superior y mucho menos, que reciban sanciones equiparables a las de los funcionarios públicos por el inadecuado manejo,

aplicación, ejercicio o distracción para fines distintos, de los recursos públicos federales que les han sido transferidos o asignados.

Esta situación también ha provocado que ante una posible sanción, resultado de un proceso de auditoría a un particular que haya ejercido de manera inadecuada recursos públicos federales, recurra éste al juicio de garantías, a fin de evitar le sea aplicable el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al no contar con nombramiento ni responsabilidad determinada dentro de alguna entidad de la administración pública.

Tomando en consideración lo señalado por la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, ponente en el juicio de garantías promovido por el C. Jorge Joaquín Ignacio Serrano Limón en el expediente número 01927/2005-00, relacionado al tema de la constitucionalidad del artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el que la ministra manifestó y cito: "aun cuando no se trata de un servidor público, sí es en todo caso sujeto de aplicación de la ley, en virtud de que manejó recursos que provenían del erario público y como tal tiene responsabilidad frente a la sociedad respecto de estos recursos" (fin de la cita), se considera necesaria la modificación al artículo 2º de la citada ley.

De la misma manera, consideramos necesario adicionar una fracción XXV al artículo 8º de la misma ley, para establecer que en el caso de las personas físicas o morales, públicas o privadas a las que hemos hecho referencia, éstas deberán de utilizar los recursos públicos federales que tengan asignados, exclusivamente para los fines a que están afectos, así como rendir cuentas del ejercicio de dichos recursos a las instancias correspondientes.

Además, en materia de presupuesto, se propone incluir en la definición de las entidades ejecutoras del gasto detalladas en la fracción XIII del artículo 2º de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a las personas físicas o morales que manejen, apliquen o ejerzan recursos públicos federales, independientemente del origen de dichos recursos. Lo anterior busca considerar a los

particulares, al igual que a las entidades y funcionarios públicos, como sujetos de asignación de recursos públicos federales y por lo tanto, responsables de estos, teniendo que rendir cuentas a las instancias de fiscalización superior, así como ser sujetos a sanciones tanto administrativas, como económicas e inclusive, penales.

Al ser recursos públicos ejercidos por particulares, la presente propuesta busca facultar a las distintas instancias fiscalizadoras para que evalúe su ejercicio, así como los logros y metas alcanzados por estos.

Lo anterior pretende evitar, dado los espacios de discrecionalidad que actualmente posee la normatividad aplicable en la materia, interponer controversias constitucionales para determinar, en primera instancia, cuál es la naturaleza de los recursos manejados y ejercidos por un particular, ya sea persona física o moral y que a su vez, sea necesaria la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para interpretar la norma y determinar lo anterior, no quedando del todo claros, los criterios de aplicabilidad, tanto para la obligatoriedad del cumplimiento de la norma para la aplicación y ejercicio del gasto público, como para la posibilidad de ser auditados por las distintas instancias de fiscalización y ser sancionados los particulares, por el inadecuado manejo de los recursos públicos federales.

En concordancia con la ampliación de la definición de los ejecutores de gasto, definidos en el artículo 2º de la propia ley, se considera necesaria la adición de una fracción IX al artículo 4º del mismo ordenamiento, así como la adición de un quinto párrafo al artículo citado, misma que considera que el manejo, aplicación o ejercicio de los recursos públicos federales realizado por personas físicas o morales, públicas o privadas, deberá llevarse a cabo en todo momento y sin excepción, con base en los principios de eficiencia, eficacia, y transparencia, estando sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos de fiscalización correspondientes, siendo posible establecer responsabilidades y sanciones aplicables, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con el Código Penal Federal y demás normatividad aplicable en la materia.

Con relación a la autonomía presupuestaria que le otorga la propia Constitución a los ejecutores del gasto, definidos en la fracción XIII del artículo 2º de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, consideramos necesario en concordancia con las propuestas antes presentadas, incluir una fracción IV al artículo 5º de la propia ley, con el objeto de que las personas físicas o morales, públicas o privadas, así como fideicomisos públicos, privados o mixtos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica análoga, que por cualquier medio lícito, apliquen o ejerzan recursos públicos federales, tengan la obligación de ejercer dichos recursos tomando en consideración lo establecido por el Presupuesto de Egresos de la Federación y por cualquier otro ordenamiento relativo y aplicable.

En lo que se refiere a las sanciones contempladas en distintas normas vigentes, existe en la actualidad una discrepancia con respecto al rigor de las sanciones económicas y administrativas aplicables a los destinatarios de la norma. Así por ejemplo, mientras que en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se establece la posibilidad de inhabilitar a los funcionarios públicos por un periodo que puede ir de uno a diez, o de diez hasta veinte años, dependiendo del daño o perjuicio causado, en el Código Penal Federal se señala un periodo máximo de inhabilitación de 14 años, generando un espacio de discrecionalidad en la determinación de las sanciones por aplicar. Por lo tanto, la presente iniciativa propone homologar las sanciones, tanto administrativas, como económicas a que fueran acreedores los sujetos de la norma modificando los párrafos tercero y cuarto, así como adicionando un quinto párrafo, del artículo 223 del Código Penal Federal.

Por lo expuesto, en nombre del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la Cámara de los Diputados someto a consideración de esta Cámara, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como diversos numerales de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de la Ley Federal de**

**Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Código Penal Federal, en materia de fiscalización del gasto de recursos públicos federales, para quedar como sigue:**

**Artículo Primero.-** Se reforma el párrafo segundo y se adiciona un tercer párrafo, a la fracción I del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 79.- ...**

...

I. ...

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios, los partidos políticos, **las personas físicas o morales, públicas o privadas, así como los transferidos a fideicomisos públicos, privados o mixtos, mandatos, fondos o a cualquier otra figura jurídica análoga.**

Los sujetos señalados en el párrafo anterior, deberán llevar el control y registro de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los principios básicos de contabilidad y los criterios que establezcan las leyes para su revisión por la entidad de fiscalización superior.

...

II. a IV. ...

...

...

...

...

**Artículo Segundo.-** Se reforman el artículo 2° y se adiciona una fracción XXV al artículo 8° ambos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

**Artículo 2.** Son sujetos de esta ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional, y todas aquellas personas físicas o morales, públicas o privadas, fideicomisos públicos, privados o mixtos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica análoga, que manejen, apliquen o ejerzan recursos públicos federales.

**Artículo 8.** Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

**I. a XXIII. ...**

XXIV. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público; y,

XXV. En el caso de las personas físicas o morales, públicas o privadas, fideicomisos públicos, privados o mixtos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica análoga, que manejen, apliquen o ejerzan recursos públicos federales, éstas deberán de utilizar los recursos que tengan asignados exclusivamente para los fines a que están afectos, así como rendir cuentas del ejercicio de dichos recursos a las instancias correspondientes, conforme a la presente ley u otros ordenamientos relativos y aplicables.

**Artículo Tercero.** Se reforma la fracción XIII del artículo 2°; se adiciona una fracción IX al artículo 4°; se adiciona un quinto párrafo a dicho artículo 4°; así como se adiciona una fracción IV artículo 5°, todos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para quedar como sigue:

**Artículo 2.** Para efectos de esta ley, se entenderá por:

**I. a XII. ...**

XIII. Ejecutores de gasto: los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través

de los ramos autónomos, así como las dependencias y entidades, que realizan las erogaciones a que se refiere el artículo 4 de esta Ley con cargo al Presupuesto de Egresos; así como todas aquellas personas físicas o morales, fideicomisos públicos, privados o mixtos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica análoga que manejen, apliquen o ejerzan recursos públicos federales independientemente del origen de dichos recursos.

**XIV. a LVII. ...**

...

**Artículo 4.** El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto:

**I. a VIII. ...**

**IX. Las personas físicas o morales, públicas o privadas, fideicomisos públicos, privados o mixtos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica análoga, que manejen, apliquen o ejerzan recursos públicos federales independientemente del origen de dichos recursos.**

Los ejecutores de gasto antes mencionados están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la presente ley y demás disposiciones aplicables.

...

...

Todo aquel manejo, aplicación o ejercicio de recursos públicos federales realizado por personas físicas o morales, públicas o privadas, fideicomisos públicos, privados o mixtos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica análoga, deberá llevarse a cabo con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes, pudiéndoseles determinar

responsabilidades y sanciones aplicables, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Los ejecutores de gasto contarán con una unidad de administración, encargada de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

**Artículo 5.-** La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

**I. a III. ...**

**IV. En el caso de personas físicas o morales, públicas o privadas, fideicomisos públicos, privados o mixtos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica análoga que manejen, apliquen o ejerzan recursos públicos federales deberán:**

**a) Ejercer las erogaciones que les correspondan conforme a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos y a lo dispuesto en esta ley y demás leyes aplicables en la materia.**

**Artículo Cuarto.-** Se reforman los párrafos tercero y cuarto del artículo 223 del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 223.** Comete el delito de peculado:

**I. a IV. ...**

Al que cometa el delito de peculado se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente **a doscientas** veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de **uno a cuatro** años de prisión y multa **que en ningún caso podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.** Dicha multa podrá ser de hasta tres tantos de los

**beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados** y destitución e inhabilitación de **uno a diez** años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de **doscientas** veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de **cinco** años a **quince** años de prisión y multa **que en ningún caso podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados**. Dicha multa podrá ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados y destitución e inhabilitación de **diez a veinte** años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

**Para los casos señalados en los párrafos que anteceden el juez ordenará la liquidación de las personas morales, públicas o privadas, fideicomisos públicos, privados o mixtos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica análoga.**

### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los treinta y un días del mes de octubre del año dos mil seis.

Diputado Antonio Xavier López Adame (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2127-I, martes 7 de noviembre de 2006.

---

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ MANUEL DEL RÍO VIRGEN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA

El suscrito diputado, José Manuel Del Río Virgen, integrante del Grupo Parlamentario de Convergencia en la LX Legislatura, con fundamento en los artículos 71, 72 y 73 constitucionales presento la siguiente iniciativa que modifica el párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 2, 18 y añade una fracción IV al artículo 51 de la Ley del Banco de México. Bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

La política monetaria se refiere a las acciones por medio de las cuales el Banco Central, afecta las tasas de interés, el tipo de cambio y el abastecimiento de dinero, con el objeto de mantener la estabilidad del nivel de precios, que es en la actualidad y por mandato constitucional su principal objetivo, esta acción necesariamente tiene influencia en las decisiones de gasto de los individuos.

Para explicar mejor lo anterior debemos recordar que al principio de la humanidad la gente comerciaba por medio del trueque, que en otras palabras, era el cambio directo de mercancías y servicios.

El dinero se inventó porque resolvió muchas de las limitaciones severas de trocar, el dinero facilita los procesos de producción y consumo además permite el consumo intemporal es decir, uno puede ahorrar dinero para gastarlo después.

A través del tiempo, la invención del dinero ha incrementado la capacidad de la gente para concentrar sus energías en las cosas ellos hacen mejor, y entonces comerciar sus excedentes

Sin embargo para que el dinero sea útil debe reunir las siguientes características:

1. Debe ser ampliamente aceptado dentro de la sociedad.
2. Debe ser conveniente.
3. Debe ser una norma confiable de valor (una medida confiable del valor relativo de mercancías y servicios).
4. Debe ser un almacén conveniente y efectivo de valor (conservar su valor a través del tiempo).

Una política monetaria adecuadamente manejada debe contribuir a proveer al dinero de tales características.

Para lograr estas metas, la cantidad total de dinero disponible en la comunidad debe guardar una estrecha relación uniforme con el volumen total de los bienes y servicios que se producen en la economía.

Si esto no se cumple entonces el poder adquisitivo del dinero disminuye o aumenta, que es la inflación o deflación. Cuando esto sucede la utilidad de dinero como un almacén y norma confiable de valor se pierde, y los beneficios de tener un sistema monetario también.

Tiempo, energía y el dinero se derrochan, tratando de encontrar maneras de evitar las pérdidas que van desde una falta de credibilidad en la moneda, hasta una catástrofe social.

Sin embargo debemos de reconocer que la estabilidad de precios es un medio, no un fin, pero en la actualidad el párrafo sexto del artículo 28 de nuestra Constitución Política, mantiene a la estabilidad de precios como un fin y no como un medio, ya que textualmente señala lo siguiente:

"El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado."

Esta situación ha obligado a que el Banco de México enfoque todas sus acciones al alcanzar este objetivo, dejando a un lado el crecimiento económico, y con ello, el empleo.

De hecho el artículo 18 de la Ley del Banco de México señala textualmente que:

El Banco de México contará con una reserva de activos internacionales, que tendrá por objeto coadyuvar a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país.

Lo anterior implica que la constitución de las reservas internacionales tendrá por objeto la regulación monetaria, para contener la inflación.

Por ésta razón en muchas ocasiones no entendemos cuál es la lógica de mantener la mayor parte de nuestras reservas internacionales en dólares cuándo como en la actualidad ésta moneda se depreciado considerablemente contra otras, como lo es en el caso del euro.

Esta situación ha originado, por un lado, que muchas veces se confronten por un lado la política fiscal buscando mantener bajos déficits públicos y la política monetaria que al querer contener la inflación aplica los "cortos", que si bien logran mucha veces desalentar el crecimiento de los precios, también contribuyen a incrementar la tasa de interés y con ello el costo financiero de la deuda pública, presionando al final a la meta de déficit fiscal.

Esta confrontación de objetivos de política económica, ha generado efectos devastadores para la economía mexicana ya que como sucede en la actualidad, nos enfrentamos a una inflación creciente, a un escenario de bajo crecimiento económico y elevado desempleo.

Sin lugar a dudas, todo lo anterior confunde, a los legisladores, a los sectores productivos, a los sectores sociales y a la población en general.

Más aún la propia autonomía de la que goza el Banco de México ha propiciado que su relación con el Congreso sea únicamente para informar sobre sus acciones a través de 3 documentos que se entregan al Congreso en los meses de enero, abril y septiembre de cada año.

Por todo lo anterior el suscrito, y con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos someto a su consideración la siguiente:

**Iniciativa de Ley que Modifica el Párrafo Sexto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 2, 18 y añade una fracción IV al artículo 51 de la Ley del Banco de México**

Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo sexto, dice:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado.

Debe decir:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, atendiendo al crecimiento económico y fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado.

Artículo 2 de la Ley del Banco de México, dice:

El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Debe decir:

El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda, atendiendo al crecimiento económico. Serán también finalidades del banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Artículo 18 de la Ley del Banco de México:

Dice:

El Banco de México contará con una reserva de activos internacionales, que tendrá por objeto coadyuvar a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país.

Debe decir:

El Banco de México contará con una reserva de activos internacionales, que tendrá por objeto coadyuvar al alcance de sus objetivos.

Artículo 51 de la Ley del Banco de México, dice:

El Banco enviará al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de este último, a su Comisión Permanente, lo siguiente:

- I. En enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la institución en el ejercicio respectivo; así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la institución correspondiente a dicho ejercicio;
- II. En septiembre de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el primer semestre del ejercicio de que se trate, y
- III. En abril de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el segundo semestre del ejercicio inmediato anterior y, en general,

sobre las actividades del banco en el conjunto de dicho ejercicio, en el contexto de la situación económica nacional e internacional.

Debe decir:

El Banco enviará al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de este último, a su Comisión Permanente, lo siguiente:

I. En enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la institución en el ejercicio respectivo; así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la institución, correspondiente a dicho ejercicio;

II. En septiembre de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el primer semestre del ejercicio de que se trate, y

III. En abril de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el segundo semestre del ejercicio inmediato anterior y, en general, sobre las actividades del banco en el conjunto de dicho ejercicio, en el contexto de la situación económica nacional e internacional.

IV. Asimismo deberá comparecer ante la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de septiembre de cada año, para explicar la política monetaria que acompañará al paquete económico que es entregado el 8 de septiembre.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 7 días del mes de noviembre del año dos mil seis.

Diputado José Manuel Del Río Virgen (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2127-I, martes 7 de noviembre de 2006.

---

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GUSTAVO CÁRDENAS MONROY, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

En ejercicio del derecho de iniciativa previsto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en su correlativo artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, iniciativa de decreto que reforma el último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente:

**Exposición de Motivos**

En la concepción moderna del estado federal estamos obligados al replanteamiento, revisión y transformación de las relaciones intergubernamentales ante la dinámica de la realidad, debido a los procesos económicos y sociales en los ámbitos nacional e internacional.

La estabilidad política existe cuando los conflictos entre un segmento de la población y el ejercicio del poder público se ventilan ante instituciones como esta representación popular, foro privilegiado de las divergencias ideológicas y punto de convergencia de lo que, como mexicanos, aspiramos alcanzar, en la perspectiva de mejores oportunidades de desarrollo y la preservación de la paz social.

La estabilidad y el desarrollo económico se posibilitan cuando los factores que lo integran, contribuyen al impulso de más y mejores oportunidades de vida digna a una

población dinámica y ávida de respuestas; sin estabilidad política y económica es imposible plantearse el crecimiento; en su ausencia la justicia social es inalcanzable.

La consolidación de la democracia y del federalismo tienen como premisa el fortalecimiento económico de estados y municipios, mediante el consenso de todos los involucrados, a través de instrumentos que contribuyan a imprimir certeza, eficacia y eficiencia a la distribución del presupuesto programable, mediante un sistema de coordinación fiscal que responda al actual entorno social.

La esencia del sistema vigente se estableció a partir de la adición de la fracción XXIX del artículo 73 de la Norma Fundamental, realizada mediante decreto del veinticuatro de octubre de mil novecientos cuarenta y dos; al incorporar las entidades federativas con la federación, a un sistema de coordinación fiscal a través de un convenio de adhesión, con la renuncia de la potestad tributaria de los estados soberanos, desincorporando el órgano legislativo local de su ámbito competencial en materia de contribuciones, a riesgo de que, de hacerlo, estaría expidiendo disposiciones de observancia general que carecen del requisito de fundamentación, previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con este sistema, los ingresos estatales quedan reducidos a ciertos impuestos, aclarando que renuncian a establecer algunos de ellos cuando ingresan al sistema de coordinación fiscal, derechos, tarifas sobre servicios públicos, entre otros, y las transferencias federales, en las que vale la pena destacar que muchas veces duplican esfuerzos, no hay criterios de racionalidad global con las participaciones por impuestos.

Las entidades y sus municipios no son meros receptores de ingresos provenientes de participaciones, son parte actuante de la administración tributaria nacional, pues depende de ellos en forma esencial la mayoría de los sistemas de administración de los ingresos coordinados, siendo algunos tan importantes como el valor agregado.

Aunado a ello, las participaciones no han llevado la misma tendencia de los ingresos tributarios totales del gobierno federal ni del producto interno bruto, con lo cual queda demostrado que el actual sistema de coordinación no guarda un paralelismo con dichas variables económicas, haciendo más injusta e inequitativa la aplicación del sacrificio fiscal en nuestro país.

La distribución de las facultades financieras y, consecuentemente, de los recursos ha sido siempre un tema delicado, pero en la actualidad resulta aun más trascendente si tomamos en cuenta que entidades federativas y municipios requieren de una plena autonomía financiera para llevar a cabo todas las atribuciones que originalmente tenían y las que han adquirido como consecuencia de las políticas asistenciales que se aplican en nuestro país, propias de una población que depende cada vez más de la inversión pública en el suministro de obras y servicios, producto de la explosión demográfica; así como de la descentralización de facultades y obligaciones de los diversos órdenes de gobierno.

El actual esquema de coordinación fiscal, entre otras características negativas, representa la voluntad unilateral del gobierno federal de imponer el monto y la forma de las participaciones, cuya modificación es al mismo tiempo discrecional, favorece a unos estados en detrimento de otros, mediante criterios poco claros, injustos e inicuos, que no reflejan la actividad económica de las entidades y su capacidad contributiva; en una época en que el manejo y distribución transparente de los recursos y la rendición de cuentas constituyen el fundamento de la gobernabilidad democrática de la administración pública, el sistema de coordinación fiscal carece de transparencia en tanto que las entidades federativas no pueden obtener y validar la información relacionada con los impuestos federales asignables que fueron recaudados en su territorio.

Con apoyo en el poder tributario genérico, previsto en la fracción VII del artículo 73 de la Carta Magna, la Federación puede establecer impuestos sobre materias que le están reservadas y sobre todas las demás; es por tanto inexacto que sólo puede legislar sobre aquello para lo cual ha sido expresamente autorizada, pues puede

hacerlo sobre todas aquellas materias que le están sujetas por razón de dominio o jurisdicción, como poder soberano, aun cuando ninguna ley le confiera específicamente tal facultad, en detrimento de las menguadas facultades tributarias de las entidades federativas.

Sin una verdadera autonomía financiera, toda pretensión de construir un Estado políticamente descentralizado es irrealizable, por eso es imperativo redefinir el régimen de facultades constitucionales en materia fiscal, que actualice los mecanismos de distribución de los recursos financieros, ante los reclamos de una población que por momentos adquiere fuerza y rigor. Ante ello, a esta honorable representación popular corresponde la alta responsabilidad de adecuar el actual esquema de coordinación fiscal, estableciendo la obligación entre federación y estados en esta área nodal del desarrollo nacional.

En términos de la concurrencia tributaria sustentada en la fracción IV del artículo 31 de la propia Constitución General de la República; la federación, los estados y los municipios pueden compartir entre ellos los productos de la recaudación de sus respectivas contribuciones, siendo obligación de los ciudadanos la aportación de los mismos; el actual esquema tributario sólo contempla participaciones de federación a estados y municipios y transferencias de aquéllos a éstos, aunque técnicamente podrían haberlas en sentido contrario.

Se hace necesario el replanteamiento de un nuevo esquema de coordinación fiscal, en el que se precisen facultades y responsabilidades, eliminando la discreción de las autoridades hacendarías, en donde los estados sean parte en el sistema tributario con facultades y obligaciones precisas y concretas.

La propuesta de reforma al último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que la federación, las entidades federativas y los municipios, bajo los principios de coordinación y concurrencia tributaria, determinen los rendimientos de las contribuciones especiales, previstas en la propia constitución a través de la integración de los instrumentos de

coordinación fiscal que la ley secundaria federal establezca, guarda estrecha relación con las propuestas de reforma en materia de presupuestos multinacionales, metropolitano y del agua expuestas ante esta soberanía, porque inciden en el ingreso, el gasto y el financiamiento público, conforman un campo disciplinario claramente definido en el marco del federalismo fiscal.

### **Proyecto de Decreto**

La presente iniciativa reforma el último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

I. a XXIX. ....

g) .....

Las entidades federativas deberán participar en el rendimiento de estas contribuciones especiales, mediante la integración de los instrumentos de coordinación fiscal que acuerden, en términos que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;

Diputado Óscar Gustavo Cárdenas Monroy (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2129, jueves 9 de  
noviembre de 2006**

**DEL CONGRESO DE COLIMA, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 135 DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**Secretarios de la Mesa Directiva de la Sexagésima Legislatura del Honorable  
Congreso de la Unión**

Por este conducto me permito informarles que en sesión pública ordinaria celebrada el doce de octubre del presente año, el diputado Roberto Chapula de la Mora, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la Quincuagésima Quinta Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Colima, presentó ante el Pleno de la Cámara una iniciativa que propone reformar el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, documento que la asamblea acordó remitir a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para los efectos del procedimiento establecido en el artículo 71 de nuestra Constitución Federal.

Con base en lo anterior, se les remite dicha iniciativa para los efectos legales correspondientes

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Colima, Col., a 18 de octubre de 2006.

Diputado David Rodríguez Brizuela (rúbrica)

Secretario

Diputada Brenda del Carmen Gutiérrez Vega (rúbrica)

Secretaria

## **Secretarios del H. Congreso del Estado**

**Presente.**

Roberto Chapula de la Mora, diputado integrante de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional de la Quincuagésima Quinta Legislatura constitucional del Estado Libre y Soberano de Colima, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción III, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 37, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima; 22, fracción I, y 83, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, presento a la consideración de la honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que, en caso de ser aprobada por el Pleno de esta Cámara, se remita al Congreso de la Unión para los efectos del numeral constitucional antes invocado; dicha iniciativa se basa en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

En el ámbito nacional se ha venido debatiendo sobre la necesidad de conservar o renovar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, auspiciada desde la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión. Con este debate se reflexiona que en México se está viviendo una cultura jurídica donde el país juzga necesario reafirmar la idea de nación, con la certeza de que formamos parte de una unidad indestructible con un mismo pasado y un mismo futuro; a través de este debate de la idea de nación existe la necesidad de realizar reformas a la Constitución, ya que la actual tiene 82 años de vida y es considerada como la más antigua de América, sólo le excede en el mundo la Constitución de los Estados Unidos de América.

Desde el año de 1921, nuestra Constitución ha sufrido alrededor de 400 reformas, y si revisamos el texto actual con su texto primigenio, nos encontramos que ya no es la misma.

Una Constitución puede ser rígida o flexible. Decimos que una Constitución es rígida en la medida en que su modificación sólo es posible a través de un procedimiento más complejo que el legislativo ordinario. La rigidez constitucional asegura la estabilidad de la opción elegida. Es más importante tener establecida una determinada estructura de gobierno que la mayoría parlamentaria de cada momento, en donde no puede aclarar ni mantener abierta la posibilidad de discutir y votar constantemente cual es la mejor estructura de gobierno con la que se debe dotar al país.

El grado de rigidez de las Constituciones depende de una serie de factores; cabe destacar los siguientes: en primer lugar, el número de instituciones políticas cuyo consentimiento debe concurrir para poder reformar la Constitución. En este sentido, la presencia del federalismo en el procedimiento de reforma es un factor de rigidez. Para modificar la Constitución de Estados Unidos, por ejemplo, se requiere, no sólo el consentimiento del Congreso federal o de una convención convocada por éste, a instancias de los legisladores de dos terceras partes de los estados, sino también el de los legisladores o convenciones de tres cuartas partes de los estados. En este extremo, la Constitución americana es más rígida que las constituciones de los países de la Unión Europea, pues ninguno de éstos ha adoptado un sistema federal o similar, siendo necesario el consentimiento de los estados miembros o regiones para reformar la Constitución.

Un segundo factor es el tamaño de las mayorías exigidas para la reforma. Algunas constituciones requieren una supermayoría parlamentaria, así como, en los países de Austria, Alemania, Portugal, Bélgica, Luxemburgo, Grecia y España, entre otras, exigen una supermayoría del parlamento, pero si el pueblo participa directamente, a través de un referéndum, basta entonces una mayoría simple de este Parlamento para realizar las reformas.

La rigidez o flexibilidad de una Constitución depende, pues, en gran medida del tipo de normas que establece para su reforma. Mientras más complejo y diversificado sea el procedimiento, teóricamente es más rígido un texto constitucional; en tanto que será flexible si son simples los mecanismos por los cuales puede ser transformada.

Por otra parte, la rigidez de una Constitución en sí se da cuando no puede ser modificada a través del procedimiento que se sigue para la creación o modificación de una ley; por lo que no se debe confundir con la supremacía constitucional, ya que es un documento creado por el poder constituyente, que desaparece después de haber expedido la Constitución.

Ante esto, existe rigidez débil y fuerte; la primera se da en aquellas constituciones que se limitan a precisar que su reforma debe hacerse, o bien por un órgano especial, distinto de los poderes constituidos, o por el Poder Legislativo ordinario; la segunda es una cualidad de aquellas constituciones que establecen un control jurisdiccional de la legislación que se encarga de verificar, si una norma legislativa o infralegislativa vulnera la norma constitucional y procede a anularla.

La Constitución de 1917 de nuestro país puede ser calificada como rígida en un doble sentido: por una parte, tiene un procedimiento de reforma, establecido en su artículo 135, diferente al que se utiliza para la legislación ordinaria, y por otro lado, el procedimiento de reforma se lleva a cabo por un órgano diferente al que se encarga de expedir y reformar las leyes. Para evitar continuas reformas constitucionales, un sector de la doctrina nacional ha propuesto una modificación al artículo 135 para prever un doble mecanismo de reforma:

1. El primero es conocido hasta el momento, pero con dos adiciones: fijar un plazo máximo en el que las legislaturas de los estados puedan pronunciarse sobre una iniciativa de reforma constitucional; la segunda adición sería establecer que 48 horas después de transcurrido el plazo señalado el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente deban hacer una declaratoria pública informando si se ha aprobado o no la reforma.
2. Otro más sería la implicación de la celebración de un referéndum para que fuera el cuerpo electoral quien tuviera la última palabra sobre la conveniencia o inconveniencia de aprobar una reforma constitucional.

Así, la dificultad sobre el proceso de reforma constitucional puede desprenderse de un hecho incontrovertible: debido al intenso cambio político y jurídico que ha vivido México en los últimos años; una parte del problema consiste en que no es difícil reconocer la necesidad de que el texto constitucional tenga estabilidad; pero, por otro lado, el texto actual sigue teniendo

graves lagunas jurídicas y regulaciones poco consistentes y efectivas que conlleve a un contexto democrático.

En este marco, las posibilidades y los alcances de la reforma constitucional en México en los años recientes, son las siguientes:

a) Un primer cambio se ha producido en los últimos años, que tiene que ver con la posibilidad, ya no jurídica sino política, de reformas constitucionales. En el futuro inmediato se vislumbra cada vez más difícil poder llevar a cabo reformas constitucionales. Es probable que en los próximos años asistamos a un menor ritmo de cambio del texto constitucional; disminución que tendrá que ver también con la dificultad de generar consensos entre las fuerzas políticas que tienen representación en las Cámaras; y

b) Un segundo cambio importante es el papel que han adquirido las legislaturas locales.

Todos los textos constitucionales señalan caminos complejos para ejercer reformas, porque todos parten de la base de que son intrínsecamente válidos y tienen pretensiones de duración definida; lo importante es encontrar las gradaciones que sobre el particular existen. Así, se pueden encontrar varios tipos de soluciones jurídicas al problema de la reforma constitucional: una es el otorgamiento de esta atribución a los órganos legislativos ordinarios, aunque es necesario incrementar las exigencias para que una nueva reforma que se haga a todo marco jurídico de un Estado alcance validez, es decir, un cierto quórum de mayoría calificada, dos tercias partes, mayoría absoluta, etcétera, de los integrantes del poder legislativo como órgano colegiado de gobierno. Coadyuvando a ser la limitación del derecho de iniciativa de ley o la exigencia de que el nuevo dispositivo sea acordado por las asambleas de este citado órgano colegiado de gobierno.

Que como antecedentes podemos mencionar las constituciones de la URSS, de los Estados Unidos de América y la nuestra. La reforma de la Constitución de la Unión de Republicas Socialistas Soviéticas, modificada en marzo de 1990, dentro de su artículo 174, establece que ésta puede ser modificada mediante decisión del Soviet Supremo de la URSS, adoptada por una mayoría no inferior a los dos tercios de los integrantes de cada una de sus Cámaras.

Mientras que en lo referente a la Constitución de los Estados Unidos de América, el artículo quinto de la Carta de Filadelfia dispone que, siempre que las dos terceras partes de los que integran ambas Cámaras, lo juzguen necesario, el Congreso

americano propondrá enmiendas a su Constitución, a solicitud de las mismas legislaturas de estos dos tercios de los mismos estados que conforma la Unión Americana.

En nuestro país, como ya se dijo, el artículo 135 de la Constitución que entró en vigor el primero de mayo de 1917 establece que la presente constitución puede ser adicionada o reformada; para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la comisión permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y realizarán la declaración de que fueron aprobadas las adiciones o reformas.

En realidad, el contenido de este numeral es sustancialmente el mismo que el del artículo 127 de la Constitución liberal de 1857. En la historia de México ha habido dos constituciones centralistas: la de 1836 y la de 1843, de las cuales la primera encomendó al Congreso la reforma constitucional mediante el mismo procedimiento aplicado para las leyes ordinarias, pero con el requisito final de la aprobación del Supremo Poder Conservador.

El hecho de que se ejerza la mayoría calificada dentro de un parlamento, implica la necesidad de ampliar el consenso entre las fuerzas políticas integrantes del Poder Legislativo, con objeto de que vaya más allá la reforma constitucional de la simple mitad más uno de los legisladores que integran este órgano de gobierno colegiado, sobre todo cuando se trata de determinadas reformas legales o de asuntos trascendentes, donde se requiera, por su importancia, el apoyo considerable de los legisladores.

Desde el punto de vista del suscrito, nuestra Ley fundamental debe revisarse, a fin de que pueda ser actualizada y ponerla a tono con las condiciones económicas, políticas y sociales de la nación. De ahí que, tomando en cuenta que una Constitución rígida debe de mantener su legitimidad democrática, y dado que el único Poder que cuenta

con facultades para reformar nuestra Carta Magna es el Constituyente Permanente, es por lo que, con las facultades que establece la fracción III del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de ustedes -compañeras y compañeros diputados integrantes de esta Quincuagésima Quinta Legislatura estatal- el presente proyecto de decreto para reformar el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, documento con el que el Estado republicano se fortalece para que el mandato del Poder Ejecutivo federal no sobrepase a los otros dos poderes de la federación, ya que no es posible que el estado de derecho esté al servicio de un solo poder y sea capaz de poner en movimiento el procedimiento a la reforma constitucional a su arbitrio, ocasionando un vicio estructural de poder formal.

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

**Decreto que reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 135.** La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría calificada de las legislaturas de los estados.

...

**Artículos Transitorios:**

**Primero.** Remítase la presente iniciativa a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para efecto de ejercer el procedimiento que establece el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Colima, Col., a 12 de octubre de 2006.

**Diputados:** Roberto Chapula de la Mora (rúbrica), José Fermín Santana (rúbrica), J. Francisco Anzar Herrera (rúbrica), José de Jesús Plascencia Herrera (rúbrica), Gonzalo Isidro Sánchez Prado (rúbrica), Crispín Gutiérrez Moreno (rúbrica), José López Ochoa (rúbrica), Arturo García Arias (rúbrica), Flavio Castillo Palomino (rúbrica), Luis Gaitán Cabrera (rúbrica), Imelda Lino Peregrina (rúbrica), David Rodríguez Brizuela (rúbrica), Aurora Espíndola Escareño (rúbrica), René Díaz Mendoza (rúbrica).

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2129-I, jueves 9 de noviembre de 2006.

**QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 77 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO VICTORIO MONTALVO ROJAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El suscrito, diputado federal e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Ley Fundamental de 1917; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los términos establecidos en la propia Constitución General. La renovación de dos de los Poderes de la Unión se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; para ello se ha determinado en la misma Constitución que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado "Instituto Federal Electoral", dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos en los términos que ordene la ley.

El surgimiento del Instituto Federal Electoral y su consolidación han estado aparejados a procesos electorales sumamente competidos y de desconfianza en los órganos dependientes del titular del Poder Ejecutivo. Por ello, la autonomía de este órgano se

ha visto impulsada por una necesidad política e histórica de depositar en una autoridad independiente la organización de las elecciones federales, como una función del Estado; ejemplo de ello son los cambios realizados por el revisor de la Constitución.

Así, con la reforma de 1990 se introdujo una nueva concepción con la creación del Instituto Federal Electoral, organismo autónomo que organiza las elecciones, en el que por primera vez participaron ciudadanos con importantes funciones. Ello, sin duda, constituyó un avance sustancial hacia la consolidación de la imparcialidad como principio rector de la organización electoral.

Las reformas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 1993 establecieron las primeras normas para regular el financiamiento de los partidos políticos cuyo origen fuera distinto del público y para limitar los gastos de las campañas electorales, vigilando el manejo de los recursos.

En 1994, el Constituyente Permanente afianzó la imparcialidad del órgano electoral y creó la figura de los consejeros ciudadanos designados por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios.

En 1996, el Constituyente Permanente realizó modificaciones constitucionales a efecto de transformar la naturaleza de sus instituciones político-electorales, las cuales se sustentaron en la intención de fortalecer y consolidar valores fundamentales para la vida democrática del país: la pluralidad partidista; la participación ciudadana; la certeza, la legalidad, la transparencia y la imparcialidad en la organización de los comicios y la solución de las controversias, así como la equidad en las condiciones de la competencia electoral.

Así, en el último párrafo de la fracción III del artículo 41 constitucional al Instituto Federal Electoral se otorgaron las facultades que actualmente tiene.

Las reformas y adiciones de la Ley Fundamental en 1996 fueron la culminación de un esfuerzo colectivo que habría de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de las instituciones políticas y de la vida democrática de la nación.

No obstante lo anterior, en el reciente proceso electoral el consejero presidente y ocho consejeros electorales del Instituto Federal Electoral han asumido una conducta a todas luces omisa en detrimento de los principios rectores en materia electoral.

Así, en el proceso electoral de 2006 se impugnaron ante el Consejo General del IFE los múltiples actos de "precampaña" realizados por diversos institutos políticos, formándose por ende un expediente en el que, por las causales acreditadas, la Junta General Ejecutiva propuso ante Consejo General concluir con una sanción económica para el PRI, el PAN y el PVEM. Pese a ello y a punto de resolverse tal sanción, el expediente fue devuelto por los consejeros a la Junta General Ejecutiva del propio órgano para que hiciera un segundo estudio de la sanción. Mención aparte merece la actitud omisa de los consejeros del Consejo General del IFE a las reclamaciones hechas por la ilegal e inmorales participación del ciudadano Vicente Fox en el proceso electoral, apoyando la candidatura de Felipe Calderón Hinojosa.

Ambas situaciones son sólo una muestra de la omisión en que incurrieron el presidente y los consejeros electorales del IFE; es decir, tales hechos pudieron ser constitutivos de una infracción a la normatividad electoral y dar lugar, en consecuencia, a la imposición de una sanción, por lo que la autoridad electoral, en el ámbito de sus atribuciones, no actuó o no quiso actuar de manera diligente.

A pesar de exponerse hechos concretos y que evidenciaron una conducta parcial en el proceso electoral, no se determinó la infracción del principio de imparcialidad a que debe sujetarse la actuación de las autoridades electorales.

Sobre la elegibilidad e idoneidad del consejero presidente y de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, es de señalarse la designación que realizó la Cámara de Diputados el 31 octubre de 2003 sobre las y los consejeros electorales que integran actualmente el Consejo General del IFE, en el cual se debió garantizar que se cubrieran todos los requisitos que el artículo 76 del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales establece para la designación de los mismos.

El artículo 76, numeral 1, del código comicial señala a la letra lo siguiente:

1. Los consejeros electorales deberán reunir los siguientes requisitos:

- a. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- b. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- c. Tener más de treinta años de edad el día de la designación;
- d. Poseer el día de la designación título profesional o formación equivalente, y tener conocimientos en la materia político-electoral;
- e. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;
- f. Haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la república por un tiempo menor de seis meses;
- g. No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del comité ejecutivo nacional o equivalente de un partido político;
- h. No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación;
- i. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los cinco años inmediatos anteriores a la designación; y
- j. No ser secretario de Estado ni procurador general de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni gobernador ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con un año de anticipación al día de su nombramiento.

La Junta de Coordinación Política en su momento no elaboró una propuesta que diera cuenta del cumplimiento de los citados requisitos, y tampoco se conocieron los currículos de los consejeros electorales; verbigracia:

El ciudadano Marco Antonio Gómez Alcázar no tenía conocimiento, experiencia ni estudios en materia político-electoral, tal como lo reconoció el 3 de noviembre de 2003.

La ciudadana Luisa Alejandra Latapí Renner fue de las aportantes a la campaña del PRI en 2000 y tampoco cubrió los requisitos legales, excepción hecha de un diplomado, con lo que pretendió cubrirlos.

El ciudadano Virgilio Andrade Martínez fue representante suplente del PRI en 1994, y en noviembre de 2003 aceptó su militancia y se negó a renunciar a su partido.

Rodrigo Morales Manzanares reconoció que no tenía título profesional, pero sí que tenía otros estudios; *El Independiente* del 10 de noviembre de 2003 dio cuenta de ello.

No dejamos de señalar que en la elección del consejero presidente y los ocho consejeros electorales del Instituto Federal Electoral prevaleció el sistema de cuotas, partidizando al IFE y de manera irresponsable abonaron a la falta de legitimidad de la autoridad electoral, lo que fue señalado en su momento por el Grupo Parlamentario de Convergencia.

En suma, los nombramientos de los consejeros propuestos por el PRI no recayeron en gente con prestigio por su trayectoria académica o ciudadana, particularmente en los casos mencionados.

Con lo anterior, el órgano ciudadano responsable de organizar las elecciones en nuestro país se integró en 2003 por consejeros que no tienen prestigio y cuya filiación priista es clara.

Estamos ante un retroceso en el país, donde la institución más prestigiada de la transición de la democracia, el IFE, se ve hoy disminuida y despierta dudas, al no estar a la altura en que el anterior Consejo General del IFE se mantenía.

El Partido de la Revolución Democrática, ante el ilegal nombramiento de los consejeros electorales, impugnamos el procedimiento y el incumplimiento de los requisitos que la ley establece para la elección del consejero presidente y consejeros electorales a través de una acción de inconstitucionalidad.

Por ello planteamos la remoción del presidente consejero y de los ocho consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, así como sus suplentes. Por otra parte, proponemos que sean elegidos por las tres cuartas partes de la totalidad de los diputados, previa comparecencia de los mismos.

Lograr que los grupos parlamentarios por consenso y con una votación calificada elijan al consejero presidente y a los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral y que previa comparecencia de los mismos demuestren su conocimiento en la materia electoral es el objetivo de la presente iniciativa.

Todo ello permitirá restablecer la legalidad, la imparcialidad y la constitucionalidad del órgano electoral.

Por todo lo anterior, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

## **Decreto por el que se reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

**Artículo 41. ...**

...

**I. a II. ...**

...

...

...

...

...

### III. ...

...

El consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de **las tres cuartas partes del total de los miembros de** la Cámara de Diputados o, en sus recesos, por la Comisión Permanente, **previa comparecencia de los mismos**, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes. **Asimismo, rendirán un informe anual de actividades ante la Cámara de Diputados y comparecerán ante la misma en términos de la ley de la materia.**

...

...

...

...

...

### IV. ...

...

**Artículo Segundo.** Se **adiciona** el numeral 3 al artículo 77 del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

### **Artículo 77**

1. ...

2. ...

3. El consejero presidente y los consejeros electorales rendirán un informe anual de actividades ante la Cámara de Diputados y comparecerán ante la misma cuantas veces sean requeridos.

4. El consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo estarán sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución.

### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo previsto en los artículos siguientes.

**Segundo.** Los actuales presidente consejero y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral y sus suplentes serán sustituidos y no podrán ser reelectos.

**Tercero.** El actual presidente consejero y los ocho consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, así como sus suplentes, cesarán en su encargo hasta 90 días después de la entrada en vigor del presente decreto.

**Cuarto.** La Cámara de Diputados, dentro del plazo señalado en el transitorio anterior, hará la elección del presidente consejero y de los ocho consejeros electorales del Instituto Federal Electoral y de sus suplentes, previa comparecencia de los mismos ante el Pleno de la Cámara de Diputados.

**Quinto.** El Congreso de la Unión, en un término de 60 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente decreto, hará las modificaciones legales correspondientes.

Salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 9 de noviembre de 2006.

Diputado Victorio Montalvo Rojas (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2129-I, jueves 9 de noviembre de 2006.

---

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

El suscrito, diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, perteneciente a la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en uso de las facultades que me confieren la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 37, inciso c), del Reglamento Interno del Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados, y por acuerdo del pleno del grupo parlamentario, como da fe uno de los secretarios de la mesa directiva del mismo, somete consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa de ley con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución General de la República, de conformidad con la siguiente

### Exposición de Motivos

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo órgano de nuestro Estado mexicano, cuenta con una dualidad en sus funciones: por un lado actúa como tribunal supremo federal, y por otro, conoce de los medios de control constitucional entre los que destacan el juicio de amparo, las controversias constitucionales, los procesos jurisdiccionales en materia electoral, la facultad investigadora de la Suprema Corte, **las acciones de inconstitucionalidad**, entre otros, los cuales devienen de las reformas de 1994 a la Constitución federal, todos ellos en defensa de nuestra Carta Magna, actuando en este caso como tribunal constitucional.

De lo anterior nos damos cuenta que el orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se rompe no sólo cuando se violan las garantías individuales de los gobernados, sino también cuando los órganos legislativos emiten normas de carácter general contrarias al pacto federal con la finalidad de reestablecer el orden constitucional. Por ello, la propia Constitución prevé los llamados medios de control o defensa constitucional, cuya finalidad es preservar el orden creado por la Ley Suprema.

La intención de la presente participación es destacar la importancia de las **acciones de inconstitucionalidad** en nuestro sistema jurídico mexicano como medio de control constitucional, siendo ésta la figura más importante de protección a los preceptos consagrados en la Constitución federal, pues según el artículo 105, fracción II, del ordenamiento en mención, las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución General de la República.

Esto significa que es el medio jurídico más valioso que tenemos y mediante el cual se pretende que ninguna ley secundaria contravenga a las estipulaciones de la Constitución federal; ahora bien, éstas se pueden ejercitar dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por lo que resulta inconcuso que, si es el medio más eficaz e importante de protección a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se le otorgue un término tan reducido para interponerlo, pues ni en el juicio de amparo en contra de leyes se le otorga tal tiempo, ya que cuando un particular se ampara contra una ley cuenta con treinta días hábiles para promoverlo.

Resulta ilógico e injusto que para la acción de inconstitucionalidad se cuente con 30 días y, lo que es peor, sean naturales y no hábiles, pues en la acción de inconstitucionalidad se requiere análisis y estudio exhaustivo de la norma general que se impugna porque, nada más y nada menos, lo que se defiende y protege es a la Constitución federal, que es nuestra máxima norma, ya que mientras en el juicio de amparo se protegen intereses que afectan a un particular y los efectos de la sentencia

son sólo para éste, en la acción de inconstitucionalidad se protege el interés de respeto al irrestricto cumplimiento de los preceptos jurídicos contenidos en la Constitución federal, afectándose de esta manera a todo el dispositivo jurídico de nuestra máxima ley; por tanto, lo que se afecta es la Constitución y, por ende, a la sociedad en general, pues los efectos de la sentencia son *erga omnes*, o generales.

Por ello, la presente iniciativa propone modificar el párrafo segundo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de ampliar el término para la interposición de la acción de inconstitucionalidad de 30 a 45 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, de tal manera que se intenta equiparar el mismo plazo que se tiene para promover el juicio de amparo contra leyes, que es de treinta días hábiles, en donde no se cuentan sábados ni domingos, así como tampoco los que señala el artículo 23 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de lo que se deduce que, convirtiéndolos, serían aproximadamente de 38 a 40 días naturales para interponer juicio de amparo, por lo que, con motivo de lo anterior, para la acción de inconstitucionalidad se proponen 45 días naturales para ejercitar dicho derecho, pues, como ya he manifestado, es el medio jurídico de control constitucional más importante de nuestro sistema jurídico mexicano, que tiene por objeto no sólo salvaguardar nuestra Máxima Norma, sino también hacer efectivo el principio de supremacía constitucional, consagrado en el artículo 133 de la Carta Magna.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, y en nombre de mis compañeros integrantes del Grupo Parlamentario del PRI me permito someter a la consideración de este honorable Pleno el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Primero.** Se reforma el párrafo segundo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

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

**Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:**

a) El equivalente al treinta y tres 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;

b) El equivalente al treinta y tres 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;

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 treinta y tres 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 treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes 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.

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?"

**Transitorio**

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

Dado en el salón de plenos del Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 9 días del mes de noviembre de 2006.

Diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2129-I, jueves 9 de noviembre de 2006.

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ROSAS AISPURU TORRES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, licenciado José Rosas Aispuro Torres, diputado federal integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en esta Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esa soberanía popular, iniciativa con proyecto de decreto que contienen adiciones, derogaciones o reformas a los artículos 21, 76, 78, 108, y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y a los artículos 1, 4, 6, 16, 17, y 67 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

**Primero.** Corresponde al Estado el ejercicio de su potestad punitiva sobre aquellos gobernados que con sus conductas rompen el orden armónico de las relaciones sociales. Este atributo del Estado es fruto de una serie de conceptos fundamentales que dan origen al sistema de justicia, como medio encargado de prevenir la transgresión del orden establecido. El ejercicio de esta potestad punitiva debe sujetarse a un orden jurídico en el que prepondere la protección de los derechos del hombre, característica propia de todo estado de derecho.

**Segundo.** El estado de derecho se apoya en dos pilares fundamentales: la legitimidad y la legalidad, en el que la división de poderes entre los órganos de gobierno, proporciona el control mutuo de su actuación. El estado de derecho prevé una distribución de competencias entre los órganos públicos, y bajo ese contexto de distribución funcional estatal se ubica al Ministerio Público.

**Tercero.** Los procesos de reformas de la Administración de Justicia Penal exigen la discusión acerca del papel que debe desempeñar en la actualidad el Ministerio Público, y cómo se ve influenciado en su quehacer por la autonomía o dependencia de los poderes estatales. Las opciones que se han tomado en América Latina con respecto a la independencia del Ministerio Público son dos: considerarlo como un organismo autónomo, es decir, desligado de cualquier relación de dependencia de cualquiera de los tres poderes tradicionales, o bien, regularlo como inserto en el poder Ejecutivo o Judicial, pero otorgándole autonomía funcional.

**Cuarto.** A través de la autonomía e independencia del Ministerio Público, la cual ha sido adoptada por numerosos países, lo que se persigue es combatir la corrupción política y administrativa, así como evitar la propagación de la figura del juez instructor, la cual presenta como principales riesgos, el otorgamiento a los jueces de funciones persecutorias y su falta de independencia cuando se realizan investigaciones que comprometen a altas autoridades y, en ese caso, se puede limitar o coaccionar su actividad impidiendo el desarrollo coherente y objetivo de la misma. Entre las ventajas que se pueden mencionar de la autonomía del Ministerio Público se encuentra el hecho de que esta característica puede aminorar algunos problemas creados por la excesiva intervención de los poderes ejecutivo y legislativo, además del surgimiento de casos de impunidad vinculados a corrupción política o administrativa.

**Quinto.** A pesar de que se han realizado diversas reformas constitucionales y legales en materia de procuración de justicia en nuestro país, a la fecha no se ha materializado ninguna que otorgue autonomía constitucional al Ministerio Público. Aún cuando de ningún precepto constitucional se desprende expresamente la relación jerárquica entre el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador

General de la República quien preside al Ministerio Público de la Federación, actualmente se le ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal.

**Sexto.** La situación jurídica que guarda la figura del Ministerio Público en nuestro país toma real importancia, si consideramos que el sistema de justicia debe ser el instrumento para salvaguardar los derechos y garantías, de tal forma que tanto los gobernados como las autoridades deben someterse al imperio de la ley, sobre la base de un esquema de confianza en las instituciones de procuración e impartición de justicia. A fin de conseguir los objetivos anteriores, es necesario que el Ministerio Público realice sus actividades y dicte sus resoluciones en forma autónoma para garantizar a la ciudadanía la imparcialidad que debe existir en su actuación, por lo que la tendencia en nuestro país se ha dirigido a transformar la Institución del Ministerio Público de una dependencia del Ejecutivo Federal a un órgano que goce de plena autonomía en sus funciones y atribuciones.

**Séptimo.** En el caso de México, el Ministerio Público adquirió la notable importancia que hoy ostenta merced a la Constitución Política de 1917. En este punto fue decisivo el examen crítico hecho por Venustiano Carranza, en su mensaje al Congreso, acerca de la autoridad judicial de entonces. Al respecto, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista indicó que los jueces, encargados de la investigación de los delitos, incurrieran en prácticas inquisitivas que restaban objetividad a sus pronunciamientos finales, por lo que la dignidad y respetabilidad del Poder Judicial habían sufrido un grave quebranto. En consecuencia, se consideraba indispensable retirar al juzgador sus facultades para investigar delitos y encomendarlos al Ministerio Público, visto, hasta ese momento, como figura decorativa en el proceso penal. Con ello, el juez recuperaría su natural e indeclinable misión de administrar justicia imparcialmente. Sin duda alguna, las razones expresadas en ese tiempo son evidentes e inobjetables, toda vez que tendieron a colocar a la judicatura en la situación de imparcialidad y dignidad funcionales que le corresponde, pues mientras el Ministerio Público no se le consideró como titular exclusivo de la acción penal, los jueces gozaban de funciones inquisitivas, circunstancias que desvirtuaban considerablemente su noble y elevada misión de

juzgar, constituyéndose a la vez en acusadores y sentenciadores de los inculcados, pudiendo iniciar un procedimiento penal sin que previamente se hubiese formulado la acusación correspondiente.

**Octavo.** A fin de establecer en nuestro país un sistema penal acusatorio el constituyente de 1917 estableció que sólo el Ministerio Público -asistido por sus auxiliares- puede llevar a cabo la averiguación previa para comprobar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del sujeto y, de igual manera, únicamente el Ministerio Público, una vez que se han comprobado estos elementos, puede ejercitar la acción penal, a través de la consignación.

Previo a la reforma publicada el 28 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal disponía:

"Artículo 1°. La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, la Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la Administración Pública centralizada."

"Artículo 4°. El Procurador General de la República, es el Consejero Jurídico del Gobierno Federal, en los términos que determine la ley."

Conforme a estos preceptos era bastante claro que la Procuraduría General de la República formaba parte de la Administración Pública centralizada. Sin embargo, derivado del decreto de reformas antes señalado, se modifican entre otros artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 1°, segundo párrafo y se deroga el artículo 4°, que a la letra disponían:

Artículo 1°. ...

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos, integran la Administración Pública Centralizada.

Artículo 4°. Se deroga.

Como consecuencia de estas reformas, formalmente la Procuraduría General de la República, no forma parte de la Administración Pública Federal. La tendencia anteriormente mencionada de transformar la Institución del Ministerio Público de una dependencia del Ejecutivo Federal a un órgano que goce de plena autonomía en sus funciones y atribuciones se fortalece con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, mediante la cual se dispuso que el Procurador General de la República será designado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos con ratificación del Senado, o en sus recesos, de la Comisión Permanente.

**Noveno.** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su artículo 102, Apartado A, que el Ministerio Público será presidido por el Procurador General de la República, quien será designado por el Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o en sus recesos, de la Comisión Permanente. Esta concurrencia en cierta medida fortaleció la independencia del Ministerio Público de la Federación. Sin embargo, de los artículos 21; 76, fracción II; 78, fracción V y 102, Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende claramente que el titular del Ejecutivo Federal es el único órgano facultado para remover libremente al Procurador General de la República y no existe; por lo tanto, ningún impedimento legal que limite al Presidente de la República en la intervención del ejercicio de las funciones técnicas propias del Ministerio Público.

Del anterior razonamiento destaca que lo importante en una relación jerárquica no deviene únicamente de la facultad de nombrar sino también de la facultad de remover del cargo, y precisamente bajo este supuesto se encuentra actualmente el Procurador General de la República. Es así que resulta necesario realizar una reforma constitucional a fin de que el Procurador General de la República sea removido del cargo en otros términos.

**Décimo.** Con la reforma de 1994 se separan las atribuciones de asesoría y de representación del Gobierno, de las de representación social y persecución de los delitos, mediante la creación del Consejero Jurídico del Gobierno Federal y es hasta el decreto de reformas y adiciones a diversos preceptos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1996, que se reforman, entre otros, los artículos 1°, 2° Y 4° para establecer

que la Consejería Jurídica forma parte de la Administración Pública Centralizada y describir sus funciones. No obstante esta reforma, el Ministerio Público de la Federación constituye una Institución fundamental del estado de derecho y del Gobierno Democrático de nuestro país, ya que sus atribuciones le permiten fungir como un garante de la legalidad, un representante de la sociedad y el órgano persecutor de los delitos, circunstancias que le permiten garantizar y mantener el orden y la seguridad dentro de la convivencia social. En este sentido el Ministerio Público de la Federación, por ejemplo tiene otras funciones distintas al monopolio del ejercicio de la acción penal, tales como control constitucional, en materia de amparo, acciones inconstitucionalidad y controversias constitucionales donde tiene la representación Federal.

**Décimo Primero.** Como consecuencia de la evolución legislativa en materia de procuración de justicia, se puede observar que la tendencia en nuestro país se ha encaminado, al igual que en el resto de América Latina, a transformar la Institución del Ministerio Público de una dependencia del Ejecutivo Federal a un órgano que goce de plena autonomía, de absoluta independencia, para que pueda cumplir libremente sus funciones, ajeno a injerencias de cualquier índole. Esto se fortalece si consideramos el Capítulo 2 intitulado "Derechos Civiles" del Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 2003, que establece en su apartado 2.1.1.6 relativo a la autonomía del ministerio público: "la necesidad de la independencia y autonomía del ministerio público han sido reconocidas por los organismos de derechos humanos y por los miembros de la academia, como una condición indispensable para el adecuado funcionamiento del sistema de justicia penal, así como una forma de evitar la incorporación de criterios políticos en decisiones que deben regirse exclusivamente por razones de justicia".

**Décimo Segundo.** Es importante destacar la reciente reestructuración de la Procuraduría General de la República realizada mediante reforma publicada el 27 de diciembre de 2002 en el Diario Oficial de la Federación, la cual ha contribuido a una

mejor organización de la Institución que redundará en un combate más eficaz a la delincuencia. Si bien esta reforma contribuye en el otorgamiento de procuración de justicia; la evolución del sistema de justicia tiene que continuar, máxime si tomamos en cuenta que los derechos y libertades de los gobernados sólo pueden ser ejercitados adecuadamente en un marco en el que la seguridad y la justicia estén plenamente garantizadas.

**Décimo Tercero.** De acuerdo a los diversos razonamientos expresados a lo largo de la presente exposición de motivos, estimo que la evolución del sistema de justicia nacional e internacional, reclama se fortalezca la figura del Ministerio Público en México, mediante una reforma legislativa que le otorgue autonomía constitucional. Es decir, que las facultades de investigar y perseguir los delitos del orden federal, vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, promover la procuración e impartición de justicia y atender los asuntos jurídicos del Gobierno Federal se ejerzan a través de un organismo constitucionalmente autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía de gestión y presupuestaria.

**Décimo Cuarto.** Es conveniente precisar que el establecimiento de la Procuraduría General de la República como un organismo constitucionalmente autónomo, no constituye una ruptura al principio de división de poderes, ya que se ha argumentado que los organismos constitucionalmente autónomos forman parte de un cuarto Poder. Que la existencia de organismos constitucionalmente autónomos no transgrede el principio de separación de poderes, sino que favorece la realización de determinadas funciones que deben ser ejecutadas de forma independiente, y ajenas a cualquier interés político. Asimismo, resulta oportuno señalar que al igual que los otros tres Poderes, los organismos constitucionalmente autónomos están sujetos a un sistema de pesos y contrapesos como a continuación se señala:

El Instituto Federal Electoral (IFE), es el organismo encargado de calificar la legalidad de las elecciones presidenciales y del Poder Legislativo en el ámbito administrativo, pero sus resoluciones pueden ser revisadas por el Poder Judicial a través del Tribunal,

lo que resulta un verdadero contrapeso. Adicionalmente, se debe señalar que los Consejeros electorales que forman parte del Consejo General del Instituto son elegidos por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos, de la Comisión Permanente a propuesta de los grupos parlamentarios, según lo establecido por el artículo 41, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual limita la autonomía de nombramiento del organismo. La autonomía financiera del IFE se encuentra establecida en el artículo 82 numeral 1, inciso v) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al facultar al Consejo General del Instituto para elaborar su proyecto de presupuesto de egresos y enviarlo al Ejecutivo Federal para que se incorpore al Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que el Ejecutivo pueda realizar modificación alguna al citado proyecto.

El Banco de México, es el organismo regulador de la economía y las finanzas públicas; es catalogado por el artículo 28 de la Carta Magna como un organismo autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, pero carece de autonomía en el nombramiento de los integrantes de la Junta de Gobierno, ya que en términos del párrafo séptimo del artículo 28 constitucional, éstos son designados por el Presidente de la República, con aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso. La autonomía financiera se ve reflejada en la facultad para elaborar su proyecto de presupuesto de egresos, dicha facultad se encuentra establecida en el artículo 46, fracción XI de la Ley del Banco de México.

Otro organismo constitucionalmente autónomo, calificado así por la reforma constitucional publicada el 13 de septiembre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación, es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 102 apartado S constitucional, que establece que la Comisión contará con autonomía de gestión y presupuestal, personalidad jurídica y patrimonio propios. Lo anterior con la finalidad de hacer más expedito su funcionamiento, y con ello incrementar la eficacia de sus resoluciones y recomendaciones, en beneficio de la protección de los derechos humanos. Al igual que los otros dos organismos carece de autonomía de nombramiento, ya que su Titular será elegido por el voto de las dos

terceras partes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de conformidad con el párrafo sexto del Apartado B artículo 102 constitucional. Asimismo, tiene la facultad de elaborar su propio presupuesto de conformidad con el artículo 15, fracción IX de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**Décimo Quinto.** En este orden de ideas, resultaría necesario realizar las siguientes modificaciones que garantizarían la autonomía del Ministerio Público de la Federación:

- Remoción del Titular de la Institución: dicha facultad actualmente pertenece al Titular del Ejecutivo Federal, lo que hace dependiente al Procurador General de la República de éste último. La propuesta es que la remoción sea únicamente por causas de responsabilidad, de conformidad con la legislación en la materia.
- Autonomía financiera: la facultad de elaborar su propio proyecto de presupuesto de egresos, para que se incorpore al Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que el Titular del Ejecutivo Federal pueda realizar cambio alguno.

**Décimo Sexto.** La presente reforma consiste en modificar los artículos 21; 76, fracción 11; 78, fracción V; 93, párrafo segundo, 102, Apartado A y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para tal efecto, el contenido del apartado A del artículo 102 constitucional quedará comprendido en el artículo 21 de la Carta Magna con algunas adiciones y modificaciones, ya que la actual regulación del Ministerio Público en el artículo 102 deriva de una reminiscencia constitucional que tiene como fundamento el sistema penal de corte inquisitivo que rigió a nuestro país durante mucho tiempo, conforme al cual el Ministerio Público formó parte del Poder Judicial. Incluso la Constitución de 1857 continuó con la tradición de incorporar al Poder Judicial de la Suprema Corte de Justicia a un Fiscal o a un Procurador General (artículo 91) equiparándolos a la categoría de Ministros. A pesar de la reforma de 22 de mayo de 1900, en la que se reformaron los artículos 91 y 96 de la Constitución de 1857, para disponer que los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que habría de presidirlos, serían nombrados por el Ejecutivo y la expedición de la Constitución Política de 1917, no se modificó la ubicación de la figura del Ministerio Público del capítulo relativo al Poder Judicial de la Federación.

No obstante que entre 1857 y 1917 hubo un descollante cambio constitucional relacionado con el Ministerio Público y que surgió, merced a la reforma de 1900, la figura del Procurador General de la República. Ésta quedó constituida con la unión de dos magistrados que hasta ese momento residían en la Suprema Corte: el procurador

general y el fiscal general. En lo sucesivo, sus funciones respectivas concurren en las del Procurador General, encuadrado en el Poder Ejecutivo, ya no en el Judicial. Empero, la antigua pertenencia de esos funcionarios a la judicatura determinó que el precepto correspondiente continuara ubicado, como ocurre en la Constitución vigente, entre los relativos al Poder Judicial.

**Décimo Séptimo.** En el texto vigente, el artículo 102 continúa comprendido en el Capítulo IV denominado "Del Poder Judicial", correspondiente al Título Tercero de la Carta Magna. Por ello, considero que es necesaria la reubicación propuesta, máxime si se toma en cuenta que actualmente el sistema penal en México es acusatorio y que las funciones del Ministerio Público no se limitan a la investigación y persecución de los delitos del orden federal, sino que también le compete la vigilancia, la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, la promoción de la procuración e impartición de justicia y la atención de los asuntos jurídicos del Gobierno Federal. En adición a lo anterior, propongo que la remoción del Procurador General de la República no quede al arbitrio del Titular del Ejecutivo Federal, considero que es necesario que la remoción se realice cuando el Procurador incurra en responsabilidad en términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para tal efecto, propongo que se establezca un plazo de duración en el cargo por el equivalente a cuatro años, a fin de evitar coincidencias con el periodo de gobierno del Titular del Ejecutivo Federal.

**Décimo Octavo.** Si bien el proceso vigente para la designación de Procurador General de la República tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, estimo que es oportuno modificar nuevamente el proceso de nombramiento del funcionario mencionado, ya que en los términos en que actualmente se lleva a cabo, el Senado de la República está obligado a ratificar a la persona que designe el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. A fin de evitar lagunas en el texto constitucional, considero que es necesario establecer un procedimiento distinto para la designación del Procurador General de la República. Conforme a la reforma que propongo, la facultad de nombrar al Procurador

corresponderá exclusivamente a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y, en sus recesos, a la Comisión Permanente. Será elegido por una mayoría calificada; es decir, será necesario el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de los miembros presentes de la Comisión Permanente, con la misma votación calificada.

Para la elección del Procurador General de la República, la Comisión correspondiente del Senado de la República presentará una terna de candidatos al Pleno de la Cámara de Senadores. La terna será elaborada de las propuestas que al efecto hagan llegar las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad; como Colegios de Abogados, Escuelas y Facultades de Derecho, entre otros; como de las que presenten los propios Senadoras y Senadores.

**Décimo Noveno.** En consideración a las diversas funciones del Ministerio Público y a su creación como organismo constitucionalmente autónomo, a fin de garantizar que no habrá injerencias de carácter político, resulta indispensable que la persona en quien recaiga el desempeño del cargo de Procurador General de la República no haya sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia de alguna Entidad Federativa o del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al de su nombramiento. Actualmente este requisito se exige para ocupar el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

**Vigésimo.** El Titular del Ministerio Público en el desempeño de sus funciones, debe realizar investigaciones que permitan desarticular grupos delictivos organizados. Mediante el ejercicio de la acción penal se ha logrado la condena de miembros de la delincuencia organizada por la comisión de delitos contra la salud, secuestro, operaciones con recursos de procedencia ilícita, tráfico de armas, tráfico de órganos, entre otros. Actualmente el crimen organizado no sólo es nacional, existen vínculos con redes internacionales. La realización de acciones para combatir a la delincuencia pone en riesgo la integridad física de quien ejerce el cargo de Procurador General de

la República; sin embargo, dado sus efectos, es claro que este riesgo no se limita al tiempo durante el cual se desempeña el encargo, sino aún después de concluido. Por lo anterior, considero que es necesario otorgar ciertas garantías a quien desempeñe tan importante función. Para tal efecto, propongo que el Procurador al vencimiento de su periodo tenga derecho a un haber por retiro, por un tiempo igual al que duró en el encargo; así como a la protección de su integridad física.

**Vigésimo Primero.** Considero que es indispensable establecer a cargo del Procurador General de la República la obligación constitucional de rendir un informe anual al Congreso de la Unión, ya que si bien actualmente dicho servidor comparece al inicio de los periodos de sesiones ordinarias, esta obligación no se encuentra regulada expresamente en la Constitución Política Federal. Lo anterior, a diferencia de los Secretarios de Estado, quienes están obligados a dar cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos, en términos de lo previsto en el párrafo primero del artículo 93 constitucional.

Con la confianza de que la presente iniciativa logrará contribuir a fortalecer nuestro estado de derecho y mejorar la procuración de justicia en México, respetuosamente someto a la consideración de esa honorable representación popular y para su trámite parlamentario correspondiente, la siguiente iniciativa de

**Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para quedar como siguen:**

**Artículo Primero.** Se adicionan un párrafo cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, undécimo y duodécimo al artículo 21, se recorren en su orden los actuales párrafos cuarto a sexto para pasar a ser decimotercero a decimoquinto; se reforman la fracción II del artículo 76, la fracción V del artículo 78, y el párrafo primero del artículo 108; se derogan los párrafos primero a quinto del apartado A del artículo

102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 21. ...**

.....

.....

La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, el cual estará presidido por un Procurador General de la República, que será elegido 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, con la misma votación calificada. La ley determinará el procedimiento a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara, en todo caso la elección del Procurador General de la República deberá realizarse a más tardar el día en que deba concluir su encargo quien se encuentre en funciones.

El Procurador General de la República durará en su encargo cuatro años y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. Al vencimiento de su período, tendrá derecho a un haber de retiro por un tiempo igual al que duró en el encargo. El pago del haber de retiro se suspenderá durante su desempeño en algún empleo o encargo de la federación, de los estados, del Distrito Federal o de los particulares, salvo cuando se trate de cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. Asimismo, al retirarse del cargo el procurador general de la República tendrá derecho a que se le otorgue protección con el objeto de preservar su integridad física, podrá gozar de las prerrogativas a que se refiere el presente párrafo, siempre y cuando no haya sido removido de sus funciones en términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser procurador se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito doloso y no haber sido Secretario de

Estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la República o de Justicia de alguna entidad federativa o del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún estado o jefe del Distrito Federal, durante el año previo al de su nombramiento.

El procurador general de la República presentará anualmente un informe de actividades al Congreso de la Unión, para tal efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en términos de la ley respectiva.

La Procuraduría General de la República es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El procurador general de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el procurador general lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

.....

.....

.....

**Artículo 76. ...**

I. ....

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de 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 XI....

**Artículo 78. ...**

.....

I. a IV. ...

V. Elegir al Procurador General de la República, en los términos que la ley disponga;

VI. a VIII. ...

**Artículo 102. ...**

A. La función del consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo federal que, para tal efecto, establezca la ley.

B. ...

**Artículo 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral y de la Procuraduría General de la República, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

.....

.....

.....

**Artículo Segundo.** Se reforma la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 37.** .....

I. a XI. ...

XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquicamente y funcionalmente de la Secretaría Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría; XIII. a XXVII. ...

**Artículo Tercero.** Se reforman el párrafo primero del artículo 1; las fracciones V y VI del artículo 6; el artículo 16; el artículo 17; el artículo 67; se adiciona un segundo párrafo al artículo 1 recorriéndose el siguiente en su orden; se adicionan las fracciones XII y XIII al artículo 6 recorriéndose las demás en su orden; se deroga el segundo párrafo del inciso b) de la fracción II del artículo 4; de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para quedar como sigue:

**Artículo 1.** Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y al procurador general de la República le atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

La Procuraduría General de la República es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria.

.....

#### **Artículo 4. ...**

I.

II. ...

a) ...

b) Intervenir como representante de la federación en todos los negocios en que ésta sea parte o tenga interés jurídico. Esta atribución comprende las actuaciones necesarias para el ejercicio de las facultades que confiere al procurador general de la República la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c) ...

d) ...

III. a VI. ...

#### **Artículo 6. ...**

I. a IV. ...

V. Proponer indistintamente al Ejecutivo federal o al Congreso de la Unión los proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas para la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que estén vinculadas con las materias que sean competencia de la Institución, de conformidad con las disposiciones aplicables;

VI. Expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento de la institución, los cuales deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, así como realizar las reformas a los mismos que juzgue necesarias;

VII. a XI. ...

XII. Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto de egresos de la institución y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación.

XIII. Elaborar el respectivo informe sobre su ejercicio para rendirse ante el Congreso de la Unión, en términos de las disposiciones aplicables.

XIV. Las demás que prevean otras disposiciones aplicables.

**Artículo 16.** El procurador general de la República será elegido 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, con la misma votación calificada. Para tal efecto, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores presentará una terna de candidatos al Pleno de la misma, de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo. La terna será elaborada de las propuestas que al efecto hagan llegar los distintos sectores de la sociedad, así como las que presenten los propios senadoras y senadores.

El procurador general de la República sólo podrá ser removido de sus funciones por las causas y mediante los procedimientos establecidos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al vencimiento de su período, tendrá derecho a un haber de retiro por un tiempo igual al que duró en el encargo, el cual será equivalente al setenta por ciento del ingreso mensual que corresponda al procurador general de la República en activo. La protección a su integridad física a que se refiere el párrafo quinto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, será otorgada por la Agencia Federal de Investigación.

**Artículo 17.** Los subprocuradores, oficial mayor y visitador general deberán reunir los requisitos que establezca esta ley y serán nombrados y removidos libremente por el procurador general de la República.

.....

Los subprocuradores, para que estén en capacidad de suplir al procurador general de la República de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo IV de esta ley, deberá reunir los requisitos que para éste se establecen en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 67.** Los servidores públicos y en general toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la institución, está sujeto al régimen de responsabilidades a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación aplicable.

### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor a los 60 días naturales siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

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

**Tercero.** Dentro de los 120 días naturales a la entrada en vigor del presente decreto, se deberán realizar las modificaciones necesarias al reglamento y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

**Cuarto.** El actual procurador general de la República continuará en el desempeño del cargo por un plazo de dos años, al término de los cuales podrá ser ratificado por el Senado de la República de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a que se refiere el presente decreto y, siempre y cuando, no incurra en responsabilidad de conformidad con lo previsto en el Título Cuarto de la Constitución Federal.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de noviembre de 2006.

Diputado José Rosas Aispuro Torres (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2132-I, martes 14 de noviembre de 2006.

---

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO OBDULIO ÁVILA MAYO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, diputado federal a la LX Legislatura del honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a efecto de fortalecer el órgano de fiscalización de esta entidad federativa, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

1. En su mayoría, los estados republicanos consagran en sus regímenes constitucionales como eje toral que la función revisora de la hacienda pública corresponde al Poder Legislativo, el cual la ejecuta a través de una comisión o entidad de su Cámara de representantes.

En el caso específico de nuestro sistema jurídico, se establece que corresponde a la administración pública la organización y estructura de la Cuenta Pública, mientras que el Poder Legislativo tiene asignada la función de revisar, en nombre del pueblo, dicha cuenta, y constatar su legalidad.

2. De acuerdo con Camargo<sup>1</sup> existen dos especies de control que se ejercen entre los órganos de gobierno: los externos y los internos, y es dentro de la primera clasificación donde se ubica la actividad de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal, ya que pertenece a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En este tenor, se reconoce que la fiscalización realizada por la Asamblea Legislativa deriva de las facultades conferidas constitucional y estatutariamente a la misma, que son: el examen, discusión y aprobación anual del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, por lo que tiene una posición inmejorable para inspeccionar que los egresos que ésta misma aprobó se sujeten al marco normativo, y examinar los resultados de la gestión gubernamental desde la perspectiva de los propósitos, objetivos y metas establecidos por el ejecutivo local ante la Asamblea.

3. El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional confirma su ardua tarea por impulsar la transparencia y la rendición de cuentas de los servidores públicos, como un elemento primordial de la transición democrática del país, pues a mayor transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, mayor democratización y competitividad del régimen.

En este orden de ideas, las instituciones federales y locales encargadas de controlar el ejercicio público deben consolidarse como los mecanismos óptimos, conjuntamente con la sociedad, para la transparencia de los actos del gobierno.

4.- Actualmente, los alcances de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal resultan incompatibles con el proceso democrático mexicano. El modelo imperante en la citada contaduría puede llegar a convertirse en instrumento mediante el cual el sistema legitime actos de corrupción en la administración pública del Distrito Federal.

Debemos atender a la enseñanza práctica de que una institución no puede sobrevivir cuando sus procedimientos internos están encaminados a la impunidad. Por consiguiente, debe impulsarse un nuevo modelo que privilegie la apertura, la

transparencia y el derecho a la información, la apoliticidad y la prevalencia de la técnica y la responsabilidad de sus integrantes.

Por estas razones y ante los reclamos de una sociedad cada día más exigente resulta impostergable reforzar la estructura legal que establece el manejo y control presupuestal en el Distrito Federal.

5. Para la preparación de la presente propuesta de reformas también se consideraron las opiniones que la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai, por su nombre en inglés abreviado) ha vertido respecto de los principios y tendencias a que deben sujetarse las entidades en materia de fiscalización<sup>2</sup>

Primero, la función fiscalizadora debe efectuarse con una escrupulosa autonomía técnica, operativa y financiera.

Segundo, las entidades fiscalizadoras deben buscar, en el desarrollo de sus trabajos y en la presentación de sus resultados, la pulcritud técnica y metodológica al margen de políticas partidistas e ideológicas. Las entidades fiscalizadoras han venido adquiriendo una conciencia creciente de la importancia que deben salvaguardar los resultados de las auditorías para evitar su politización, y, por tanto, su posterior manipulación.

Tercero, la adecuada difusión pública de los resultados de la fiscalización, por conducto de los parlamentos o congresos y, en muchos casos, mediante informes de las propias entidades fiscalizadoras a la opinión pública.

6. El espíritu de la presente iniciativa es transformar a la Contaduría Mayor de Hacienda en un órgano de fiscalización superior de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Asimismo, se pretende fortalecer los ámbitos de autonomía institucional, tanto técnica como de gestión financiera, ya que la autonomía es fundamental para conseguir la eficacia y efectividad plena de los órganos fiscalizadores.

La autonomía de gestión consistirá en dotar de facultades suficientes para decidir sus programas de auditoría, maniatadas actualmente por el órgano legislativo. Por otra parte, la autonomía presupuestaria supondrá el manejo de ingresos y de egresos de manera independiente para evitar la coacción política al órgano fiscalizador.

Al efecto, debe recordarse que la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Contaduría Federal de 1978 establecía el carácter técnico del órgano para encontrarse situado "al margen de la política partidista", a fin de garantizar su respeto.

En este sentido, la iniciativa que hoy se pone a consideración de esta representación pretende, por una parte, dotar al órgano de fiscalización superior de autonomía técnica, que le permita participar en proyectos para normar el control de los procesos de gestión de la administración pública del Distrito Federal y planear y ejecutar auditorías sin atender a presiones de grupos o personas con ciertos fines partidistas, políticos y económicos. Por otra parte, se le dotará de autonomía de gestión financiera para administrar su patrimonio, y ejercer su presupuesto con base en las estrategias y prioridades que éste mismo defina.

Además, habría que considerar que la prudencia sugiere adoptar un esquema de transición gradualista, por lo que, en esta tesitura, se estima conveniente transitar del modelo parcial e ineficiente de la actual Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal hacia el esquema implantado en el ámbito federal, que ha mostrado grados de autonomía y profesionalismo en sus labores.

A la luz de lo hasta ahora señalado, se estima conveniente que la entidad de carácter técnico encargada de llevar a cabo la revisión y la fiscalización mantenga una vinculación con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; sin embargo, debe remarcarse que dicha pertenencia no debe implicar, en modo alguno, dependencia o

subordinación del órgano de fiscalización respecto de la Asamblea Legislativa; por el contrario, el fin debe ser la existencia de un órgano fiscalizador vinculado orgánicamente con la Asamblea Legislativa, pero dotado de plena autonomía de gestión y técnica respecto de su organización interior, recursos, funcionamiento y resoluciones.

Con lo anterior, se persigue implementar el esquema que funciona en el orden federal, que consiste en que la función revisora y fiscalizadora quede depositada originariamente en la Cámara de Diputados, y que ésta la realice a través de su entidad técnica y autónoma de auditoría.

7. Asimismo, la aprobación de la presente iniciativa deberá redundar en el reordenamiento de las facultades del órgano superior de fiscalización del Distrito Federal, que deben girar en torno de la revisión de la Cuenta Pública, en términos de los criterios previstos para el ámbito federal en el artículo 74 de nuestra Ley Suprema.

También se amplían los sujetos sobre los cuales contará con facultad fiscalizadora, de entre los cuales quedarán comprendidos: los órganos del gobierno del Distrito Federal, organismos autónomos, los que se han transferido a los particulares, los partidos políticos inscritos en el Instituto Electoral del Distrito Federal, los fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otro acto jurídico, que ejerzan recursos públicos.

De igual manera, dentro del cuerpo de reformas se determina en el Estatuto de Gobierno la inamovilidad de los miembros de su órgano de dirección, estableciendo el mecanismo para su designación y remoción, así como la duración en sus cargos; y con la finalidad de garantizarles certidumbre e inamovilidad en las funciones que deberán desempeñar los auditores superiores de fiscalización del Distrito Federal, se les incorpora en los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia previstos en los artículos 110 y 11 de la Constitución general.

8. Asimismo, se establecen dentro de los artículos transitorios las disposiciones y mecanismos necesarios para dar certeza legal a la transición que necesariamente se

da entre el órgano que desaparece y el que se pretende crear. Al respecto, se prevé lo relativo a la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros; la causahabencia de los derechos y obligaciones, así como la resolución de trámites pendientes; y un aspecto destacable, como lo es la prohibición de que alguno de los actuales auditores pueda ser nombrado para ocupar dicho cargo en el nuevo ente que se crea.

9. En efecto, deberán reformarse los artículos 42, 43 y 46 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el sentido de homologar la denominación del multialudido órgano para establecer a nivel estatutario las bases del mismo, así como las pautas para que la Asamblea Legislativa emita en la Ley Orgánica del Órgano de Fiscalización Superior del Distrito Federal.

En este orden de ideas, se somete a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa de

**Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Estatuto de Gobierno del Distrito federal, a efecto de fortalecer el órgano de fiscalización de esta entidad federativa.**

**Artículo Primero.** Se reforman los párrafos primero de los artículos 110 y 111, así como los incisos c) y e), y se adiciona un párrafo tercero al inciso c) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la

Judicatura del Distrito Federal, **los auditores superiores de Fiscalización del Distrito Federal**, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

.....

.....

.....

.....

.....

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

.....

.....

.....

.....

....

....

.....

....

....

**Artículo 122. ....**

**Base Primera. ....**

I. a IV. ....

V. ....

a) a b) .....

c) Revisar por conducto del **Órgano Superior de Fiscalización del Distrito Federal**, conforme a los criterios establecidos que le sean aplicables.

.....

El **Órgano Superior de Fiscalización del Distrito Federal** contará con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que establezcan el Estatuto de Gobierno y la ley respectiva. Tendrá como función principal revisar la Cuenta Pública, a efecto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, y el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas.

d) .....

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el **Órgano Superior de Fiscalización del Distrito Federal** y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.

....

**Artículo Segundo.** Se reforman las fracciones IX y XX del artículo 42, párrafo primero, del artículo 43, y el numeral 3 del inciso a) de la fracción IV del artículo 46; se adicionan los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 43, recorriéndose en su orden los actuales segundo, tercero y cuarto para ser los párrafos sexto, séptimo y octavo, todos ellos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 42.** La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

I. a VIII. ....

IX. Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el **Órgano Superior de Fiscalización del Distrito Federal** y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

X. a XIX. ....

XX. Analizar los informes trimestrales que le envíe el jefe de Gobierno del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dichos análisis se considerarán para la revisión de la cuenta pública que realice el **Órgano Superior de Fiscalización del Distrito Federal**;

XXI. a XXX. ....

**Artículo 43.** Para la revisión de la Cuenta Pública, la Asamblea Legislativa dispondrá de un **Órgano Superior de Fiscalización del Distrito Federal con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que establezca su propia ley orgánica.** La vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión respectiva que señale la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

El Órgano Superior de Fiscalización llevará a cabo sus funciones bajo la dirección de un órgano colegiado, que será la máxima autoridad del ente y estará integrado por tres auditores superiores de Fiscalización. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

La Asamblea Legislativa designará a los titulares del órgano de dirección del Órgano Superior de Fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Los titulares durarán en su cargo ocho años, de manera escalonada, y podrán ser nombrados nuevamente por una sola vez. Podrán ser removidos exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para sus nombramientos.

El Órgano Superior de Fiscalización del Distrito Federal tendrá a su cargo:

**I. Fiscalizar en forma posterior, mediante los principios de posteridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad, los ingresos y egresos, la recaudación, manejo, administración, ejercicio, custodia y la aplicación de fondos y recursos de los órganos del Gobierno del Distrito Federal, organismos autónomos, los que se han transferido a los particulares, los partidos políticos inscritos en el Instituto Electoral del Distrito Federal, los fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otro acto jurídico, que ejerzan recursos públicos, así como los objetivos y metas contenidos en los programas de gobierno u operativos anuales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley;**

**II. Elaborar el informe de avance programático presupuestal, el cual tendrá una periodicidad semestral, y deberá entregarlo a la Asamblea Legislativa a más tardar en el mes posterior al término del semestre;**

**III. Investigar actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad relacionada con la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos públicos, y cuando de la revisión se derive, promover ante las autoridades competentes el financiamiento de responsabilidades, y**

**IV. Las demás que determine la ley de la materia.**

**Los sujetos de fiscalización estarán obligados a proporcionar la información que requiera el Órgano Superior de la Fiscalización del Distrito Federal; de lo contrario, deberán ser sancionados en los términos que fije la ley.**

La fiscalización de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice el **Órgano Superior de Fiscalización del Distrito Federal** aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada por el jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio.

**Artículo 46. ....**

I. a III. ....

IV. ....

a. ....

1. a 2. ....

3. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y **del Órgano Superior de Fiscalización del Distrito Federal;**

4. a 5. ....

b. ...

c. ....

## **Transitorios**

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

**Segundo.** Todos los inmuebles, equipos, archivos, expedientes, papeles y, en general, los bienes de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pasarán al Órgano Superior de Fiscalización de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal creado por virtud de este decreto, quedando destinados y afectos a su servicio. El Órgano Superior de Fiscalización, igualmente se subroga en todos los derechos y obligaciones de aquélla.

Los servidores públicos de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pasarán a formar parte del Órgano Superior de Fiscalización de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y se respetarán sus derechos en los términos de ley.

**Tercero.** Las solicitudes y recursos que se encuentren en trámite o pendientes de resolución ante la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a la entrada en vigor del presente decreto se seguirán substanciando en sus términos, en tanto queda debidamente constituido el órgano creado por este decreto.

**Cuarto.** No podrán ser miembros o presidente del órgano superior de dirección del Órgano Superior de Fiscalización quienes con anterioridad hubiesen ocupado el cargo de miembro del órgano de dirección de la Contaduría Mayor de Hacienda de Asamblea Legislativa.

**Quinto.** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus facultades expresas, deberá promulgar la Ley Orgánica del Órgano Superior de Fiscalización del Distrito Federal, a más tardar seis meses después de la entrada en vigor del presente decreto.

**Notas:**

1 Camargo, Pedro Pablo, *El control fiscal en los Estados americanos y México*, Serie D, Cuadernos de Derecho Comparado, número 7, Universidad Nacional Autónoma de México, 1969.

2. *Cfr. Órgano Superior de Fiscalización. Supervisará el correcto uso de los recursos públicos*. Crónica Legislativa, órgano de información de la LVIII Legislatura, Cámara de Diputados, número 57.

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los catorce días del mes de noviembre del año dos mil seis.

Diputado Obdulio Ávila Mayo (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 52, 53, 54 Y 56 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS CARLOS ARMANDO BIEBRICH TORRES Y JOSÉ ROSAS AISPURO TORRES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los suscritos, Carlos Armando Biebrich Torres, José Rosas Aispuro Torres y Víctor Valencia de los Santos, diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en esta Cámara de Diputados a la LX Legislatura, del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permiten someter a la consideración de esta soberanía popular la presente iniciativa, que contiene proyecto de decreto para reformar los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de reducir el número de legisladores que integran las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, bajo los siguientes antecedentes y exposición de motivos.

**Antecedentes**

En los tiempos democráticos que vive nuestro país, la sociedad exige a las autoridades un verdadero estado de derecho. En ese contexto, los órganos y entidades públicas están obligados a circunscribir su acción a lo que la ley les señala y a cumplir su labor con eficacia y profesionalismo, y procurando siempre el bienestar colectivo. Esta exigencia obliga a la revisión de los principios constitucionales que fundamentan nuestro sistema normativo, con objeto de que se adapten a las nuevas realidades y se conviertan en la base para que el principio de equilibrio y división de órganos del poder público sea una realidad actuante y permanente.

El dinamismo de la sociedad mexicana hace necesario analizar el principio constitucional de separación de poderes, poniendo especial énfasis en el órgano legislativo, a fin de perfeccionar un proceso de reforma del Estado que desde hace algunos años trata de consolidar un Poder Legislativo profesional e independiente. En este sentido adquieren preponderancia los temas de la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión.

En el caso de la Cámara de Diputados, el articulado constitucional correspondiente ha sido materia de nueve reformas, que han modificado sustancialmente su formación, desde su base poblacional hasta la creación de los diputados de partido, antecedente de los diputados plurinominales y los de representación proporcional.

La primera gran reforma se dio en 1963, durante la presidencia de Adolfo López Mateos. En ella se introdujo por primera vez la figura jurídica del denominado sistema de diputados de partido, al establecer que para que un partido político tuviera derecho a la asignación de cinco diputados debería alcanzar cuando menos 2.5 por ciento de la votación total del país en una elección nacional y por cada medio por ciento obtendría un diputado más, sin que rebasara un número mayor de 20 diputados.

Para 1976, la Cámara estaba integrada por un total de 238 legisladores, de los que 196 eran de mayoría relativa y 41 diputados de partido. Con la reforma de 1976 se disminuyó el porcentaje mínimo requerido, pasando de 2.5 a 1.5 por ciento de la votación total para poder acceder a una curul de diputado de partido.

En 1977 se dio el primer aumento desproporcionado, pasando de 238 a 400 diputados. Con esta reforma se suprimió la figura de los diputados de partido, estableciéndose un sistema mixto, en el que predominaba el principio de mayoría relativa por encima del de representación proporcional. De los 400 diputados que integraban la Cámara de Diputados, 300 eran electos mediante el sistema de mayoría relativa y 100 de acuerdo con el de representación proporcional.

Para ello, el territorio nacional se dividió en 300 distritos electorales. Por virtud de esta reforma son elegidos 100 diputados mediante un sistema de listas regionales, que serían votadas en circunscripciones plurinominales.

La última reforma que se hizo en este sentido data de 1986, año en que se dio un nuevo aumento en el número de diputados, pasando de 100 a 200 diputados de representación proporcional y manteniendo los 300 diputados de mayoría relativa; con ello suman los 500 diputados que corresponden a la actual integración de la Cámara de Diputados.

La historia de la composición de la Cámara de Senadores no ha sido muy diferente: el número de senadores aumentó en desproporción atendiendo solamente a cuestiones de carácter político.

La primera reforma que sufrió el artículo 56 de la Constitución fue en abril de 1933, al establecer que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente en su totalidad y con duración de seis años en el encargo.

El 15 de diciembre de 1986, en otra reforma constitucional, el citado artículo cambió su composición al procedimiento de elección, que consistió en renovar la Cámara de Senadores por mitad cada tres años.

La última reforma, que se dio en 1996, estableció la integración de la Cámara de Senadores por 128 senadores; cambiaron nuevamente el número y la forma de integración, y por cada estado se elegirían 2 por el principio de votación mayoritaria y uno por primera minoría. Se introduce la figura de la representación proporcional mediante un sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional, por lo que bajo este sistema se elegirán 32 senadores para hacer un total de 128 que tiene actualmente la Cámara alta.

Sin duda, ésta y la anterior reforma marcaron un mal precedente para los mexicanos porque en ellas predominó el interés meramente político, fuera de lo que representa el pacto federal.

## **Exposición de Motivos**

**Primero.** La realidad actual nos muestra un sistema de partidos cada vez más sólido y estructurado. Por ello es preciso reconocer que las circunstancias que vive México difieren de las que en su momento justificaron la introducción del principio de representación proporcional en la integración de las Cámaras de Diputados y de Senadores, en los términos que ahora conocemos. Los partidos políticos son hoy día opciones bien organizadas, electoralmente fuertes, que disputan en pie de igualdad posiciones político-electorales.

Consecuentemente, el principio de mayoría relativa es ya un cauce suficiente para darles cabida en las Cámaras, por lo que el número de curules asignadas por el principio de representación proporcional puede ser legítimamente reducido en su importancia relativa e, incluso, suprimido como se propone para el caso del Senado.

**Segundo.** Una reducción del número de diputados federales y de senadores plurinominales permitiría lograr que el trabajo de ambas colegisladoras fuera mejor y más eficiente. En la actualidad, con 500 diputados federales y 128 senadores, su labor se complica, con el consiguiente estancamiento del proceso legislativo.

Una Cámara de Diputados del tamaño de la de ahora no es un órgano legislativo eficiente, no permite el debate responsable, impide el procesamiento ordenado del trabajo de comisiones, dificulta la asignación de responsabilidades adecuadas y, lo más grave, entorpece la formación de consensos necesarios a la definición de prioridades legislativas comunes a todas las fracciones ideológicas que la nación requiere con urgencia. Además, genera costos que, aun cuando no son lo más importante, también preocupan a la ciudadanía y desprestigian la tarea legislativa.

Un ejemplo que pudiera ubicar la presente propuesta es atendiendo al derecho comparado en países cuya población es similar a la nuestra. Resulta fácil observar que sus órganos legislativos en cuanto a su integración son representativamente menores en comparación con nuestro Congreso de la Unión, tal como se muestra a continuación:

País	Número de diputados	Número de senadores
<b>Argentina.</b> 40 millones de habitantes.	La Cámara de Diputados, para este año, cuenta con 256 miembros.	Cuenta con 72 miembros.
<b>Brasil.</b> 185 millones de habitantes.	En la Cámara de Diputados, el número de éstos no podrá rebasar 513.	Actualmente, cuenta con 80 miembros.
<b>España.</b> 44 millones de habitantes.	El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados; actualmente cuenta con 350.	El Senado es la Cámara de representación territorial, el número legal de senadores es de 259, actualmente cuenta con 258, de los cuales 60 son senadoras.
<b>Estados Unidos.</b> 300 millones de habitantes.	La Cámara de Representantes se compone de 435 miembros, que representan un distrito congresional al que se sirve por un bienio.	Cada estado cuenta con dos senadores, sin importar la población. Hay 100 senadores, que sirven al menos un sexenio.

**Tercero.** Por otro lado, la lista nacional de senadores plurinominales debe ser eliminada para devolver al Senado su carácter federalista. No podemos negar que los senadores de representación proporcional en realidad violentan el pacto y la representatividad federales.

No hay que olvidar que la Cámara de Senadores es ante todo una institución en la que descansa la decisión política fundamental constitucional de adopción del sistema federal, por lo que debe acercarse lo más posible a una integración paritaria de los estados que lo forman.

**Cuarto.** Desde hace más de un lustro, la Cámara de Diputados opera mediante fracciones parlamentarias que no alcanzan la mayoría absoluta, como consecuencia de una intensa competencia electoral, lo cual nos muestra que el sistema mixto de representación ha madurado, pues garantiza plenamente el derecho de participación política de las minorías.

Sin embargo, el exceso de legisladores ya está generando más inconvenientes que beneficios porque se integran mayorías formadas de minorías sin cohesión. En estos momentos, el exceso de cantidad ya está afectando la calidad. El camino de 1963, ampliado en 1977, que introdujo el sistema electoral mixto, garantizando la pluralidad en el intercambio de ideas, está comenzando a generar renovaciones poco sustanciales de los marcos jurídicos y bloqueos a las grandes transformaciones jurídicas que requieren con urgencia las políticas de gobierno para un país que ya no puede esperar demasiado tiempo en la atención eficaz de sus grandes demandas de orden político, económico y social.

**Quinto.** Una vez garantizadas la pluralidad de ideas y la fortaleza del sistema de partidos, es necesario también hacerlo con la organización legislativa para que el gobierno pueda ser conducido sin el obstáculo paralizador que significa la atomización política, como ha estado sucediendo en legislaturas recientes.

Se hace indispensable realizar una nueva reforma constitucional que permita modernizar la composición del Congreso, para que sea una institución más fuerte, eficaz y eficiente que, acorde con la nueva realidad política del país, siga reflejando la pluralidad en que vivimos y constituya una expresión organizada de todos los sectores sociales y de todos los mexicanos, congruente con los nuevos tiempos de México.

Para lograr los fines anteriores, en esta iniciativa proponemos reducir a 250 el número de diputados de mayoría relativa y a 100 el de representación proporcional, así como la supresión de ese mismo principio en la elección de parte del Senado. Como consecuencia de este cambio y para mantener la misma proporción en relación con los topes y la sobrerrepresentación establecidos en el artículo 54 constitucional, también proponemos disminuir a 250 el número máximo de diputados que por ambos principios puede tener un partido político.

**Sexto.** Estas cifras responden a varios criterios fundamentales: en primer término, a la adecuación cuantitativa exigida por una mejor funcionalidad del Congreso, tal como lo muestra la experiencia internacional antes señalada; en segundo término, a la

modernización de la institución, que recoge la experiencia histórica y avanza en nuevos parámetros que dicta la intensa competencia electoral del país.

Por tanto, se propone a esta soberanía que los candados para evitar la sobrerrepresentación se reformen de la siguiente forma: modificando el requisito a los partidos políticos para que el nuevo tope del número de diputados que obtengan en una elección, por ambos principios, se reduzca de 300 a 250, lo cual resulta consecuente con el supuesto de que un solo partido pueda ganar en todos los distritos electorales uninominales; y disminuyendo de 8 a 5 los puntos porcentuales de representación adicional máxima en la relación entre votos y escaños.

**Séptimo.** La gobernabilidad del Congreso, en particular de la Cámara baja, es ahora sumamente vulnerable como consecuencia de una composición de fracciones parlamentarias minoritarias, aunado al exceso numérico de sus miembros, antes comentado.

La ineficacia de la dirección se origina, debemos reconocerlo, por la falta de un mecanismo de gobernabilidad que otorgue estabilidad, organización y rumbo a la tarea legislativa, sobre todo en estos momentos de toma de decisiones trascendentes para el ulterior desarrollo nacional. Este mecanismo, sostenido en la llamada "cláusula de gobernabilidad", tiene antecedentes recientes en el texto constitucional y ha sido objeto de diversos juicios de valor, pero no hay que olvidar que se adoptó y luego se desechó, atendiendo a una realidad política distinta de las que hoy prevalecen.

En 1986 se introdujo supliendo las barreras y candados que venían funcionando, como parte de una necesidad política de estabilidad, en caso de que ningún partido obtuviera la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. En 1993 se derogó para dar cabida a una mayor proporcionalidad al resultado electoral, agregando límites al número máximo de curules que algún partido político podía tener. En ambos casos, la cláusula de gobernabilidad obedeció a un contexto de partido dominante, de impulso gubernamental a las incipientes minorías en ese entonces poco organizadas y dentro de un proceso histórico de perfeccionamiento de los topes a la sobrerrepresentación.

Actualmente, y como se vislumbra para el futuro cercano, la realidad política es totalmente diferente: está impregnada de una fuerte competencia entre partidos y claramente identificada por variadas plataformas ideológicas, cuyo efecto se materializa en fracciones minoritarias dentro del Congreso General.

La cláusula de gobernabilidad es por tanto una necesidad de estabilidad y eficacia para la modernización del Congreso, particularmente por lo que respecta a un trabajo legislativo inteligente y consensuado, sin caer en la eventualidad de alianzas partidarias aleatorias y frágiles; todo esto, acorde con la urgencia que reclama la configuración de un país más productivo en lo económico, más justo en lo social y más democrático en lo político.

Proponemos que el artículo 54 constitucional sea adicionado para que al partido político que más constancias de mayoría obtenga, en caso de no lograr 51 por ciento de la votación nacional, le sean asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Si se diera un empate, la mayoría absoluta sería decidida en favor de aquel de los partidos empatados que haya alcanzado la mayor votación nacional en la elección de diputados por mayoría relativa.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, nos permitimos presentar ante la honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforman los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por doscientos cincuenta diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y cien diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

**Artículo 53.** La demarcación territorial de los doscientos cincuenta 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.

Para la elección de los cien diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

**Artículo 54.** La elección de los cien 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. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos ciento sesenta y cinco distritos uninominales;

II. y III. ...

IV. Ningún partido político podrá contar con más de doscientos cincuenta diputados por ambos principios;

V. En ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en cinco puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida, más el cinco por ciento;

VI. Si ningún partido obtiene 51 por ciento de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de

los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría serán asignados diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. En caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Cámara será decidida en favor de aquel de los partidos empatados que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional en la elección de diputados por mayoría relativa; y

**VII.** En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV, V y VI anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV, V o VI se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

**Artículo 56.** La Cámara de Senadores se integrará por noventa y seis senadores, de los cuales en cada estado y en el Distrito Federal dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El Congreso de la Unión dispondrá lo necesario para adaptar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a los preceptos relativos de esta Constitución.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de noviembre de 2006.

**Diputados:** Carlos Armando Biebrich Torres (rúbrica), José Rosas Aispuro Torres (rúbrica), Víctor Valencia de los Santos.

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2134-I, jueves 16 de noviembre de 2006.

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 115, 116, 122 Y 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO PABLO TREJO PÉREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, Pablo Trejo Pérez, diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el cuarto párrafo y se adiciona un último párrafo a la fracción IV, inciso c), del artículo 115; se adiciona una fracción VIII al artículo 116; se reforma el segundo párrafo y se adiciona un último párrafo al numeral C, fracción V, inciso c), del artículo 122; y se adiciona un segundo párrafo al artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El federalismo en México se vive en sincronía con el avance democrático de sus instituciones, ya que se trata de un sistema que supone la existencia de varios centros de decisión política con plena autonomía a lo largo y ancho del territorio nacional, y que son la federación, las entidades federativas y los municipios. Federalismo y democracia constituyen entonces, elementos básicos del sistema político mexicano.

El federalismo de México tiene hondas raíces en su historia y ha permitido por igual lograr la formación de una nacionalidad y mantener las peculiaridades de las distintas

colectividades que integran la república. Esta vocación y espíritu han estado siempre presentes en los textos constitucionales en nuestros dos siglos de vida independiente.

El ánimo municipalista en la elaboración del artículo 115 de la Constitución de 1917 tenía como propósito garantizar la libertad política del municipio y suficiencia económica, asegurándole los recursos necesarios para enfrentar las necesidades de la colectividad. Por ello, las cuestiones fundamentales de este precepto tratan sobre la naturaleza del municipio con base en el concepto de *libertad*, el gobierno municipal y la relación con los estados, la hacienda municipal, y la libertad política de los municipios.

Desde entonces han estado presentes la voluntad y decisión de avanzar y consolidar el desarrollo nacional, actuando en las distintas etapas y circunstancias para actualizar y fortalecer la célula básica del sistema federal, el municipio. El artículo 115 constitucional ha sido el instrumento jurídico que ha reflejado este esfuerzo, habiéndose hecho 10 reformas durante el siglo XX, de las cuales la última, de 1999, abrió la posibilidad de que las legislaturas de los estados fueran actores fundamentales para el fortalecimiento de las atribuciones de los municipios mexicanos.

Por otra parte, la transparencia y la rendición de cuentas son elementos esenciales de las democracias, toda vez que supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernadores de sus actos y decisiones en los distintos niveles de poder. Esto permite, en lo posible, evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder, conciliando el interés colectivo con el particular de los gobernantes.

El debate sobre la transparencia y la rendición de cuentas es aún muy incipiente en México, y se ha centrado principalmente en el ámbito federal de gobierno, dejando sin la debida atención el estudio de cómo rinden cuentas los gobiernos estatales y los municipales. Esa omisión es preocupante, toda vez que en los años ochenta México inició un proceso gradual de descentralización, particularmente en educación, servicios de salud y seguridad pública, que ha transferido sumas crecientes de recursos que hoy son ejercidos desde los estados y municipios. Sin embargo, ese proceso no se ha

acompañado de otro paralelo para instituir mecanismos modernos y eficaces de rendición de cuentas, por lo que es probable que los espacios para el dispendio y la corrupción se hayan expandido en esos ámbitos de gobierno.

En efecto, la hacienda pública municipal se fortaleció con la canalización creciente de recursos provenientes de las participaciones federales y de los fondos de aportaciones federales, establecidas anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por lo que hace a las participaciones federales, éstas se concretan con los convenios que celebran los estados con la federación, los cuales son autorizados por las legislaturas locales. Los municipios reciben recursos provenientes de estas participaciones por conducto de los Ejecutivos estatales.

Respecto a los recursos públicos federales transferidos a estados y a municipios a través de los ramos generales 33 y 39, éstos significan ya en el Presupuesto de 2006 aproximadamente una tercera parte del gasto público programable. Todos ellos están regulados por reglas de operación que se contienen en el decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación y en la normativa federal y en la local que les es aplicable.

Adicionalmente, debe señalarse que en agosto de 2004 se presentó la *Declaratoria a la nación*, que sintetiza las propuestas finales derivadas de la primera Convención Nacional Hacendaria.

Esa declaratoria alcanzó acuerdos en materia de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización, los cuales consideraron las dos estrategias siguientes: fortalecer los sistemas de información hacendaria de los tres niveles de gobierno, impulsando su homologación y armonización correspondiente; y fortalecer los órganos de fiscalización y control interno de los tres ámbitos de gobierno.

Con esa perspectiva, se identificaron los principales obstáculos que han presentado la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito municipal, centrándose éstos en

los siguientes tres factores: marco jurídico ambiguo, responsabilidad política limitada y falta de capacidad e infraestructura administrativa.

Un buen número de municipios no cuenta con normatividad administrativa ni con reglamentos de planeación municipal, debido -entre otras causas- a que la aprobación de su propio marco jurídico depende de los Congresos federal y estatales. Por otra parte, la alta subordinación fiscal de los ayuntamientos respecto a la federación y, consecuentemente, la menor dependencia de éstos frente a los ciudadanos han estimulado un bajo nivel de responsabilidad política de los gobernantes y un desinterés de los habitantes para llamar a cuentas a sus presidentes municipales. Finalmente, la escasa capacidad e infraestructura técnica para la administración, operación y registro en muchos municipios del país constriñe la obligación de los ayuntamientos de rendir cuentas a sus ciudadanos y a sus respectivos Poderes Legislativos. La ausencia de un sistema básico que regule y ordene la función de administración y registro del ingreso, del gasto y del patrimonio impide que los procesos de asignación, ejercicio y control de los recursos sean desarrollados con transparencia y con el mínimo de eficiencia requerido.

Ante eso, la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización superior deben revalorarse como procesos de vanguardia e impulsarse decididamente por las distintas instancias de autoridad.

De esa forma, al tener los tres niveles de gobierno foros de expresión y participación activa en las decisiones nacionales y en la asignación, distribución y aplicación de los recursos públicos, el Presupuesto, en sus componentes de ingreso y gasto, sin duda se constituye como uno de los principales instrumentos de la política económica para alcanzar los objetivos y las metas de las distintas instancias de gobierno. Por ello, en el ejercicio del presupuesto público, para alcanzar su efectividad, debe sustentarse en un sistema de registro, estructurado de forma tal, que posibilite la adecuada rendición de cuentas y una correcta toma de decisiones.

Con ese propósito se han emprendido diversos esfuerzos y trabajos para derivar lineamientos y normas generales que permiten establecer, adecuar o complementar los sistemas de registro gubernamentales, particularmente -y con mayor énfasis- en el ámbito municipal.

Al efecto, cabe señalar que en los acuerdos alcanzados en la Convención Nacional Hacendaria se resolvió armonizar y modernizar los sistemas de información contable para los tres ámbitos de gobierno, donde se consideren marcos jurídicos similares, principios y normas contables comunes y modelos de información de cuentas, de tal manera compatibles, que permitan integrar de manera uniforme el ejercicio presupuestal y, con ello, propiciar un adecuado control, evaluación y fiscalización de los recursos públicos.

Actualmente no existen normas claras sobre el registro de los recursos federales que reciben y ejercen los estados, los municipios y el Distrito Federal, lo que trae como consecuencia que los recursos federales se contabilicen con el criterio que estime conveniente cada estado, municipio o el Distrito Federal dificultando la transparencia y la rendición de cuentas, impidiéndose de igual forma la evaluación de la eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos, así como el registro de los activos que se adquieren con los recursos federales y que deben incorporarse al patrimonio de la hacienda estatal, municipal o del Distrito Federal.

Así, la propuesta de adicionar a los artículos 115, 116, 122 y 126 constitucionales el mandato para el registro contable y la fiscalización de los recursos federales en esa instancia de gobierno tiene como objetivo hacer posible la valoración e integración de las operaciones y su inclusión uniforme en la Cuenta Pública correspondientes, facilitando de esa forma un análisis comparativo de los recursos públicos aplicados, su alineación para efectos de estadísticas presupuestales y financieras, cubrir requerimientos de información transparente a sus ciudadanos y, concurrentemente, fortalecer los procesos de rendición de cuentas y fiscalización superior.

Derivado de lo anterior, se considera que, sin violentar los principios que se reconocieron a los municipios, a los estados y al Distrito Federal, aquéllos deben ser incluidos de manera clara y precisa en los principios de transparencia y rendición de cuentas que deben regir el ejercicio del gasto público federal.

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

**Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 115, 116, 122 y 126 constitucionales, para quedar de la siguiente manera:**

**Artículo Único.** Se **reforma** el cuarto párrafo y se **adiciona** un último párrafo a la fracción IV, inciso c), del artículo 115; se **adiciona** una fracción VIII al artículo 116; se **reforma** el segundo párrafo y se **adiciona** un último párrafo al numeral C, fracción V, inciso c), del sexto párrafo del artículo 122; y se **adiciona** un segundo párrafo al artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

## **Título Quinto**

### **De los Estados de la Federación y del Distrito Federal**

...

(Se reforma y adiciona)

**Artículo 115. ...**

**I. a III. ...**

**IV. ...**

**a) a c) ...**

...

...

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas, **mediante un sistema de evaluación del desempeño, análisis costo-impacto social, auditorías y conforme a la contabilidad gubernamental que será de aplicación obligatoria y se llevará con base acumulativa.** Para ello, los sistemas de contabilidad se diseñarán y operarán en forma que faciliten el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de programas y proyectos y, en general, de manera que permita medir la eficacia, economía y eficiencia del **gasto público municipal.** Los Presupuestos de Egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. **Por su parte, los recursos públicos federales que reciban y ejerzan los municipios serán fiscalizados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.**

...

Las aportaciones federales, por ser recursos de la federación que en su manejo y aplicación se rigen por disposiciones emanadas del Congreso de la Unión, corresponde a este último emitir las normas para sus registros mediante una contabilidad gubernamental que se llevará con una base acumulativa, que permita sus registros de activo, pasivo, patrimonio, ingresos, costos y gastos. Asimismo, los municipios deberán proporcionar toda la información a la entidad de fiscalización superior de la federación para que ésta pueda llevar a cabo la fiscalización de conformidad con los convenios que tenga celebrados con las entidades de fiscalización de las entidades federativas, sin menoscabo de que la Auditoría Superior de la Federación las pueda realizar de manera directa.

Artículo 116. ...

I. a VII. ...

VIII. Los recursos públicos federales que reciban y ejerzan los estados serán fiscalizados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

Las aportaciones federales, por ser recursos de la Federación que en su manejo y aplicación se rigen por disposiciones emanadas del Congreso de la Unión, corresponde a este último emitir las normas para sus registros mediante una contabilidad gubernamental que se llevará con una base acumulativa que permita sus registros de activo, pasivo, patrimonio, ingresos, costos y gastos. Asimismo, los estados deberán proporcionar toda la

**información a la entidad de fiscalización superior de la federación para que ésta pueda llevar a cabo la fiscalización de conformidad con los convenios que tenga celebrados con las entidades de fiscalización de los estados, sin menoscabo de que la Auditoría Superior de la Federación las pueda realizar de manera directa.**

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A. y B. ...

C. ...

I. a IV. ...

V. ...

a) y b) ...

c) Revisar la Cuenta Pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la Ley de Ingresos y del proyecto del Presupuesto de Egresos, solamente podrá ser ampliado cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea. **Los recursos públicos federales que reciba y ejerza el Distrito Federal serán fiscalizados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.**

**Las aportaciones federales, al ser recursos de la federación que en su manejo y aplicación se rigen por disposiciones emanadas del Congreso de la Unión, corresponde a este último emitir las normas para sus registros mediante una contabilidad gubernamental que se llevará con una base acumulativa y permita sus registros de activo, pasivo, patrimonio, ingresos, costos y gastos. Asimismo, las demarcaciones territoriales deberán proporcionar toda la información a la entidad de fiscalización superior de la federación para que ésta pueda llevar a cabo la fiscalización de conformidad con los convenios que tenga celebrados con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sin menoscabo de que la Auditoría Superior de la Federación las pueda realizar de manera directa.**

**Artículo 126. ...**

**Los gobiernos de los estados y de los municipios, el gobierno del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales cuando reciban aportaciones federales deberán someterse a las normas que emita el Congreso de la Unión para sus registros mediante una contabilidad gubernamental que se llevará con una base acumulativa, que permita sus registros de activo, pasivo, patrimonio, ingresos, costos y gastos, debiendo proporcionar la información que les solicite la Auditoría Superior de la Federación para que ésta pueda llevar a cabo la fiscalización de conformidad con los convenios que tenga celebrados con las entidades de fiscalización de las entidades federativas, sin menoscabo de que la Auditoría Superior de la Federación las pueda realizar de manera directa.**

**Transitorio**

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

**Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de noviembre de 2006.**

**Diputado Pablo Trejo Pérez (rúbrica)**

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ÉRIKA LARREGUI NAGEL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM**

Érika Larregui Nagel, diputada a la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 6º; 26; 71, fracción II; 72; 73, fracción XXX, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II; 56; 63 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones jurídicas aplicables, solicita se turne a la Comisión correspondiente, para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto con base en la siguiente:

**Exposición de Motivos**

El Poder Revisor o Constituyente Permanente lo ha señalado y establecido en nuestra Constitución Política, especialmente en el artículo 6º: "*...el derecho a la información será garantizado por el Estado...*".

Ante esto, no está demás recordar lo que en el siglo pasado se expresó por el H. Congreso de la Unión y que los legisladores, que en ese momento tuvieron la alta responsabilidad de analizar, comprender y aprobar esa garantía individual que ha revolucionado el entender y reclamar la actuación u omisión de los gobernantes, establecieron en la Norma Fundamental para que el pueblo:

*"... disponga de la información suficiente que le permita llegar al conocimiento de la realidad nacional. Entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupo o de personas que le vede la posibilidad de conceder la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, es característica de los regímenes dictatoriales. El Estado mexicano, mediante la reforma propuesta, eleva a rango constitucional el derecho a la información, que es una de las*

*bases de sustentación de la democracia como sistema de vida. Tal derecho no puede quedar en manos de los particulares, ni de organismos intermedios, sino que le corresponde al Estado garantizarlo...".*

Así como también que cualquier persona busque:

*"... el progresivo mejoramiento del conocimiento y de la conciencia ciudadana, que han de contribuir a que todos los mexicanos estemos más enterados y mejor informados con una conciencia crítica, vigilante, analítica y participativa, que es imprescindible en la época actual, para el logro de un mejor país y una mejor sociedad que hemos de legar a nuestros hijos..."*

*"... sustentar una comunicación continua y veraz entre representantes y representados, como única base sólida y trascendente de la participación popular, dentro del nivel de desarrollo de nuestro país, que ha alcanzado un notable adelanto en sus sistemas de información y estadísticas..."*

*"... al ser garantizado por el Estado el derecho a la información, como lo señala la iniciativa, también impone al organismo gubernamental una obligación institucional constante, de asegurar ese derecho al ciudadano o grupo social, para que bien informado se encuentre en las mejores condiciones para poner su iniciativa al servicio de las tareas que aseguren una mejor convivencia y un espíritu participativo..."*

De esta forma, es necesario fortalecer la garantía individual de acceso a la información pública; el derecho a la misma que debe ser garantizado por el Estado y no quedar en manos de terceros interesados para que, mediante procedimientos sencillos y expeditos, se pueda obtener la información pública y evaluar el desempeño de la acción u omisión gubernamental.

Por lo anterior, el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México somete a la consideración de esta Cámara de Diputados, una iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones constitucionales en materia de derecho de acceso a la información pública de forma sencilla y expedita, tanto para la Federación; estados; municipios; Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, así como para aquellas personas, físicas o morales, nacionales o extranjeras, que por cualquier motivo o título, por si o por medio de interpósita persona, hayan administrado, aplicado, dispuesto, ejercido, manejado, recaudado, recibido, transferido o utilizado recursos públicos. Para éste último caso, debemos hacer transparente y

que rindan cuentas todos los que recibieron recursos públicos, para así controlar y monitorear sus acciones, y cómo han destinado y aplicado esos recursos, que deben estar dirigidos en todo caso a incrementar el beneficio de la colectividad.

Esta iniciativa tiene como objetivos principales que toda persona pueda contar con los elementos mínimos y adecuados en materia de información pública para que se pueda evaluar el desempeño de la acción gubernamental y, entre otros, se manifiesten aspiraciones y demandas que, si así se considera, deban ser incorporados al Plan Nacional de Desarrollo mediante la participación en el Sistema de Planeación Democrática que establece nuestra Constitución.

Mediante la iniciativa que se propone, se crea un organismo público autónomo, el cual estará encargado de garantizar el acceso a la información pública federal y la protección de datos personales en posesión de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales; los organismos autónomos, incluido el que se propone, y cualquier otro órgano federal. Esto es conveniente debido a que debemos contar con un cuerpo colegiado que, únicamente en materia de acceso a la información pública, obligue a los demás entes de la Federación a que cumplan con las disposiciones de información pública y de protección de datos personales.

Para esto, el Instituto resolverá sobre las respuestas, evasivas o negativas de acceso a la información pública del i) Ejecutivo federal: las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (centralizada y paraestatal), la Procuraduría General de la República y la Consejería Jurídica del propio Ejecutivo federal, entre otros; ii) de las Cámaras en que se compone el H. Congreso de la Unión, su Comisión Permanente, la Auditoría Superior de la Federación o cualquier unidad administrativa en el Congreso de la Unión; iii) aquellas del Poder Judicial de la Federación que se den por conducto del Consejo de la Judicatura Federal; iv) los organismos autónomos que estable la propia Constitución General, y v) cualquier otro órgano federal como, entre otros, los tribunales administrativos federales, los fideicomisos públicos en los que intervenga el Ejecutivo federal, las universidades públicas o las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares

nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas. Para garantizar la colaboración de poderes, misma que debe estar establecida en la Constitución, se propone que el Instituto presente un informe al Congreso de la Unión conforme a lo que establezca la ley en la materia.

Dichas resoluciones serán definitivas para los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales, los organismos autónomos que disponga la Constitución o cualquier otro órgano federal, y para los funcionarios o servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en los todos los anteriores.

A ese organismo público autónomo que se plantea en esta iniciativa se le denominará de igual forma que la actual entidad Administración Pública Federal, es decir, Instituto Federal de Acceso a la Información, el cual estará integrado por cinco comisionados nombrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República o en su recesos por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.

En efecto, se propone elevar a rango constitucional que dichos comisionados, una vez nombrados por el Ejecutivo federal, sean aprobados por la Cámara Alta o por la Comisión Permanente del Congreso General, según corresponda, para evitar posibles acciones legales por parte de aquellos que fueran "objetados", o en contra de las resoluciones del Instituto, toda vez que se estima que el actual artículo 34 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, transgrede los artículos 49 y 133 del código supremo, y como consecuencia el 16 del mismo; en otras palabras, los principios de división de poderes; de autonomía de cada poder; de supremacía constitucional y por extensión el de legalidad, debido a que las actuaciones de las autoridades deben fundarse y motivarse en la ley que les otorga sus atribuciones y deberes, y más aún en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Básicamente se señala que esa colaboración de poderes no se encuentra establecida en la norma fundamental y por tal razón, si deseamos realmente que dicha colaboración entre el Ejecutivo federal y el Senado de la República (o la Comisión

Permanente del Poder Legislativo federal) sea constitucional y por ende legal, debemos incorporarla en el máximo ordenamiento del país, pues de lo contrario únicamente estaría en el ámbito de las atribuciones del Ejecutivo federal nombrar a los ya señalados comisionados, dejando fuera la intervención concreta de una de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente del mismo.

Relacionado con lo anterior, también se propone que los mencionados comisionados del Instituto estén sujetos al Título Cuarto de la propia Constitución General, ya que el Presidente de la República, junto con los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública, rubricaron un decreto que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002 en el cual se establece, en su artículo 9, que *"... El Instituto contará con una Contraloría Interna, órgano de control interno, que ejercerá sus funciones acorde con la naturaleza especializada del Instituto y sin interferir en las decisiones sustantivas de la entidad, de conformidad con la legislación en la materia..."*.

Esto ha conducido a que el Órgano Interno de Control en el actual Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, fundando y motivando su actuación en ese artículo 9, no pueda actuar o iniciar el procedimiento correspondiente en torno a las presuntas responsabilidades por actos u omisiones llevadas a cabo por los comisionados de ese Instituto, probablemente violando lo establecido en la Carta Magna sobre que *"...Para efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos... en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal... quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones..."*, así como también que *"... Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones..."*. Así, y como ya se mencionó, para que no quede duda alguna, los comisionados del organismo autónomo que se

propone son servidores públicos sujetos a responsabilidades conforme a lo que mandata nuestra Constitución Política.

Con relación a las entidades federativas, entendiendo por éstas a los estados y al Distrito Federal, a través del **Artículo Segundo** del decreto se propone que en cada una exista un organismo especializado en materia de acceso a la información pública, integrado por no más de cinco comisionados, quienes serán nombrados por el gobernador del estado o por el jefe de gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Congreso del estado o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, según corresponda. Los requisitos de elegibilidad, su periodo de tiempo y los supuestos de su remoción se establecerán en la ley reglamentaria del artículo 6o. constitucional, favoreciendo el principio de máxima publicidad y con sujeción a la clasificación que disponga esa ley, que en ningún caso se deberá menoscabar el derecho a obtener esa información pública para que así las personas puedan calificar el ejercicio gubernamental o, entre otros, participar en el Sistema de Planeación Democrática a nivel federal o, en su caso, en los planes de desarrollo de las entidades federativas así como de los municipios.

Al igual que en lo federal, según sea, en el ámbito de los estados, municipios, Distrito Federal y las demarcaciones territoriales del mismo, las resoluciones de los mencionados organismos especializados serán definitivas para los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de las entidades federativas, y para sus servidores o funcionarios que desempeñen un empleo, cargo o comisión en los mismos. Los demás particulares podrán impugnar esas resoluciones directamente ante el Poder Judicial de la Federación.

Lo señalado en la última parte del párrafo anterior es de suma importancia, toda vez que en algunas entidades federativas se ha establecido, contrario al derecho de acceso a la información pública de forma sencilla y expedita, que las respuestas que se dan a las personas y si éstas no estén conformes con aquellas, en primer término tendrán que seguir un procedimiento de reconsideración ante quien se solicitó la información; después recurrirse ante los tribunales de lo contencioso administrativo, y

de forma posterior, si así se amerita, iniciar el juicio de amparo ante el Poder Judicial de la Federación.

Esto ocasiona que las personas tengan que seguir un proceso largo, tedioso y engorroso, por lo cual así se justifica que, como en la esfera federal, las respuestas que otorguen a las personas los comités de información correspondientes, únicamente se recurran tales respuestas ante el organismo especializado en materia de acceso a la información pública, para que de forma posterior las personas, si están inconformes, acudan directamente al amparo y protección de la justicia de la unión, es decir al Poder Judicial de la Federación que, con su capacidad y compromiso con la nación, podrá resolver las evasivas o negativas de acceso a la información pública conforme al Estado de derecho que debe imperar en todo momento en nuestro país.

Es importante recalcar que en esta iniciativa se propone, en el **Artículo Tercero** del decreto, que ningún legislador, sea federal, estatal o a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, podrá ser parte de aquellos entes que se establezcan en la Constitución o por medio de ley, que intervinieron en su formulación, reforma o adición, o en la ratificación o aprobación de los titulares de esos entes, para así evitar posibles conflictos de intereses o señalamientos de que se favoreció a una persona o un sector de la sociedad, para que de esta forma sea más transparente la actuación del poder legislativo.

Asimismo, con el objeto de lograr la independencia de aquellos que organizaron o calificaron la elección de Presidente de la República, también en esta iniciativa se propone que los servidores o funcionarios públicos que hayan sido magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consejeros o directivos en el Instituto Federal Electoral, no podrán desempeñar, en ningún tiempo, un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal encabezada por quien ganó la elección que ellos mismos organizaron o calificaron. Asimismo, se estima que la reserva anterior debe trasladarse a las entidades federativas y sus municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según corresponda.

Finalmente, es conveniente señalar que en este acto legislativo se presentan a esta soberanía, tanto la iniciativa que nos ocupa, la cual contempla reformas y adiciones a la Carta Magna que ya se mencionaron y otras que se realizan para estar acordes con las modificaciones que se proponen, así como también su correspondiente iniciativa con proyecto de ley reglamentaria que retoma la actual Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, robusteciendo el derecho de acceso a la información pública que no debe estar en manos de particulares, terceros o sujeto a la tramitología pública, en este caso a los costos de transacción en la obtención de la misma que desincentivan la participación de la sociedad en las decisiones públicas, sino una real transparencia y rendición de cuentas que todo Estado debe facilitar a sus gobernados mediante procedimientos sencillos y expeditos, para que se lleven a cabo las evaluaciones de desempeño de los gobernantes; para que se adopten las decisiones adecuadas al momento de sufragar en las elecciones populares, así como la debida expresión de demandas y aspiraciones en el Sistema de Planeación Democrática.

Por lo expuesto, la legisladora que suscribe, diputada a la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, a nombre del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 6to.; 26 y 73, fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones jurídicas aplicables, somete a la consideración de esta Asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Primero.-** Se **reforman** los artículos 6o.; 26, apartado A, segundo párrafo; 73, fracción XXVIII; 134, primer párrafo; y se **adiciona** el artículo 134, con un último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6o. 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.

El Estado garantizará, mediante procedimientos sencillos y expeditos, el derecho de acceso a la información pública. Este derecho no estará sujeto a demostración, interés, justificación, motivación o utilización alguna de la información pública, sino en los casos que establece el párrafo anterior y en los términos que disponga la ley, la cual fijará la información pública obligatoria que, por cualquier medio, estará disponible en todo momento para las personas.

En ningún caso podrá clasificarse la información relacionada con delitos de lesa humanidad o de violaciones graves a derechos fundamentales.

En los términos que disponga la ley, será pública toda la información que por cualquier motivo o título los sectores social o privado, nacionales o extranjeros, por si o a través de interpósita persona, hayan administrado, aplicado, dispuesto, ejercido, manejado, recaudado, recibido, transferido o utilizado recursos públicos. Los informes que deberán presentar esos sectores serán públicos y deberán contener la información que establezca la ley.

La garantía de acceso a la información pública federal estará encargada a un organismo público autónomo denominado Instituto Federal de Acceso a la Información, con independencia técnica, de gestión y decisión, y con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual estará integrado por cinco comisionados, sujetos al Título Cuarto de esta Constitución, cuyos periodos de encargo, aspectos de remoción y requisitos de elegibilidad serán establecidos en la ley, nombrados por el Ejecutivo federal con aprobación del Senado de la República o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. En ningún caso podrán ser comisionados del Instituto aquellos a que se refieren los párrafos quinto y sexto del artículo 108 de esta Constitución o los que señale la ley. El Instituto Federal de Acceso a la Información resolverá sobre la evasiva o negativa de acceso a la información

pública de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los organismos autónomos que establece esta Constitución o de cualquier otro órgano federal, y protegerá la información personal en posesión de dichos poderes, organismos y órganos. El Instituto rendirá anualmente al Congreso de la Unión un informe en los términos que establezca la ley.

Las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información serán definitivas para la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, para los Poderes Legislativo y Judicial Federales, los organismos autónomos así como para las personas desempeñen un empleo, cargo o comisión en los mismos. Esas resoluciones serán públicas y estarán sujetas a la clasificación que disponga la ley. Los demás particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

El acceso a la información pública en las entidades federativas se garantizará conforme a lo que establece esta Constitución.

#### Artículo 26.

A. ...

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante **los derechos de acceso a la información pública y de participación** de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

...

...

B. ...

#### Artículo 73. ...

I. a XXVII. ...

**XXVIII. Para legislar en materia de acceso a la información pública en la República;**

XXIX. a XXX. ...

**Artículo 134.** Los recursos **económicos, ya sean en efectivo o en especie, que** dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, sus respectivas administraciones públicas paraestatales, **así como aquellos que reciban recursos federales por cualquier motivo o título,** se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

...

...

...

...

**En los términos que disponga la ley que señala el artículo 6o. de esta Constitución, será pública toda la información materia de este artículo.**

**Artículo Segundo.-** Se **reforman** los artículos 115, fracción II, párrafos segundo y tercero en sus incisos a) y c); Se **adicionan** los artículos 115, fracción II, tercer párrafo, inciso a), con un segundo párrafo; 116, con una fracción VI, las actuales fracciones VI y VII se recorren y pasan a ser VII y VIII, respectivamente; y 122, apartado C., con una BASE SEXTA, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 115. -.**

I. ...

II. ...

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, **garanticen el derecho de acceso a la información pública y aseguren la participación ciudadana y vecinal.**

...

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

**Las controversias que se susciten entre la administración pública municipal y los particulares en torno al acceso de información pública, serán dirimidas por el organismo especializado en materia de acceso a la información pública de cada Estado, conforme a la ley que expida el Congreso Estatal, la cual se sujetará a lo dispuesto en esta Constitución General;**

b) ...

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 116 de esta Constitución;

d) a e) ...

...

III. a X. ...

**Artículo 116. ...**

...

I. a V. ...

**VI. Las Constituciones de los estados establecerán el derecho de acceso a la información pública conforme a lo dispuesto en esta Constitución.**

Cada estado contará con un organismo especializado en materia de acceso a la información pública, que resolverá favoreciendo el principio de máxima publicidad en los términos que señale la ley a que se refiere el artículo 6o. constitucional y sin que se menoscabe lo dispuesto en el artículo 26 de esta Constitución. Cada organismo estará integrado por no más de cinco comisionados, sujetos al Título Cuarto de esta Constitución, cuyos periodos de encargo, aspectos de remoción y requisitos de elegibilidad serán establecidos en la ley que señala el artículo 6o. Constitucional, nombrados por el gobernador del estado con aprobación del Congreso estatal.

Las resoluciones de los organismos especializados de los estados serán definitivas para los Poderes Legislativo y Judicial estatales, las administraciones públicas centralizadas o paraestatales de los estados, los municipios, así como para las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión en los mismos. Dichas resoluciones serán públicas, sujetas a la clasificación que establezca la ley y podrán ser impugnadas por los demás particulares ante el Poder Judicial de la Federación.

**VII. 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 por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.**

VIII. La Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

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.

**Artículo 122. ...**

...

...

...

...

...

A. a B. ...

C. ...

BASE PRIMERA.- a BASE QUINTA.- ...

**BASE SEXTA.-** Existirá en el Distrito Federal un organismo especializado en materia de acceso a la información pública, que resolverá favoreciendo el principio de máxima publicidad en los términos que señale la ley a que se refiere el artículo 6o. de esta Constitución y sin que se menoscabe lo dispuesto en el artículo 26 constitucional. El organismo estará integrado por no más de cinco comisionados, sujetos al Título Cuarto de esta Constitución, cuyos periodos de encargo, aspectos de remoción y requisitos de elegibilidad serán

aquellos establecidos en la ley que señala el artículo 6o. de esta Constitución, nombrados por el Jefe de Gobierno con aprobación de la Asamblea Legislativa.

Las resoluciones del organismo especializado en materia de información pública en el Distrito Federal serán definitivas para la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial, los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados del Distrito Federal, y las demarcaciones territoriales. Esas resoluciones serán públicas, sujetas a la clasificación que establezca la ley y podrán ser impugnadas por los demás particulares ante el Poder Judicial de la Federación.

D. a H. ...

**Artículo Tercero.-** Se **reforman** los artículos 108, primer párrafo; 110, primer párrafo; 111, primer párrafo; y se **adiciona** el artículo 108, con los párrafos quinto y sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, **en el Distrito Federal, en las Cámaras en que se divide el Congreso de la Unión así como a los servidores del Instituto Federal de Acceso a la Información; del organismo encargado de normar y coordinar el Sistema de Nacional de Información Estadística y Geográfica; del banco central; del Instituto Federal Electoral y los de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, comisiones o encargos.**

...

...

...

Los servidores o funcionarios públicos que hayan sido o sean magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consejeros o directivos en el Instituto Federal Electoral, no podrán desempeñar un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal encabezada por quien ganó la elección que ellos mismos organizaron o calificaron. Las leyes de las entidades federativas, según corresponda, atenderán lo establecido en este párrafo para las mismas así como para sus municipios o demarcaciones territoriales.

Tampoco podrán desempeñar un empleo, cargo o comisión en los desconcentrados, entidades paraestatales u organismos constitucionales autónomos aquellos legisladores que intervinieron en la formación, reforma o adición de esta Constitución, leyes o decretos que los crean, reformen o adicionen, o que intervinieron en la aprobación o ratificación de sus titulares. Asimismo los diputados o senadores al Congreso General pertenecientes a la legislatura en la cual se haga la declaración de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos o los Senadores que pertenezcan a la legislatura inmediata posterior de cuando se haya hecho esa declaración, en ningún tiempo ni por cualquier motivo podrán desempeñar un empleo, cargo o comisión en la administración que aquel encabeza.

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información, los integrantes de la junta de gobierno del organismo encargado de normar y coordinar el

**Sistema de Nacional de Información Estadística, el gobernador del Banco Central, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.**

...

...

...

...

...

**Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, **los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información, los integrantes de la junta de gobierno del organismo encargado de normar y coordinar el Sistema de Nacional de Información Estadística, el gobernador del Banco Central, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,** así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

### **Transitorios**

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

**Segundo.-** Se derogan y en su caso se abrogan, todas las disposiciones que se opongan a este decreto.

**Tercero.-** El H. Congreso de la Unión deberá, dentro de los noventa días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, expedir la ley en materia de acceso a la información pública así como, en su caso, las modificaciones correspondientes al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en los términos de este decreto.

**Cuarto.-** Las Legislaturas de los estados realizarán, en lo conducente, dentro de los ciento ochenta días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, las reformas, adiciones o derogaciones correspondientes a las Constituciones estatales y, en su caso, la expedición de las leyes que correspondan para garantizar el acceso a la información pública conforme a lo dispuesto en este decreto.

**Quinto.-** El Ejecutivo federal podrá nombrar como Comisionados del organismo autónomo que se crea mediante el presente decreto a aquellos que fungen con dicha función en la actual entidad de la Administración Pública Federal en materia de acceso a la información pública, siempre y cuando cumplan con los requisitos que se establezcan en la ley que señala el artículo 6o. constitucional y los párrafos quinto y sexto que se adicionan al artículo 108 constitucional mediante este decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los dieciséis días del mes de noviembre del año dos mil seis.

"2006, Año del Bicentenario del natalicio del Benemérito de las Américas, don Benito Juárez García"

Dip. Érika Larregui Nagel (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2134-I, jueves 16 de noviembre de 2006.

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ENRIQUE SERRANO ESCOBAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Enrique Serrano Escobar, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 55, fracción II, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite presentar a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa de decreto que reforma los artículos 73, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El gasto público de los tres órdenes de gobierno se ha visto presionado para crecer a un ritmo mayor que el de los ingresos, debido al incremento de las necesidades de la población. Satisfacer dichas demandas requiere de gobiernos más fuertes, con mayores recursos y más autónomos.

No en balde, cada año somos testigos de las propuestas, iniciativas y debates que se desarrollan en busca de mayores recursos para los estados y municipios. Sin embargo, un gran porcentaje del gasto se encuentra comprometido y los recursos descentralizados a entidades federativas y municipios resultan insuficientes.

Por otra parte, el esquema actual del federalismo fiscal genera que la mayoría de las entidades federativas dependan, para su gasto anual, en más del 90 por ciento, de los recursos federales.<sup>1</sup>

No obstante que los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios han crecido de manera importante en los últimos años, resultan insuficientes para cumplir sus mandatos constitucionales de gasto. Lo cual se agrava al no tener contribuciones propias de peso recaudatorio relevante, haciendo mínima su corresponsabilidad fiscal.

El hecho de que, bajo el actual esquema, sea en gran parte la legislatura federal, y no la local, la que decida en que deben gastarse la mayor parte de los recursos e incluso si las entidades deben o no tener un impuesto local de peso recaudatorio, mantiene subutilizada la capacidad generadora de recursos para las entidades federativas. Sin embargo, la obtención de los nuevos recursos para atender dicha necesidad financiera debe ocurrir con visión de mediano y largo plazos, hasta lograr una mayor correspondencia entre la carga tributaria nacional, la satisfacción de las demandas de la población y la capacidad contributiva de la economía.

Para el fortalecimiento del federalismo se debe iniciar la descentralización responsable y aprovechar la capacidad generadora de recursos de las entidades federativas y de los municipios, a fin de que mediante actividades propias, aprobadas y reguladas por sus legislaturas, se contrarreste la excesiva dependencia que tienen del ámbito federal y puedan recuperar el papel que largos años de centralización y burocratismo les arrebataron, obteniendo así una mayor autonomía financiera.

En este sentido, la presente iniciativa tiene como finalidad dotar a las entidades federativas de otras prerrogativas que les permitan obtener recursos adicionales, convirtiendo en coincidente una facultad que hasta hoy ha sido competencia exclusiva de la federación; me refiero a la facultad de organizar, legislar y crear sorteos de carácter local, cuando éstas no ocurran simultáneamente en el nivel nacional o en dos o más estados permitiendo con ello fortalecimiento de sus finanzas públicas.

La Lotería Nacional es, por antonomasia, símbolo de tradición mexicana, habiendo sido creada desde 1770, en épocas del Virreinato, como un instrumento para crear beneficios a la corona. Desde entonces ha destinado los recursos obtenidos a la asistencia pública. Sin embargo, y a pesar de que su objetivo principal es apoyar las

actividades del Ejecutivo en el campo de la asistencia pública, resulta insuficiente el beneficio obtenido en este renglón.

Es por ello que, lejos de pretender la eliminación de la institución que representa la Lotería Nacional o de etiquetar el destino de sus ingresos, se busca fortalecer las atribuciones de las entidades federativas para reglamentar y regular las loterías que se realicen a nivel estatal, a través de la creación de organismos públicos descentralizados que les permitan obtener ingresos adicionales, cuando no ocurran simultáneamente a nivel nacional o en dos o más estados.

De igual forma, no se pretende trastocar las facultades que actualmente se confieren a la Secretaría de Gobernación, a través tanto de la Ley Federal de Juegos y Sorteos como de la Ley Orgánica de la Administración Pública, en materia de juegos y sorteos de índole nacional, ya que, bajo el principio de exclusión que se consagra en el artículo 124 de nuestra Carta Magna, es facultad reservada a los estados las que no se confieran expresamente a los funcionarios federales.

Los sorteos a se refiere esta iniciativa no deben entenderse como casinos o cruce de apuestas de cualquier índole, ni a que éstos se otorguen o puedan ser concesionados a personas físicas o morales distintas al gobierno estatal, **sino como el hecho de facultar a los estados para que, a través de un organismo descentralizado del Poder Ejecutivo estatal, puedan celebrar sorteos de manera autónoma, para maximizar la generación de recursos, que les permitan apoyar las prioridades estatales de educación, salud, seguridad, obras públicas y combate a la pobreza, trasladando para sí mismos la experiencia positiva que ha representado la Lotería Nacional durante muchos años, logrando así instrumentar una modalidad de loterías estatales.**

La creación de organismos descentralizados será en aras de imprimir dinamismo en la atención de esta acción gubernamental, ahorrando pasos que impliquen el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados, sin perjuicio de estar sometidos a la vigilancia del Poder Legislativo estatal, por medio del órgano de fiscalización correspondiente.

Lo anterior se pretende lograrlo a través de la reforma de los artículos 73, 116 y 122 constitucionales, así como mediante la creación de una ley reglamentaria que establezca los criterios básicos para su instrumentación.

En este tenor, y siendo evidente la necesidad de impulsar el papel estratégico de las entidades federativas y municipios para aprovechar las oportunidades y afrontar positivamente los desafíos que nos imponen las nuevas condiciones de competitividad, promoviendo el desarrollo económico y social de las regiones, con un enfoque desde lo local; resulta, éste, un primer paso para que los recursos cuya operación y fuente de riqueza provenga de las entidades se distribuya de manera equitativa entre las haciendas estatal y municipal.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la aprobación de esta asamblea, el siguiente

### **Proyecto de Decreto**

**Artículo Primero.** Se reforma la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 73. ....**

**I. a IX. ....**

X. Para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas, **sorteos de cobertura nacional**, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

**Artículo Segundo.** Se adiciona un cuarto párrafo a la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 116. ....**

.....

I. ....

II. ....

.....

.....

Las legislaturas de los estados estarán facultadas para legislar sobre la creación y administración de loterías públicas de carácter local, siempre y cuando los recursos que se obtengan sean destinados y enterados a las haciendas públicas estatales, sean participables a los municipios, se organicen y operen por el Poder Ejecutivo estatal u organismos descentralizados del mismo y se destinen a educación, salud, seguridad, obras públicas y combate a la pobreza en las entidades federativas.

III. a VII. ....

**Artículo Tercero.** se adiciona un inciso ñ) a la fracción V de la base primera del artículo 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasando el vigente ñ) a ser o) y recorriéndose en su orden los demás incisos.

**Artículo 122.** .....

Base Primera. ....

I. a V. ....

a) a n) .....

ñ) Para legislar sobre la creación y administración de loterías públicas de carácter local, siempre y cuando los recursos que se obtengan sean destinados y enterados a la hacienda pública del Distrito Federal, sean participables a sus órganos político-administrativos, se organicen y operen por el Ejecutivo del Distrito Federal u organismos descentralizados del mismo y se destinen a

educación, salud, seguridad, obras públicas y combate a la pobreza en el Distrito Federal.

o) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

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

### **Transitorio**

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

### **Nota:**

1 Declaratoria a la nación; Primera Convención Nacional Hacendaria.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de noviembre de 2006.

Diputado Enrique Serrano Escobar (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2136-I, martes 21 de noviembre de 2006.**

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A CARGO DEL DIPUTADO FAUSTINO JAVIER ESTRADA GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM**

Faustino Javier Estrada González, diputado a la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicito se turne a las comisiones correspondientes para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de los Diputados de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de Ley.

**Exposición de Motivos**

En nuestro país, así como en muchas naciones de Latinoamérica, el combate a la delincuencia, se encuentra limitado, en muchas ocasiones, por la deficiencia o imposibilidad física de atender el gran volumen de asuntos denunciados. Las carencias operativas de las autoridades persecutorias de los delitos se traducen en la mayoría de las ocasiones, en impunidad.

Nuestro sistema penal, al igual que en todos los países occidentales, faculta al Estado para que, en ejercicio del derecho de sancionar o castigar a aquellos que trastocuen el orden legal. Así, dentro de la teoría penal se ha hablado del monopolio de la acción penal del Estado, ejercida a través de un órgano constitucionalmente establecido para

ello. Nuestro máximo ordenamiento, reconoce en el Ministerio Público Federal, al órgano encargado de velar por la legalidad de las actuaciones que, autoridades y ciudadanos, realicen en la convivencia pacífica. De ahí, que se reconoce por el Estado, como entidad soberana, que el derecho penal, debe y es el último recurso para la solución de conflictos cotidianos entre los gobernados. Desgraciadamente, la teoría penal ha sido superada por la realidad social. Hoy día, los índices delincuenciales se han incrementado alarmantemente en todo nuestro país. La corrupción e ineficiencia en la actuación de la autoridad ministerial han colaborado con la impunidad y el incremento, casi incontrolable, en la comisión de delitos sobre todo patrimoniales o que implican al crimen organizado.

En los últimos años, se ha buscado por los conductos institucionales soluciones que aunque en la teoría deberían funcionar, en la práctica implican un paliativo para la solución del fenómeno social delincencial.

La colaboración de los diversos niveles de gobierno (Federación, estados y municipios) ha servido para el reconocimiento de estos, del gran problema en que se ha constituido el problema que nos ocupa. Pero no han sido suficientes. Las apatías de la sociedad en cuanto a la presentación de denuncias penales por razones varias como la pérdida de tiempo, la desconfianza de las autoridades ministeriales y policiales, la nula participación de las víctimas u ofendidas dentro de los procedimientos penales se han traducido en la falta de una claridad del problema.

Pero en cuanto a operatividad en la persecución de los delitos, debemos señalar que dada la magnitud del fenómeno las autoridades se han visto superadas no solo en la prevención, sino más gravemente, en el combate y en la persecución.

Es en la persecución en donde hoy, los integrantes del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en esta Cámara, centramos la presente propuesta. Esta pretende que las víctimas o los ofendidos de los delitos, cualquiera que fuere su naturaleza, puedan actuar en coadyuvancia con el Ministerio Público federal a fin de integrar, debidamente, la indagatoria; y ya dentro del proceso penal, puedan participar,

activamente durante todo el procedimiento. Con ello, sostenemos, el Ministerio Público podrá contar con un apoyo en la integración de los expedientes a través de las pruebas que se aporten por parte de la víctima o del ofendido del delito, acelerando la conformación de aquellos y garantizando que las causas penales se lleven a buen término.

Hoy día, es cierto que se reconoce la facultad de coadyuvar o colaborar con el Ministerio Público a las víctimas o los ofendidos de los delitos, pero esta participación se encuentra siempre supeditada a la voluntad de los agentes que conforman esa representación social. Por ello, se propone establecer como un derecho de los ciudadanos que sufran en su persona o su patrimonio las consecuencias de los delitos, el participar como un derecho constitucionalmente reconocido en todas y cada una de las diligencias o actuaciones tanto en la indagatoria como dentro del procedimiento penal a través de la aportación de pruebas, solicitud de diligencias; en suma, actuando activamente en la secuela procesal no como mero espectador o por un dejo de venganza, sino como alguien que tiene derecho, uno de los más altos, a que le sea impartida justicia.

### **Nuestra propuesta**

En el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece un catálogo de derechos tanto del delincuente como de la víctima u ofendido. Es aquí que hemos considerado establecer la inclusión del derecho de estos últimos a coadyuvar con el Ministerio Público tanto en la indagatoria, como en las distintas etapas del procedimiento ante el juez del conocimiento.

Así nuestra propuesta faculta de forma clara el derecho irrestricto y en todo momento para que pueda colaborar con el Ministerio Público, a que le sea reconocida personalidad jurídica dentro del proceso, consecuentemente podrá promover en todas las etapas pre y judiciales, ofreciendo pruebas, interrogando testigos y, en suma, poder participar activamente en la persecución de la justicia.

Coadyuvar es "contribuir, asistir o ayudar a la consecución de algo". Así, las víctimas u ofendidos de un delito asistirán, como una especie de "auxiliares", al Ministerio Público, diferenciándose esta facultad con la ya existente en el Código Federal de Procedimientos Penales, en que nosotros proponemos la coadyuvancia obligatoria dejando a un lado la facultad o potestad del Ministerio Público para permitir esta participación.

En cuanto a la reforma de los artículos 2o., 4o., 86, 113, 123, 136, 141 y 306 del Código Federal de Procedimientos Penales se busca aterrizar, dentro de este dispositivo, dicha facultad.

Por lo anterior, el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de los Diputados somete a consideración de esta honorable Cámara, la siguiente iniciativa con proyecto de:

**Decreto por el que se reforma la fracción II del inciso B) del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se adiciona con un último enunciado al primer párrafo del artículo 2º; se adiciona un tercer párrafo al artículo 4º; se reforma el segundo párrafo y se adiciona un enunciado a la parte final del tercer párrafo del artículo 86; se adiciona un último párrafo al artículo 113; se adiciona un tercer párrafo, recorriéndose el actual del artículo 123; se reforma la fracción VI del artículo 136; se reforma la fracción II del artículo 141; y, se reforma el primer párrafo del artículo 306 todos del Código Federal de Procedimientos Penales en materia de coadyuvancia obligatoria del ofendido o víctima del delito.**

**Artículo Primero.-** Se reforma la fracción II, inciso B) del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 20. ...**

**A. ...**

I al X. ...

B. De la víctima o del ofendido:

I. ...

II. **La víctima u ofendido del delito, tendrá en todo momento, el derecho a coadyuvar con el Ministerio Público dentro de la indagatoria o el proceso; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso; a que se le reconozca personalidad procesal y promover dentro de ambas etapas, previo acuerdo con el Ministerio Público, de la realización de alguna diligencia; a aportar pruebas e interrogar al presunto responsable, testigos o peritos.**

III al VI. ...

**Artículo Segundo.** Se adiciona con un último enunciado el primer párrafo del artículo 2º; se adiciona un tercer párrafo al artículo 4º; se reforma el segundo párrafo y se adiciona un enunciado a la parte final del tercer párrafo del artículo 86; se adiciona un último párrafo al artículo 113; se adiciona un tercer párrafo, recorriéndose el actual del artículo 123; se reforma la fracción VI del artículo 136; se reforma la fracción II del artículo 141; y, se reforma el primer párrafo del artículo 306 todos del Código Federal de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

**Artículo 2o.** Compete al Ministerio Público Federal llevar a cabo la averiguación previa y ejercer, en su caso, la acción penal ante los tribunales. **La víctima u ofendido del delito coadyuvará en la integración de la averiguación previa y la secuela procesal, si correspondiera, promoviendo o participando en el desahogo de pruebas, diligencias, audiencias y demás actuaciones, previo acuerdo con el Ministerio Público federal, siempre que no contravenga las facultades y obligaciones consagradas por la Constitución General, este código o cualquier otro ordenamiento a esta representación social.**

...

I a la XI .- ...

**Artículo 4. ...**

...

Para el caso del primer párrafo del presente artículo la víctima u ofendido del delito, coadyuvará con el Ministerio Público federal en los términos previstos en el artículo 20 de la Constitución general y el presente código.

#### Artículo 86. ...

El Ministerio Público o la víctima u ofendido actuando en coadyuvancia, podrá replicar cuantas veces quisiere, pudiendo la defensa contestar en cada caso.

Si el acusado tuviere varios defensores, no se oirá más que a uno de ellos cada vez que toque hablar a la defensa. Cuando intervinieren varios agentes del Ministerio Público, sólo se oirá a uno de ellos cada vez que corresponda intervenir al Ministerio Público. Para el caso de que la víctima u ofendido actúe en coadyuvancia, previo acuerdo con el Ministerio Público, podrá intervenir en cada vez que corresponda a este.

#### Artículo 113. ...

I. ...

II. ...

...

...

La víctima u ofendido del delito, tendrá en todo momento, el derecho a coadyuvar con el Ministerio Público dentro de la indagatoria o el proceso; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso; a que se le reconozca personalidad procesal y promover dentro de ambas etapas, previo acuerdo con el Ministerio Público, de la realización de alguna diligencia; a aportar pruebas e interrogar al presunto responsable, testigos o peritos.

#### Artículo 123. ...

...

El Ministerio Público o sus auxiliares, en todo caso garantizará la coadyuvancia establecida en el artículo 20 constitucional, a la víctima u ofendido independientemente de la característica de persecución del delito.

...

Artículo 136. ...

I al V. ...

VI. En general, hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos, **asegurando el derecho de la víctima u ofendido a coadyuvar en los términos establecidos en el presente ordenamiento.**

**Artículo 141.** En todo procedimiento penal, la víctima o el ofendido por algún delito tendrá derecho a:

I. ...

II. **Coadyuvar en los términos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este código u otro ordenamiento, con el Ministerio Público;**

III al V. ...

...

...

**Artículo 306.** En la audiencia podrán interrogar al acusado sobre los hechos materia del juicio, el juez, el Ministerio Público, **la víctima u ofendido actuando en coadyuvancia** y la defensa. Podrán repetirse las diligencias de prueba que se hubieren practicado durante la instrucción, siempre que fuere necesario y posible a juicio del tribunal, y si hubieren sido solicitadas por las partes, a más tardar al día siguiente en que se notificó el auto citando para la audiencia. Se dará lectura a las constancias que las partes señalen; y después de oír los alegatos de las mismas, se

declarará visto el proceso, con lo que terminará la diligencia, salvo que el juez oyendo a las partes, considere conveniente citar a nueva audiencia, por una sola vez.

...

### **Artículo Transitorio**

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

Dado en la sede de la Cámara de los Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los veintiún días de noviembre de 2006.

"Año del Bicentenario del natalicio del Benemérito de las Américas, don Benito Juárez García"

Diputado Faustino Javier Estrada González (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2136-I, martes 21 de noviembre de 2006.

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SANTIAGO GUSTAVO PEDRO CORTÉS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

La sociedad mexicana tiene dos demandas muy elementales: la justicia y la democracia.

Respecto a esta última, quedó demostrada en las pasadas elecciones, que fueron las más competidas con una baja participación de la ciudadanía, porque los ciudadanos ya no se sienten representados por los partidos políticos.

La democracia representativa, formal y de mercado está agotada; es necesario transitar hacia formas de democracia más evolucionadas que respondan realmente a los intereses del pueblo.

La democracia representativa y formal exige la participación de los ciudadanos en la elección de los representantes a los cargos de elección, pero no permite la participación del pueblo en la toma de las decisiones fundamentales que tienen que ver con el rumbo que toma la nación.

En las pasadas elecciones federales, más de 45 por ciento del electorado no votó; entre otras cosas, porque sienten que los partidos políticos no tienen interés en los problemas que padece de manera cotidiana la población mexicana porque éstos están fuera de la solución de sus problemas.

En estas elecciones, el porcentaje de los que sufragaron lo concentraron fundamentalmente entre las tres principales fuerzas políticas del país.

El resultado fue que cada una de ellas no obtuvo más de un tercio de la votación nacional emitida, por lo que la fuerza política que se adjudicó la mayoría de los votos no representa la voluntad del pueblo de México y mucho menos de los no votaron.

¿Cómo puede una fuerza política gobernar, cuando la participación de la ciudadanía es sumamente limitada?

Está claro que las campañas electorales se han convertido en un espectáculo mediático, donde prevalece el dinero privado, que corrompe por igual a candidatos de una u otra fuerza política y que los aleja de trabajar por los intereses de sus electores y los pone al servicio de intereses económicos locales, regionales y nacionales que sólo buscan el lucro fácil.

Por ello, el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo considera que, dado el atraso democrático que se vive México en comparación con otras naciones de América Latina y del mundo, es necesario que transitemos hacia una democracia directa y participativa.

Compañeras y compañeros diputados:

Para que el nivel de desarrollo industrial que ha alcanzado México esté en concordancia con las exigencias del pueblo en materia de democracia, es fundamental que elevemos a rango constitucional las siguientes figuras de la democracia participativa y directa, para dar lugar a una nueva era de democracia en nuestro país.

Las figuras que proponemos son

**La afirmativa ficta**, para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho de petición; y si la autoridad no lo hace en un tiempo de cuatro meses, se entenderá que la respuesta de la autoridad es a favor del demandante.

**Iniciativa popular**, para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante las Cámaras del Congreso del Unión.

**Referéndum**, para que la ciudadanía exprese su aprobación o rechazo respecto de la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes, de reglamentos y decretos, así como de cuestiones que afecten sus intereses.

**Plebiscito**, para que los ciudadanos manifiesten su aprobación o rechazo a las determinaciones administrativas de importancia para la vida pública de los tres niveles de gobierno.

**Revocación de mandato**, para que el pueblo tenga la facultad de separar del cargo a un servidor público de elección popular por no haber cumplido sus compromisos de campaña electoral o las obligaciones que la ley le impone.

**Voz ciudadana en los ayuntamientos**, para que la problemática y las peticiones de los ciudadanos sean escuchadas en los municipios, ya que es el orden de gobierno más cercano a la gente.

Asimismo, se propone la inclusión de un artículo transitorio que establece la obligación del Congreso de la Unión de expedir en un plazo de seis meses, a partir de la aprobación de la presente adición constitucional, la ley reglamentaria de las figuras jurídicas de democracia participativa y que los congresos de las entidades federativas, en un plazo de un año, a partir de la publicación de las presentes adiciones constitucionales, la de adecuar las constituciones locales respecto a la Norma Fundamental.

Compañeras y compañeros diputados: por lo anterior y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa de

**Decreto que adiciona los artículos 80, 35, 36, 39, 71, 73, 74, 115 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo Primero.** Se adiciona un segundo párrafo al artículo 80; se adicionan una fracción IV y una V al artículo 35, corriéndose en su orden las actuales fracciones IV y V, para pasar a ser VI y VII, respectivamente; se adiciona una fracción VI al artículo

36; se adiciona una fracción IV al artículo 71; se adiciona una fracción XXVIII, actualmente derogada, al artículo 73; se adiciona una fracción VII, actualmente derogada, al artículo 74; se adiciona un párrafo tercero a la fracción II del artículo 115; se adiciona un párrafo 11 al artículo 135, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 80. ...**

En caso de que hayan transcurrido cuatro meses a partir de la fecha de presentación de la petición sin que se haya obtenido respuesta por parte de la autoridad, la misma debe entenderse en sentido positivo a favor del peticionario.

**Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:**

I. a III. ...

IV. Participar en los referéndum y plebiscitos en los términos que señale la ley.

V. Presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, según se establezca en la ley correspondiente.

VI. a VII. ...

**Artículo 36. Son obligaciones de los ciudadanos de la república:**

I. a V. ...

VI. Participar en los referéndum y plebiscitos.

**Artículo 39. ...**

El pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de, en términos de lo que disponga la ley correspondiente, revocar el mandato a los titulares de los órganos del poder público cuyo acceso al cargo derive de un proceso electoral.

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

I. a III. ...

IV. A los ciudadanos, en los términos establecidos en la ley correspondiente, requiriéndose por lo menos la firma de 50 mil ciudadanos.

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

I. a XXVII. ...

XXVIII. Expedir la ley que regule lo referente a iniciativa popular, plebiscito, referendo y revocación de mandato, estableciendo las modalidades para el ejercicio de cada una de estas figuras.

XXIX. a XXX. ...

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

I. a VI. ...

VII. Convocar a referéndum o plebiscito, salvo en los casos de designación de presidente de la república con carácter de interino, provisional o sustituto, lo referente al régimen interior del Congreso de la Unión o de alguna de sus cámaras, en ejercicio de facultades exclusivas, juicio político, declaración de procedencia y leyes tributarias.

VIII. ...

**Artículo 115.** ...

I. y II. ...

Los habitantes del municipio tendrán derecho a voz ciudadana en los ayuntamientos.

III. a VIII. ...

**Artículo 135.** ...

Las adiciones o reformas de la Constitución serán objeto de referéndum, en los términos que disponga la ley reglamentaria, según sus resultados, las adiciones o reformas quedarán aprobadas o no. Las adiciones o reformas de la Constitución que incidan en decisiones políticas fundamentales serán objeto de plebiscito en términos

de lo establecido en la ley reglamentaria, según sus resultados las adiciones o reformas quedarán aprobadas o no.

### **Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión, en un plazo de seis meses a partir de la publicación del presente decreto, expedirá la ley reglamentaria en la que se regularán las modalidades del ejercicio de iniciativa popular, revocación de mandato, referéndum y plebiscito.

**Tercero.** El Constituyente Permanente de las entidades federativas, en un plazo de un año a partir de la publicación del presente decreto, realizará las adecuaciones a la Constitución local para ponerla en concordancia con las adiciones contenidas en el presente decreto.

**Diputados:** Ricardo Cantú Garza, Santiago Gustavo Pedro Cortés (rúbricas).

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2136-I, martes 21 de noviembre de 2006.**

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALAN NOTHOLT GUERRERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM**

Alan Notholt Guerrero, diputado a la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicito se turne a las comisiones correspondientes para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de los Diputados de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

**Exposición de Motivos**

México, hoy vive un cambio en cuanto a sus instituciones y la concepción que se tiene con relación a la función de aquellos que han decidido trabajar para la nación. Es decir, a aquellos que, conforme al texto de nuestra Constitución son considerados como servidores públicos.

Pero en muchas ocasiones los funcionarios no cumplen con lo mandado por la ley. Esta situación no solo rompe con el orden social y jurídico, sino que transgrede el mandato soberano del pueblo, pues la actividad administrativa debe ser, ante todo, un honor más que una manera de ganarse la vida. De ahí que el legislador ha pretendido establecer mecanismos para poder corregir las transgresiones de los servidores

públicos. De ahí que se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como un conjunto de normas adjetivas para poder sancionar las actuaciones que lesionan a la sociedad por parte de los destinatarios de la norma.

Uno de los mecanismos para iniciar el procedimiento señalado por el dispositivo señalado es a partir de una queja presentada por un ciudadano en contra de uno o varios servidores públicos los cuales, en el ejercicio de sus funciones o aún más, realizando actos *ultravires* lesionan la función pública provocando daños, en muchas ocasiones, a los ciudadanos.

Pero la problemática que nuestro grupo parlamentario quiere corregir, es el hecho de que los ciudadanos sólo pueden actuar, dentro del ámbito de aplicación de esta ley, a través de la denuncia o presentación de los hechos ilícitos desde el punto de vista administrativo. Esto nos parece una limitación, sino que trasgresión, al principio de impartición de justicia reconocido en nuestra Carta Magna. Pues el artículo 17 establece, en su parte conducente que:

"**Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

..."

Esto es así pues el Constituyente Originario, así como el Permanente han determinado que todos tienen derecho a que el orden jurídico sea aplicado a fin de ser reestablecido para el caso de ser violentado. Por tanto, el ciudadano que acude a denunciar un hecho determinado en contra de un servidor público pretende que le sea administrada justicia, pues en suma, es la individualización de la voluntad del soberano, que se hace a través de un determinado sujeto, que pretende que se respeten las normas. Ciertamente es que aquel ciudadano que considera lesionado un derecho por parte de un determinado funcionario público, tiene expeditas otras vías, también lo es que tiene el derecho de buscar sea sancionado dicho individuo a fin de evitar que sujetos determinados detentan cargos públicos a fin de que no se sigan transgrediendo las normas jurídicas.

Se pretende pues establecer la facultad fiscalizadora de los ciudadanos sobre los malos servidores públicos. De aquí que consideramos que, a través de la coadyuvancia obligatoria por parte de los ciudadanos con los órganos internos de control o contralorías de las dependencias y entidades que conforman la administración pública federal, así como el reconocimiento de la personalidad del "agraviado" que se logrará tener un mayor control de los procedimientos que se instauren y sus resultados.

Hoy día, el ciudadano solo puede presentar la queja correspondiente, agotado este requisito de procedibilidad, ya no tiene noticia alguna del resultado del expediente. Esto nos parece equivocado pues como se ha manifestado todos tienen derecho a que se imparta justicia y, sobre todo, de tener conocimiento de los resultados de su actuación conforme a derecho. Por que el exigir sea administrada justicia, no implica un actuar vengativo, sino ciudadano y democrático en que hoy día, todos los mexicanos nos encontramos inmersos.

### **Nuestra propuesta**

Por las razones expuestas, hemos considerado promover la reforma a diversos dispositivos tanto de la Constitución General, como de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Para el primer caso, se promueven las adiciones a los artículos 108 y 109, a fin de establecer la facultad constitucional para los ciudadanos a fin de constituirse como coadyuvantes dentro de los procedimientos y les sea reconocida su personalidad.

Con ello, estamos seguros de que se controlará la actuación no solo de aquel funcionario contra quien sea presentada una queja, sino que, además, se controlará la actuación de los órganos internos de control.

Por lo que hace a las adiciones señaladas en los artículos 5 y 29 de la ley de la materia, se concretizan, dentro de dicho dispositivo las facultades a fin de que puedan no solo coadyuvar, sino que le sean reconocida la personalidad a fin de que también

puedan acudir, mediante el recurso de revocación, a una segunda instancia procesal a fin de que se pueda cumplir con los fines de control y sanción de la ley federal y el propio texto constitucional.

Por lo anterior, el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados somete a consideración de esta H. Cámara, la siguiente iniciativa con proyecto de:

**Decreto por el que se reforman los artículos 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 5 y 29 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en materia de coadyuvancia.**

**Artículo Primero.** Se adiciona un segundo párrafo y se recorren los demás del artículo 108; y, se agrega un enunciado al último párrafo del artículo 109 ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 108. ...**

**Las leyes garantizarán para el caso de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos a los que alude el presente artículo, la facultad de los ciudadanos que lleven a cabo la denuncia de hechos en contra de los servidores públicos señalados en el párrafo que antecede, como coadyuvante dentro de los procedimientos que fijen las leyes.**

...

...

...

**Artículo 109. ...**

**I. ...**

...

II. ...

III. ...

...

...

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo. **Se garantizará el derecho de los ciudadanos a coadyuvar y que le sea reconocida su personalidad en los procedimientos a que se refieren este y el artículo anterior.**

**Artículo Segundo.** Se adiciona un octavo párrafo al artículo 5°; y, se adiciona el artículo 29, ambos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

**Artículo 5.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:

...

...

...

...

...

...

**Quejoso:** Al ciudadano o ciudadana que denuncie los hechos con los que se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores

públicos, garantizándole en todo momento, el derecho a coadyuvar y que le sea reconocida personalidad a fin de que pueda actuar e imponerse de los autos del expediente correspondiente.

**Artículo 29.** Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría, el contralor interno, el titular del área de responsabilidades o por el Quejoso según corresponda.

### **Transitorio**

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

Dado en la sede de la Cámara de los Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los veintiún días del mes de noviembre de 2006.

"Año del Bicentenario del natalicio del Benemérito de las Américas, don Benito Juárez García"

Diputado Alan Notholt Guerrero (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2137-III, martes  
21 de noviembre de 2006.

QUE REFORMA EL PÁRRAFO SEXTO DEL ARTÍCULO 4o. Y ADICIONA UNA  
FRACCIÓN AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EDUARDO SERGIO DE LA TORRE  
JARAMILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ALTERNATIVA

El suscrito, diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de este honorable Pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el párrafo sexto del artículo 4o. y se adiciona una fracción XXIX-N al artículo 73, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente:

### Exposición de Motivos

Conforme a los artículos 50, 70, párrafos I y II, y 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función más importante que compete al Poder Legislativo es la elaboración de las leyes, con sus características de generalidad, abstracción e impersonalidad que, en lo señalado específicamente en el artículo 73 constitucional, atiende básicamente lo concedido al Congreso de la Unión como facultad para legislar en todas las materias esenciales al desarrollo y progreso de nuestro país, el cual atiende a las bases del derecho consagradas en la propia Constitución.

Dicha facultad, que se establece en el artículo 73, se refiere a la competencia federal expresa y limitada del Congreso de la Unión que otorga a las entidades federativas facultad para legislar en todas las materias que la Constitución no reserva a favor del Poder Legislativo federal.

A lo largo de sus 30 fracciones, el artículo 73 establece facultades legislativas, de interés prioritario para la nación, entre las que no observamos la facultad expresa de legislar en materia de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes. Al plasmar en nuestra Carta Magna la relevancia que tienen los derechos de la niñez mexicana, se evita que el tema quede supeditado a la exigencia en el cumplimiento de los derechos de otros grupos o sectores sociales.

En el ámbito internacional, el tema de la protección de la niñez ha sido motivo de preocupación y estudio desde hace varios años, ya que la gravedad de los problemas que enfrentan los menores se ha agudizado considerablemente, sobre todo en los países con mayor desigualdad social, de los que, lamentablemente, nuestro país no está excluido. Dicha situación ha dado origen a diversas convenciones y tratados multilaterales, a los que México se ha adherido como Estado parte y que tienen que ver con la defensa de los derechos humanos de las niñas y de los niños; entre ellos, la Convención de los Derechos de la Infancia, de 1989, ratificada por el Senado de la República el 19 de junio de 1990, y la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990.

De acuerdo con el artículo 133 de la Constitución, todo tratado celebrado por México y ratificado por el Senado es ley suprema del país y obliga al mismo a observar en su legislación nacional los principios plasmados en dicho instrumento internacional, entre los que se encuentran el artículo 3o., numeral 1, de la Convención de los Derechos de la Infancia, que dispone expresamente: "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 atenderá será el interés superior del niño".

El *interés superior del niño* debe entenderse como el conjunto de acciones y procesos tendentes a garantizar un desarrollo integral y una vida digna, así como las condiciones materiales y afectivas que le permitan vivir plenamente, alcanzando el máximo de bienestar posible. Para atender dicho interés en forma debida, es necesario que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorgue facultades al Poder Legislativo federal para abordar y legislar sobre el tema.

El Comité de los Derechos del Niño de la ONU, como organismo encargado de evaluar los informes presentados por los gobiernos acerca de las medidas tomadas para garantizar los derechos consagrados en la convención, y el progreso alcanzado en el goce de tales derechos, ha presentado múltiples recomendaciones respectivas al Estado mexicano, las que no han sido observadas del todo.

Entre éstas, vale la pena señalar las emitidas al segundo informe mexicano del 10 de noviembre de 1999, en la cual el comité exhorta a nuestro país a emprender una reforma legislativa para introducir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los principios de no discriminación y del interés superior del niño, señalado en los artículos 2 y 3 de la Convención de los Derechos de la Infancia. Ello obliga legal y moralmente a reformar el artículo 73 para otorgar al Legislativo federal facultades en la materia.

De nuevo, en junio de 2006, en el examen del tercer informe del gobierno mexicano, el Comité de los Derechos del Niño "lamenta que no se hayan abordado suficientemente algunas de las recomendaciones" que hizo, y le preocupa que "en la legislación y las políticas nacionales no se preste la debida atención al principio del interés superior del niño". Estos señalamientos, tristemente, ponen en entredicho la voluntad y el grado de compromiso de nuestro país en el combate de este mal. De acuerdo con cifras del UNICEF y del DIF, más de 16 mil niños mexicanos son víctimas de abuso y explotación sexual. Por si esto fuera poco, la violencia intrafamiliar afecta principalmente a los niños.

Plasmar específicamente el interés superior de las niñas y los niños en el marco jurídico constitucional coadyuvaría y obligaría a que los ordenamientos, y aún más las políticas públicas nacionales, reconozcan de manera integral y plena los derechos de las niñas y los niños del país. De esa forma, no sólo se garantiza la protección de un sector vulnerable de la sociedad mexicana sino que se contribuye al cumplimiento de las obligaciones contraídas por México a nivel internacional.

Es necesario insistir para que dicha facultad del Congreso sea suficiente, y pueda incidir favorablemente en la situación de vulnerabilidad que padecen miles de niños en nuestra sociedad, con efectividad de medios y técnicas jurídicas que garanticen y hagan efectivo el ejercicio de sus derechos, basado en el principio de legalidad.

Por lo anterior, presento la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el párrafo sexto del artículo 4o. y se adiciona una fracción **XXIX-N** al artículo 73, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo Primero.** Se reforma el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 4o. ...**

...

...

...

...

**El Estado garantizará en todo momento el interés superior de las niñas y los niños, los cuales tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.**

...

...

**Artículo Segundo.** Se adiciona una fracción **XXIX-N** al artículo 73 constitucional, para quedar en los siguientes términos:

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

I. a XXIX-M. ...

**XXIX-N.** Para expedir leyes en materia de derechos de las niñas y los niños, atendiendo en todo momento el interés superior de estos últimos.

...

**Transitorio**

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

Dado en el salón de sesiones, a los 21 días del mes de noviembre de 2006.

Diputado Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 82 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO E. MAYANS CANABAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Fernando Enrique Mayans Canabal, diputado federal a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante el Pleno de la honorable Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

El 1 de julio de 1994 se publicó la reforma a la fracción I del artículo 82 de nuestro Código Político, mediante la cual se eliminó uno de los requisitos que se establecían para ser presidente de la república, consistente en ser hijo de padre y madre mexicanos por nacimiento. En consecuencia, el texto vigente reza:

"Artículo 82. Para ser presidente se requiere:

Fracción I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, **hijo de padre o madre mexicanos** y haber residido en el país al menos durante veinte años."

Es sabido, que la redacción original de la fracción primera del artículo en comento es una innovación de la Constitución de 1917, cuyo objeto fue evitar que una persona de ascendencia extranjera inmediata llegara a la presidencia de nuestro país y pudieran sus padres o familiares ejercer presión para favorecer al país de origen en detrimento de los intereses nacionales, además de asegurar que el presidente de la república acreditara raíces autóctonas y un acentuado patriotismo.

Después de casi siete años de vigencia de la fracción primera del artículo 82 constitucional, cuyo texto fue aprobado por el Senado de la República el 8 de septiembre de 1993, el contexto económico, político y social ha cambiado tan sustancialmente que hoy en día no se justifica su contenido.

Mucho se habló de que esta modificación constitucional representaba un avance notable para la vida democrática del país; sin embargo, dicho cambio al igual que otras reformas constitucionales que se realizaron a espaldas de la sociedad mexicana durante las últimas administraciones, no encuentra eco de respaldo en la mayoría de las y los mexicanos.

La gestión del presidente de la república saliente dista mucho en dar cumplimiento a la máxima constitucional que impone a todo gobernante de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, mirando siempre en todo por el bien y prosperidad de la Unión.

Nunca antes como hoy, el interés nacional, el interés del pueblo mexicano estuvieron tan olvidados y despreciados, por atender prioritariamente aquellos intereses que desde el exterior mantienen sumergido al país en la inestabilidad económica y social. Coincidentemente, esta situación se profundizó con una Presidencia cuyo titular es hijo de madre extranjera y padre de nacionalidad mexicana.

Por ello, la sociedad mexicana hoy demanda al Poder Legislativo tomar la decisión política fundamental para establecer como uno de los requisitos para ser presidenta o presidente de la república ser hija o hijo de padre y madre mexicanos de nacimiento.

El Constituyente del 17, al redactar la Carta Magna lo hizo conciente de que entre una y otra norma debía existir una interconexión y que estas debían ser interpretadas y aplicadas de manera armónica a fin de responder al interés supremo y prosperidad de la nación; es decir, al interés y bienestar de todas y todos los mexicanos; de ahí que se plasmaron en ella, otras prohibiciones para los extranjeros simultáneas a la reserva original de la fracción primera del artículo 82 constitucional.

Esa fue la intención de establecer como requisito el que el presidente de la república, fuera de hijo de padre y de madre mexicanos por nacimiento, a fin de que el rumbo de la nación estuviera en manos de alguien cuyas raíces lo hicieran sentir comprometido con el bienestar y prosperidad de la nación.

De ahí que nuestra propuesta sea rescatar el espíritu de esa decisión que se adoptó por voluntad del pueblo mexicano, a fin de que la ciudadana o ciudadano que se postule a la primera magistratura del país sea hija o hijo de padre y madre mexicanos por nacimiento; además de haber residido en el país cuando menos durante los últimos 20 años.

En el estado actual de cosas, al final de la administración del cambio, lejos de imponer a capricho requisitos que deben reunir quienes aspiran a dirigir desde la Presidencia de la República los rumbos de México, el Congreso de la Unión debe estudiar la posibilidad de establecer un mecanismo para poder comprobar: honestidad, responsabilidad, visión de estado, cultura de trabajo, compromiso social, capacidad, conciencia y visión clara de las necesidades del país y de sus regiones; así como visión del entorno internacional de quien aspire a ocupar la elevadísima responsabilidad de presidente o presidenta de la república.

La intención es colmar un reclamo de la república y de la sociedad mexicana, para establecer garantías mínimas que salvaguarden el interés nacional en el ejercicio de la titularidad de la administración pública, frente a la compleja marea de la globalización de la cual no nos podemos escapar pero tampoco dejar llevar, por la falta de parcialidad a favor del país y de identidad nacional, de quien la asuma o la vaya asumir.

Compañeras y compañeros diputados:

Sirva la ocasión para recordar la expresión de uno de los promotores de la redacción original de la fracción I del artículo 82 constitucional, como lo fue el diputado José Natividad Macías:

"Nuestra historia nacional, nuestros límites geográficos, nuestros recuerdos, los sentimientos de orgullo y de humillación que hemos compartido en la historia, diversas etapas de la vida nacional; el sentimiento colectivo de la alegría o de tristeza; el que tengamos profundas raíces en nuestra tierra fortalecida por nuestros padres y abuelos; nuestros ascendentes muertos y sepultados en territorio nacional, nos dan la mexicanidad que se obtiene por generaciones, por un origen común al compartir principios y valores culturales que obligan a que se adquieran cualidades patrióticas del presidente desde sus antecedentes familiares."

Así también, la argumentación histórica con referencia al dictamen de los Constituyentes del 17, de los artículos 80 al 90 constitucionales, que aduce categóricamente en torno a la figura del presidente de la república:

"Las cualidades que debe tener este funcionario, deben ser una unión por antecedentes de familia, y por el conocimiento del medio actual nacional, tan completa como sea posible con el pueblo mexicano. De tal manera que el Presidente es la fuerza activa del gobierno y la alta representación de la dignidad nacional sea efectivamente tal representante".

Y añade:

"De suerte que en la conciencia de todo el pueblo mexicano esté que el presidente es la encarnación de los sentimientos patrióticos y de las tendencias generales de la nacionalidad misma. Por estos motivos, el presidente debe ser mexicano por nacimiento, hijo a su vez de padres mexicanos por nacimiento."

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

## **Decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 82, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 82.** Para ser presidente de la república se requiere:

I. Ser ciudadana o ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hija o hijo de padre y madre mexicanos por nacimiento y haber residido en el país durante los últimos veinte años.

II. a VII.

## **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los cinco días del mes de diciembre del año dos mil seis.

Diputado Fernando Enrique Mayans Canabal (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 4o. Y 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA GLORIA LAVARA MEJÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM**

Gloria Lavara Mejía, integrante de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante el Pleno de esta honorable asamblea iniciativa mediante la cual se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de que el derecho al acceso al agua se constituya como garantía constitucional, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

Desde la celebración del tercer Foro Mundial del Agua, del 16 al 23 de marzo de 2003 en Kyoto, se vislumbraba la necesidad de considerar el derecho al agua como un derecho humano, partiendo de la base de la afirmación del Comité de Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas al respecto.

Este reconocimiento consiste en la consideración de que "la realización del derecho humano a disponer de agua? es un requisito para la realización de todos los demás derechos humanos. El continuo proceso de contaminación, agotamiento y distribución desigual del agua está exacerbando la pobreza existente. Los Estados parte deben adoptar medidas eficaces para hacer realidad, sin discriminación, el derecho al agua".

A pesar de dicha recomendación y de que se tiene conciencia de que el agua constituye la fuerza impulsora del desarrollo sustentable y un elemento clave en la

erradicación de la pobreza y el hambre, en el pasado Foro Mundial del Agua, realizado del 16 al 22 de marzo en la Ciudad de México, no se dio formalmente ese reconocimiento del vital líquido como un derecho humano.

Lo anterior, implica frenar los esfuerzos para resolver los problemas relacionados con el manejo y conservación del recurso, tales como la escasez, la propagación de enfermedades que se transmiten a través de ella, etcétera, lo que necesariamente evita garantizar una buena calidad del recurso para la satisfacción de las futuras generaciones.

No obstante ello y que en el citado foro no se llegó a un acuerdo para que el acceso al agua fuera considerado como un derecho humano, nuestro deber como legisladores debe ir más allá, y bajo ninguna circunstancia debe limitarse en asumir que es necesario cuidar el recurso sólo bajo la argumentación de que éste es un tema de seguridad nacional, sin que exista un reconocimiento previo del mismo como derecho fundamental en nuestra Carta Magna.

Consideramos que, partiendo de la base de que el Estado tiene la obligación de establecer medidas para que todas las personas puedan acceder al agua en condiciones que permitan su uso y aprovechamiento sustentable, debe reformarse nuestra Constitución a través del establecimiento de los mecanismos legales que permitan el ejercicio del derecho al acceso al agua.

Es así como para que dicho éste sea un precepto operativo, no basta con su reconocimiento en alguna declaración de principios en el ámbito internacional, ya que carece de fuerza vinculatoria, sino que es fundamental que los ordenamientos locales lo reconozcan mediante el establecimiento de los mecanismos que permitan ejercerlo.

Dado lo anterior, proponemos que el mismo sea establecido como una garantía en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que implica la existencia de instituciones o mecanismos previstos en dicho ordenamiento que sirven de protección a los derechos básicos del hombre.

Es así que consideramos fundamental que el acceso al agua se contemple como garantía constitucional dentro de nuestro marco legal, en virtud de que es obligación del Estado proteger y velar por el derecho individual a tener acceso a los servicios básicos de agua potable.

La necesidad de ello se evidencia si tomamos en consideración que el ser humano y el desarrollo de cualquiera de sus actividades depende del agua para siquiera sobrevivir, razón que obliga a una reforma legal como la que nos ocupa.

Tomando como base esta afirmación, como legisladores nos encontramos obligados a establecer el régimen jurídico que permita mantener el recurso, dado que la realidad demuestra que el actual nivel de consumo y destrucción de los recursos de agua resultará insostenible en unos pocos años; y que el pleno disfrute de derechos tales como la vida, la salud, la vivienda o el medio ambiente, resultará inviable en ausencia de la oportuna disponibilidad del agua.<sup>1</sup>

En virtud de esto, los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México presentamos esta iniciativa con objeto de incorporar el acceso al agua como una garantía constitucional en nuestra Carta Magna.

Con ello, estaremos otorgando la certeza que requiere el cuidado y conservación del recurso; y cumpliendo con el mandato previsto en la Meta 10 del Objetivo Número 7 de la Declaración del Milenio, que establece la necesidad de "reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas que carecen de acceso sostenible al agua potable".

Cabe señalar que una reforma en este sentido sirve para incorporar principios que, por lo novedosos, aún no aparecen claramente definidos en nuestro marco jurídico, tales como la determinación puntual y específica de las obligaciones tanto del Estado como de los particulares de marcar el campo de acción dentro del que se ha de fijar su responsabilidad respecto al cuidado del agua.

Atendiendo a dicha obligación, los diputados del Partido Verde Ecologista de México proponemos que se incorporen dentro de nuestro marco jurídico las observaciones que el Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas han hecho al respecto, al señalar que "El derecho humano al agua, como el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico".

Es así, como se propone la siguiente redacción con base en la recomendación en comento: **".....toda persona tiene derecho a disponer de agua suficiente, salubre, y accesible para la satisfacción de sus necesidades. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de garantizar un acceso al recurso que permita una vida digna y decorosa"**.

La determinación de estas condicionantes permite referirse a la calidad del recurso atendiendo a las recomendaciones del Comité de las Naciones Unidas a que nos hemos referido anteriormente, quien señala que el derecho humano al agua entraña tanto libertades como derechos.

Las libertades son el derecho a mantener el acceso al un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias; por ejemplo, a no sufrir cortes arbitrarios del suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos; estableciendo tres factores que deben aplicarse en la formulación de políticas de cuidado y conservación del recurso, a saber: la disponibilidad, la calidad y la accesibilidad del agua.

La disponibilidad necesariamente hace referencia a que el abastecimiento del recurso deberá ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Estos usos comprenden normalmente el consumo, saneamiento, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica.

La calidad supone que debe existir cierto grado de salubridad en el recurso, lo que implica no estar contaminada o contener microorganismos o sustancias químicas o radioactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas.

Y la accesibilidad al recurso como condición necesaria para hablar del reconocimiento como derecho, evidencia la obligación del Estado para suministrar el agua de manera física y económica.

El suministro físico del recurso implica que el agua, las instalaciones y servicios relacionados deberán encontrarse al alcance físico de todos los sectores de la población; mientras que la accesibilidad económica hace referencia a que los costos y cargos directos e indirectos asociados con el establecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos.

Por último, cabe mencionar que para poder estar en condiciones de un adecuado ejercicio, debe contarse con acceso a la información, derecho que se encuentra abarcado en la característica de accesibilidad, que implica poder solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del recurso.

Es así, como los legisladores de mi grupo parlamentario decidimos recoger estos requisitos en nuestra incorporación como garantía constitucional de dicho derecho, de manera que exista un fundamento a nivel nacional que permita delimitar cuál será el alcance de dicha disposición jurídica.

Resulta fundamental tener en cuenta que algunas implicaciones de esta reforma que reconoce el acceso al agua como derecho fundamental consisten en:

"Garantizar el acceso a una cantidad mínima de agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico, y para prevenir enfermedades.

Asegurar el acceso a instalaciones y servicios sobre una base no discriminatoria, en particular, respecto de los grupos más vulnerables.

Garantizar el acceso físico a las instalaciones; es decir, que los servicios de agua se encuentren a una distancia razonable del hogar; y

Garantizar un suministro suficiente del recurso".<sup>2</sup>

De lo antes expuesto, se pone de manifiesto nuestra obligación en el sentido de reformar nuestra Carta Magna con objeto de garantizar que el agua siga siendo un recurso que nos permita una calidad de vida digna para todos los mexicanos.

Dado lo anterior, los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, reconociendo la obligación y necesidad de conservar el recurso agua, del cual pende nuestra existencia, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto mediante el cual se reforman los artículos 4o. y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 4o.**

.....

.....

.....

.....

**Toda persona tiene derecho a disponer de agua suficiente, salubre y accesible para la satisfacción de sus necesidades. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de garantizar un acceso al recurso que permita una vida digna y decorosa.**

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 27. ....**

.....

.....

.....

Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos e indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la república; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la república y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la república con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas,

al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. De igual manera, corresponde al Estado garantizar su distribución con base en criterios económicos de equidad y conservación, para lo cual, deberá establecer los instrumentos y derechos correspondientes al uso, aprovechamiento y consumo del recurso de conformidad con lo previsto en las leyes correspondientes. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

....

.....

.....

I. a XX. ....

### **Transitorio**

**Único:** El presente decreto entrará en vigor a los 180 días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

### **Notas:**

1 "Por una nueva cultura del agua: el derecho humano al agua", Aniza García, Universidad Complutense de Madrid.

2 Ídem.

Dado en la Cámara de Diputados, sede del honorable Congreso de la Unión, a los siete días del mes de diciembre de 2006.

Diputada Gloria Lavara Mejía (rúbrica)

## QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JESÚS RAMÍREZ STABROS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, Jesús Ramírez Stabros, diputado de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, me permito someter a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con arreglo en la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

Con el permiso de la Presidencia, me permito presentar ante esta representación nacional un proyecto de reformas constitucionales que tiene la intención de contribuir al diálogo político y legislativo para que México alcance una reforma del Estado, la cual percibimos como una necesidad inaplazable para actualizar nuestras instituciones y procedimientos de gobierno, para consolidar nuestra democracia y la capacidad de respuesta de las instituciones públicas.

Contiene propuestas que han sido ventiladas públicamente durante los últimos años, pero que adquieren una mayor relevancia frente al acelerado proceso de agotamiento de varias de nuestras instituciones políticas, con motivo de la reciente contienda electoral, que estuvo a punto de desbordar los marcos legales del Estado.

Es una realidad, México requiere una nueva forma de dividir y ejercitar el poder entre los miembros del Pacto Federal, entre los Poderes de la Unión y en el conjunto de relaciones del Estado con la ciudadanía. Así mismo, las dimensiones de la pobreza y

el lento crecimiento económico que hemos vivido por casi una década tienen que encontrar respuesta en un nuevo diseño de gobierno, que eficiente y mejore la cantidad, el contenido, la calidad, la viabilidad, la oportunidad y el éxito de las políticas públicas para el desarrollo nacional.

Por ello, esta iniciativa, sin ser exhaustiva, propone la reforma de algunas de la coordinadas centrales de nuestro sistema político, que deshagan los nudos que obstruyen el buen funcionamiento de la democracia, que abra una sana discusión para el país y que pueda ser el hilo conductor de los trabajos de este cuerpo legislativo en materia de reforma del Estado.

Partimos de la decisión fundamental del Constituyente Permanente acerca del origen del poder público y del funcionamiento democrático: "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."

Así dicta el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de estos elevados principios: la modificación de nuestra forma de gobierno a través de los cauces constitucionales y el ejercicio de la soberanía por su titular originario, es que trata la presente iniciativa.

En este sentido, este es el momento en el cual tenemos que proponernos ir más allá de la coyuntura y avanzar hacia una nueva institucionalidad. La presente iniciativa pretende llevar a cabo una serie de propuestas encaminadas a brindar la posibilidad de lograr los acuerdos necesarios para establecer una relación de coordinación y cooperación entre los distintos poderes que conforman nuestra forma de gobierno, lo anterior con la intención de aportar una serie de elementos que podrían encaminarse a un planteamiento mucho más general como es el de la Reforma del Estado Mexicano, cuya necesidad es cada vez más evidente.

Dos son los objetivos centrales del conjunto de reformas que se proponen:

El primero, la transformación de nuestro régimen de gobierno, del actual caracterizado por una preponderancia del Presidente de la República, a otro que responda a las exigencias de una nueva configuración y distribución del poder confiado por el pueblo soberano a sus órganos de representación, sistema éste que la doctrina y el derecho comparado internacional denominan comúnmente como "semi-presidencialista", cuyo rasgo principal es la división del Poder Ejecutivo en dos instancias unipersonales: un Jefe de Estado, elegido por el voto popular y un Jefe de Gobierno, surgido del partido o coalición con mayoría en el Congreso.

El segundo, la inclusión en nuestra Carta Magna de los procedimientos de participación ciudadana de iniciativa popular, plebiscito, referéndum y referéndum constitucional, los cuales configuran una renovada y ampliada esfera de derechos políticos a favor del depositario primigenio de la soberanía.

Explicaré, a continuación, cada uno de ellos.

## **1. Cambio de forma de gobierno, del presidencialismo al semi-presidencialismo.**

### **1.1. Retos actuales y necesaria transformación.**

Extensos sectores de la nación mexicana contemplan, hoy día, con preocupación y desaliento la interacción de los representantes a quienes han confiado el ejercicio del poder político. Acusan falta de dirección y de progreso, resultante de acraísmo en el método e incapacidad de generar acuerdos que brinden resultados concretos.

Esta creciente atrofia demerita no solamente a los hombres y mujeres de la política, sino que afecta la credibilidad en las instituciones y, aún más grave, puede gestar paulatinamente la desconfianza en la democracia misma. Este es sin duda, el problema más importante a resolver para la consolidación de la democracia en México.

No es la ausencia de acuerdos, en sí, lo que irrita. Por el contrario, la sociedad mexicana valora la posibilidad del libre disenso y reconoce su importancia en la

generación de alternativas que den pie a un cambio para avanzar. Lo que se rechaza es un cambio para el retroceso o un cambio para quedar en el mismo lugar. Lo que impaciente son las motivaciones, a menudo triviales, del desacuerdo constante que se yergue entre el pueblo y sus aspiraciones y empeños por un desarrollo individual, grupal y nacional.

Reconocida la importancia del disenso como testimonio de pluralidad y creador de innovación intelectual, corresponde atender las razones estructurales de la parálisis, a fin de que los desafíos de la gobernabilidad tomen un curso de solución plenamente democrático, fortaleciendo las capacidades del Ejecutivo y del Legislativo mediante un nuevo sistema de relaciones jurídico-constitucionales.

Al presente, podemos constatar nuestro avance democrático en la certeza de elecciones transparentes, a cargo de organismos autónomos y recurribles ante tribunales independientes. Los representantes populares así investidos de poder público, gozan de legitimidad incuestionable.

Hacia el futuro, nuestro sistema democrático debe tener la capacidad de legitimar no únicamente el origen del poder, sino su ejercicio cotidiano, mediante estructuras que superen la actual e irresoluble separación entre el Ejecutivo y el Legislativo en compartimentos partidistas estancos, donde las iniciativas sustantivas de aquél no prosperan en éste y los más relevantes avances legislativos carecen de suficiente respaldo y seguimiento, o son bloqueados de plano en el ámbito administrativo.

El distanciamiento y la consiguiente ineffectividad no habrán de superarse mediante fórmulas que hagan nugatorios los avances de la democracia en México, ocultando los problemas reales tras máscaras atávicas de una falsa gobernabilidad basada en cláusulas de sobre-representación que suplantán la voluntad popular manifestada en el sufragio, dando en el papel lo que no se obtuvo en las urnas. Tampoco es admisible ganar espacio a una mayoría, reduciendo artificialmente la representación de las minorías y su proporcional cabida en el Congreso. En el despuntar del siglo XXI buscamos y habremos de obtener, que los términos "pluralidad" y "efectividad" no

sean antónimos, sino elementos armónicos de un binomio sólidamente sustentado en una nueva arquitectura constitucional del poder político en México, al servicio y para la construcción de una sociedad que preserve y acreciente su riqueza ética y material.

## **1.2. La propuesta del semi-presidencialismo.**

El semi-presidencialismo es una forma de gobierno seguida en numerosos países hoy día. Su exponente primero y principal es Francia, donde se instauró con la Constitución del año 58, dividiendo el ejercicio del Poder Ejecutivo entre un Presidente, Jefe de Estado y un Primer Ministro, Jefe de Gobierno. Su configuración actual fue definida con la reforma de 1962, por la que se estableció la elección popular directa del Presidente.

En el régimen semi-presidencialista que se propone, señalamos tres estructuras que le conforman:

Un Presidente de la República, Jefe de Estado, elegido por la mayoría absoluta del voto popular directo;

Un Jefe del Gobierno Federal, que dirige la política y la acción de la administración pública. Surge del partido o coalición que cuente con la mayoría de escaños en el Congreso, y

Un nuevo esquema de relaciones entre el Congreso Federal y el Gobierno, de modo tal que a las funciones legislativas tradicionales, las Cámaras suman el escrutinio y control sobre el Jefe del Gobierno Federal y su gabinete, quienes, por tanto, son responsables ante aquél.

### **1.2.1. El Presidente de la República: Jefe de Estado.**

#### **a) Funciones.**

Primer depositario del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República, en su carácter de Jefe de Estado, vela por su estabilidad y permanencia; es garante del respeto a la

Constitución, así como de la independencia y correcto funcionamiento de los poderes públicos y de los organismos autónomos.

Esta instancia, en consecuencia, representa la visión de largo plazo, la preeminencia de la Constitución y sus instituciones por encima de los avatares inmediatos del gobierno y la política. Se erige como árbitro entre los poderes y guardián de su funcionamiento apegado a derecho, pues encarna no los intereses de partido o grupo alguno, sino una perspectiva histórica del Estado Mexicano.

Sus funciones y atribuciones no son simbólicas, ya que le son conferidos poderes reales para cumplir su misión estratégica. En él se depositan las decisiones más graves que comprometen la seguridad de la Nación y la viabilidad de sus instituciones. Procedamos a examinarlas con detalle.

El Presidente nombra al Jefe del Gobierno Federal, una vez cumplido el procedimiento constitucional para la elección de este último. Ello es porque del Presidente de la República dimana el poder estatal legitimado por su elección popular directa, lo que le da la aptitud de investir a quienes realizarán las tareas de gobierno, de cuyo correcto funcionamiento será guardián.

En el mismo sentido, el Presidente de la República, a propuesta del Jefe del Gobierno Federal, nombra y remueve a los servidores públicos de nivel superior, y nombra a los oficiales de las fuerzas armadas.

En cuanto a los agentes diplomáticos, el Presidente les nombra y remueve, sujeto en el primer caso a ratificación del Senado. Esto, en virtud de que el personal diplomático superior representa al Jefe del Estado Mexicano, con independencia del gobierno en turno.

Relacionado con lo anterior, el Presidente de la República mantiene la atribución de negociar y firmar tratados internacionales, que son obligaciones estables entre Estados, no entre gobiernos. Se propone, sin embargo, que para ello cuente con la previa, en vez de posterior, aprobación del Senado, a fin de que la asunción de

compromisos internacionales se dé en un marco de plena certeza al exterior y al interior del país.

Una atribución de especial relevancia es la de presidir el Consejo de Gobierno. Éste se configura a partir del modelo del Consejo de Ministros en Francia y en países de régimen parlamentario. A través de la actuación del Consejo de Gobierno se remarca el carácter colegiado de la acción de gubernativa y la responsabilidad solidaria de quienes lo integran.

La operación del Consejo de Gobierno propende a reforzar la deliberación, interdisciplinariedad y prudente reflexión que debe preceder a la toma de decisiones. En este orden de ideas, la intervención del Jefe de Estado, presidiendo sus trabajos, apoya el cumplimiento de las funciones constitucionales del Consejo y permite al Presidente de la República imprimir una visión más amplia sobre la acción de gobierno.

También corresponde al Presidente de la República ejercer el mando supremo de las fuerzas armadas, cuyas altísimas responsabilidades se sitúan por encima de los intereses y finalidades estrictos de un gobierno determinado. El gobierno ciertamente puede y debe disponer de las fuerzas armadas, pero circunscrito a un nivel de operación táctica, acorde a los propósitos superiores del Estado.

En sentido análogo, el Presidente conserva la facultad de declarar la guerra, previas consulta al Jefe del Gobierno Federal y ley del Congreso de la Unión, habida cuenta de lo trascendental del acto.

En cuanto a trastornos interiores, corresponde al Presidente de la República, como garante de la estabilidad del Estado, decretar la suspensión de garantías individuales, para lo que deberá contar con la opinión del Jefe del Gobierno Federal, su gabinete y la aprobación del Congreso de la Unión.

Otra función que permanece en el ámbito competencial del Presidente, es la de someter al Senado la terna para designar a los Ministros de la Suprema Corte de la

Nación. Nuevamente, se remarca así su función como garante de la independencia y correcta operación de los poderes públicos. En este caso, favoreciendo una integración basada en una visión de Estado.

Igualmente, el Presidente de la República sigue siendo la instancia para proponer al Senado la terna para nombra un gobernador provisional, en el caso de desaparición de poderes, así como para proponer al Senado a quien deberá sustituir al Jefe del Gobierno del Distrito Federal, en el caso de remoción de éste, inatención a su papel como guardián de la estabilidad de las instituciones.

#### **b) Elección y ejercicio.**

En la iniciativa se contempla que el Presidente de la República sea elegido mediante el sufragio directo de los ciudadanos y, al respecto, se exige que cuente con la mayoría absoluta de votos emitidos. En tal sentido, de no alcanzar ninguno de los candidatos la mayoría absoluta, se prevé la realización de una segunda vuelta electoral, en la que únicamente podrán participar los dos candidatos que más votos hayan obtenido en la primera.

Por medio de este mecanismo, se apunta a fortalecer la legitimidad del Presidente de la República, tanto en su origen como en su desempeño. En las elecciones recientes, debido al principio de mayoría relativa, la Presidencia de la República se ha otorgado, de hecho, al representante de la minoría más numerosa. De otra manera expresado, no gobierna el elegido por la mayoría de los ciudadanos, lo que merma la percepción de legitimidad sobre el investido y, en una medida importante es, junto con otros factores, causa nodal de la ineffectividad del gobierno así constituido.

A efecto de superar esta situación, se plantea que el Jefe de Estado provenga de una elección mayoritaria absoluta, de modo que su desempeño tenga el respaldo indubitable de la voluntad ciudadana manifestada en el sufragio.

Con esta base de legitimidad, se establece en la iniciativa que el Presidente de la República tenga un periodo de mandato cierto y determinado, a ser ejercido en su

totalidad, salvo que incurra en responsabilidad constitucionalmente prevista, renuncie por causa grave, o no pueda concluir por impedimento natural o muerte.

Concomitantemente, en aras de favorecer siempre la elección directa del Presidente de la República como fuente de necesaria legitimidad, se proyecta eliminar el papel central del Congreso en la designación del Presidente que habrá de sustituir, en su caso, al faltante y, en cambio, definir constitucionalmente a las personas que en orden de prelación deberán ocupar la Presidencia, únicamente con el carácter de interino, ya que en todos los casos deberá procederse, de inmediato, a la elección directa del nuevo Presidente.

Intocado en la presente iniciativa queda el principio de la no reelección., sin derivar de ello conclusión anticipada sobre su permanencia o eliminación. Por el contrario, debe ser uno de los temas más intensamente debatidos, con miras a dilucidar si responde a la situación actual del país y a la nueva forma de gobierno que se propone instaurar, toda vez que en el sistema semi-presidencialista hay una nueva distribución del poder, acotando el del Presidente y ampliando los del Jefe de Gobierno y del Congreso, por lo que, acaso, no habría más la necesidad histórica de controlar un poder antes amplísimo, mediante la no reelección.

### **1.2.2. El Jefe del Gobierno Federal.**

#### **a) Funciones.**

Segundo depositario unipersonal del Poder Ejecutivo, su ámbito de competencia puede comprenderse como aquél que hasta la fecha ejerce el Presidente de la República, descontando las atribuciones que se han perfilado para el Jefe de Estado en el apartado inmediato anterior.

Así, por ejemplo, al Jefe del Gobierno Federal corresponde la definición y dirección de la política interior, así como de la política exterior sujeta a los principios ya consagrados en nuestra Constitución.

Igualmente, dirige la acción de gobierno, lo que resulta de su posición al frente del aparato de la administración pública federal, acentuando su responsabilidad personal sobre la conducción del gobierno.

La facultad reglamentaria, antes atribución del Presidente de la República, se traslada ahora al Jefe del Gobierno Federal, en razón de que es éste quien debe proveer en la esfera de la administración, de la que es responsable, a la observancia y cumplimiento de las leyes aprobadas en el Congreso de la Unión.

En relación con este punto, en la iniciativa se introduce un cambio relevante en el sentido de que el derecho de iniciar leyes no sea ya del Presidente de la República, sino que atañe al Jefe del Gobierno Federal, sustentado en que es el Jefe de Gobierno quien debe impulsar la adecuación del marco normativo que conduzca a los mejores resultados de su gestión.

Asimismo, el Jefe del Gobierno Federal tiene la facultad de proponer al Presidente de la República el nombramiento de funcionarios superiores y oficiales de las fuerzas armadas, en su calidad de dirigente de la administración pública.

Además, para el propósito de preservar la seguridad nacional, tiene la atribución de disponer de la totalidad de las fuerzas armadas, así como de la guardia nacional, capacidades que atienden a fines operativos concretos, no reñidas con el mando supremo de que goza el Presidente de la República.

Las antes descritas son las principales funciones conferidas al Jefe del Gobierno Federal, sin que deba entenderse como un inventario exhaustivo, ya que a lo largo de la presente iniciativa se puntualizarán otras.

#### **b) Elección y ejercicio.**

Se prescribe que el Jefe del Gobierno Federal sea elegido de forma indirecta, por conducto de las dos Cámaras reunidas en sesión conjunta. El candidato será

propuesto por el partido o coalición de partidos que, consideradas ambas Cámaras en conjunto, cuente con, al menos, la mayoría relativa de escaños.

Para poder ser nombrado por el Presidente de la República, dicho candidato deberá obtener, en primera instancia, el voto de la mayoría absoluta de los integrantes del Congreso. De no conseguirlo, la misma candidatura será presentada dentro de las setenta y dos horas siguientes y, en esta segunda ocasión, bastará que obtenga el voto de la mayoría simple. Si tampoco se llegase a ello, seguirán presentándose candidaturas durante un plazo perentorio, al término del cual, de no poder formarse un gobierno, se procederá la disolución de las legislaturas.

Con este esquema de elección se garantiza un cambio decisivo hacia un mejor funcionamiento del gobierno federal, atentos a que al provenir el Gobierno de la mayoría congresional, como sucede en el semi-presidencialismo francés o en el parlamentarismo europeo en general, hay una plena identidad en la conformación y fines específicos de los poderes públicos, por lo que no se corre el riesgo de estancamiento que impida a aquél hacer avanzar su programa de gobierno por falta de una mayoría que le apoye en el legislativo ni, en contrapartida, las iniciativas más importantes de este último caerían en el vacío administrativo provocado por el Ejecutivo. Luego entonces, se dotaría a la Federación de un diseño constitucional que sincroniza y optimiza la actividad de estos dos poderes, reemplazando la mutua obstaculización presente, con una sinergia que alimente un círculo virtuoso de operación legislativa-gubernamental.

En las líneas precedentes se perfila lo que sería un rasgo distintivo del régimen mexicano: la igualdad político-legal de ambas Cámaras del Congreso. A diferencia de otros países, donde la Cámara prevaleciente es la Baja, correspondiente a la de Diputados en nuestro país, única competente para elegir al Jefe de Gobierno y frente a la cual éste es responsable; en el modelo contenido en la iniciativa se establece la igualdad plena de las dos Cámaras, en atención al importante papel desempeñado por ambas en la vida política nacional, que haría inconcebible situar a una u otra en una posición predominante.

Como en el caso del Presidente de la República, permanece en la presente iniciativa el principio de no reelección.

### **c) El Consejo de Gobierno.**

En la iniciativa se considera instaurar a nivel constitucional la existencia del Consejo de Gobierno, a partir de la figura del Consejo de Ministros empleada en diversos países europeos. Como se ha señalado, estaría presidido por el Jefe de Estado y lo integrarían, además, el Jefe del Gobierno Federal, sus secretarios de despacho y el Procurador General de la República. En el Consejo de Gobierno se materializan la naturaleza, operación y responsabilidad colegiadas y solidarias del Gobierno en turno. Es un espacio propicio e indispensable para que la planeación y acción de gobierno se beneficien del complemento de capacidades y conocimientos.

Al Consejo de Ministros se otorgan facultades específicas como las de aprobar las iniciativas de Ley que habrán de ser presentadas por el Jefe del Gobierno Federal ante el Congreso o la discusión previa de la solicitud de confianza que aquél presente ante el Congreso. La amplitud de mira y la oportunidad de deliberación que aporta, apoyan el mayor éxito del quehacer gubernamental.

### **1.2.3. Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Gobierno Federal.**

#### **a) Control y escrutinio.**

Una definición política fundamental del nuevo régimen que se propone es el de la responsabilidad del Gobierno Federal ante el Congreso de la Unión, de la que se desprenden varias implicaciones y mecanismos.

Uno básico es el deber del Jefe del Gobierno Federal, su gabinete y titulares del sector paraestatal, de rendir al Congreso de la Unión y a las comisiones de éste, cualquier información que sea solicitada, sin limitación alguna, es decir, que respecto de lo requerido por el Congreso, no operará ninguna excepción reconocida en la legislación secundaria, como es el caso de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la

Información Pública Gubernamental. Con esta previsión se busca dar al Congreso una herramienta eficaz para ejercer el control adecuado sobre la actividad gubernamental.

Adicionalmente, cada Cámara tendrá la atribución de hacer comparecer al Jefe del Gobierno Federal, sus secretarios de despacho y titulares del sector paraestatal, para que periódicamente informen sobre su gestión. A este fin, los comparecientes deberán responder a las preguntas y escuchar las interpelaciones que les dirijan los legisladores. Este contacto no es esporádico o de intermitencia anual, sino permanente, contemplándose en la iniciativa que se destine un tiempo semanal a ello, como sucede en otros países. La verificación constante facilita, entonces, la transparencia en la gestión de gobierno y la puntual rendición de cuentas, además de proveer el espacio para oportunas llamadas de atención y correcciones al desempeño observado, todo lo cual incrementará la eficiencia general del gobierno.

Como consecuencia del contacto permanente antes referido, se hace innecesario, por obsoleto, el mecanismo de informes anuales de gobierno y posteriores glosa y comparencias de secretarios de despacho, cuya insuficiencia para solventar una relación de entendimiento productivo entre el Congreso y el Presidente en un sistema democrático, ha sido reconocida por todos.

De forma complementaria, en el nuevo marco de relaciones, el Jefe del Gobierno Federal y sus secretarios de despacho tendrán acceso a las sesiones del Congreso y sus comisiones, y el derecho de hacerse escuchar, ya que sólo una comunicación oportuna en dos sentidos dará lugar a un trabajo concertado.

#### **b) Trabajo legislativo.**

Atingente a la nueva relación entre el Gobierno y el Congreso, es una participación incrementada de aquél en los trabajos de éste, como se observa en el caso francés y del parlamentarismo europeo. En su conjunto se encaminan a facilitar el avance del programa de gobierno en su vertiente legislativa.

Por ejemplo, en la iniciativa se fija la atribución del Jefe del Gobierno Federal de convocar a sesiones extraordinarias. A diferencia del presente, donde media la convocatoria de la Comisión Permanente, en el proyecto se trata de una facultad plena, que no requiere, por tanto, confirmación de la Comisión Permanente. El Gobierno obtiene así el pronto conocimiento, atención y resolución de los asuntos considerados urgentes, sin depender para ello de la aquiescencia de la Cámara o Cámaras involucradas.

Adicionalmente, se da al Jefe del Gobierno Federal y a sus secretarios de despacho, la prerrogativa de proponer enmiendas a los proyectos que se discutan en el Congreso. La posibilidad de contacto durante el proceso de aprobación de leyes permite incorporar de inmediato la visión y necesidad del Ejecutivo, enriqueciendo y mejorando los productos legislativos, al tiempo de impedir disonancia en la fase de implementación administrativa.

Finalmente, se plantea que para los proyectos de ley considerados urgentes por el Gobierno o que no hayan sido aprobados después de una primera votación, se pueda formar, a instancia del Jefe del Gobierno Federal, una Comisión bicameral que prepare un texto consensado, a ser votado sin posibilidad de enmienda, salvo conformidad del Gobierno. Este mecanismo procura, como en otros casos, el rápido desahogo de los asuntos que revistan prioridad, en aras de la eficiencia gubernamental.

## **2. Inclusión de los Derechos de Participación Ciudadana.**

### **2.1. Perspectiva histórica.**

La nación mexicana debe avanzar en el siglo XXI, perfeccionando y ampliando los cauces para el ejercicio democrático, como resultado de la experiencia de doscientos años de vida independiente y de la reflexión y acción de individuos ocupados en la consolidación de la democracia en México, único sistema compatible con la dignidad humana y las legítimas aspiraciones de sus habitantes.

Coincidir, como hoy día, en el valor de la democracia, no marca un alto al análisis, ni a la historia, sino estrictamente el reconocimiento de los beneficios que para la vida en paz y para el desarrollo de las sociedades, representa la aceptación de sus reglas, en las que no se agota, por cierto, su contenido.

Todo lo contrario, proveen una base común de entendimiento, a partir de la cual cada sociedad continúa recreando sus propias relaciones políticas, redefiniendo su entendimiento del ser humano en el presente y su proyecto de evolución inmediata.

En México reconocemos diversas etapas en el desarrollo de nuestra democracia:

La primera, con la Constitución de 1917 que estableció el sufragio universal y directo, dejando atrás las prácticas que en el siglo XIX limitaron el voto activo en razón de propiedad o nivel de instrucción.

La segunda, cuatro décadas más tarde, con el reconocimiento constitucional del derecho de sufragio femenino, del que en 2003 conmemoramos su cincuentenario.

La tercera, entre los años sesenta y setenta, con el establecimiento y desarrollo del marco constitucional para la incorporación y aportación de las minorías al poder legislativo.

La cuarta, en los años noventa, con la autonomía y ciudadanización de los órganos electorales, que dio transparencia y certeza al sufragio.

La quinta etapa, objeto de la presente iniciativa, es la de una arquitectura política de controles recíprocos y contrapesos que converja a una distribución más eficiente del poder delegado a las instituciones, a través de la instauración del semi-presidencialismo y de los derechos de participación ciudadana.

## **2.2. Procedimiento de participación ciudadana contemplados.**

Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se proponen, buscan instaurar los derechos de participación ciudadana que a

continuación se mencionarán, puntualizando qué instancias serían las facultadas para solicitar su realización y sus límites materiales. La legislación secundaria habrá de desarrollarlos, particularmente en cuanto a los requisitos de procedencia.

### **2.2.1. Iniciativa popular.**

Se define como el derecho de los ciudadanos para presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas para expedir o reformar leyes en materia federal. Solamente podrá tener lugar a solicitud de un grupo de ciudadanos, cuya cuantía, se definirá en la Ley reglamentaria. La iniciativa popular no sería procedente respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sobre el régimen tributario o financiero del Estado; la organización de los poderes públicos, ni en materia de política exterior o tratados internacionales.

### **2.2.2. Referéndum.**

Entendido como el derecho de los ciudadanos de aprobar o rechazar los proyectos de Ley o reforma de ley presentados en el Congreso de la Unión; o los aprobados, antes de que sean promulgados. Se plantea que sobre un proyecto de ley o reforma de ley aprobado en el Congreso de la Unión, pueda solicitarlo el Presidente de la República antes de su promulgación, y sobre un proyecto de ley o reforma de ley presentado por el Jefe del Gobierno Federal, puedan solicitarlo ambas Cámaras conjuntamente. No podrán ser objeto de referéndum las disposiciones sobre el régimen tributario o financiero; tampoco la organización de los poderes públicos, ni la política exterior o los tratados internacionales.

### **2.2.3. Referéndum constitucional.**

Instituido como el derecho de los ciudadanos de aprobar o rechazar las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, propuestas o aprobadas en el Congreso de la Unión. Podrá ser solicitado por el Presidente de la República, por la mitad más uno de los Congresos de los Estados de la República, o por la ciudadanía, cuando las reformas hayan sido aprobadas en el Congreso de la Unión, y por las

cámaras de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, respecto de reformas propuestas por el Presidente de la República. No podrán ser objeto de referéndum las disposiciones sobre el régimen tributario o financiero, ni la organización de los poderes públicos.

#### **2.2.4. Plebiscito.**

Conceptualizado como el derecho de los ciudadanos a aprobar o rechazar los actos de alcance general, proyectados o emitidos por el Jefe del Gobierno Federal, que se consideren trascendentes para el orden público o el interés social de la Federación. Se contempla que podrá solicitarlo el Jefe del Gobierno Federal, respecto de actos de alcance general que proyecte emitir, o la ciudadanía en relación con dichos actos cuando hayan sido emitidos. No será procedente respecto de aquellos relativos a causas de utilidad pública, los de carácter financiero, la organización de la administración pública federal, ni en materia de política exterior.

#### **2.3. Visión socio-política.**

Los derechos constitucionales de participación ciudadana atienden el reclamo de una sociedad crecientemente interesada en ser protagonista de los procesos de toma de decisiones, acompañando a las instancias formales provistas al efecto.

Los derechos constitucionales de participación ciudadana no niegan la naturaleza representativa del régimen de gobierno, plasmada en el artículo 41 de nuestra Ley Suprema, sino que la complementan y perfeccionan, por cuanto lejos de pretender sustituir los poderes constitucionales en el ejercicio de sus funciones, se erigen en mecanismos orientadores para el mejor desempeño de la representación otorgada.

Los derechos constitucionales de participación ciudadana favorecen la madurez de la vida política, promoviendo los valores democráticos de inclusión en la toma de decisiones, corresponsabilidad en el proceso para llegar a ellas, tolerancia con los puntos de vista divergentes y apego a la cultura de legalidad,

para que las diferencias de opinión se resuelvan en un proceso decisorio parte de nuestro Estado de Derecho, cuyo resultado sea respetado por todos.

Los derechos constitucionales de participación ciudadana refuerzan el papel de la mujer y el hombre comunes en la sociedad política; del pueblo como soberano primero. En este tránsito, la iniciativa popular, el referéndum, el referéndum constitucional y el plebiscito, dotan al ciudadano de mecanismos de co-participación con los poderes depositarios de la soberanía. De esta manera, la ciudadanía en el siglo XXI reactiva el ejercicio de sus facultades originarias y amplía su inserción en la vida política, estableciendo prioridades, llamando a rendición de cuentas y atemperando acciones no deseadas. La nueva ciudadanía participativa se erige, así, como protagonista decidida del equilibrio entre los poderes constitucionales.

### **Descripción de la Iniciativa**

Para una mejor comprensión del proyecto, será descrito en el orden de los temas que la componen.

#### **1. Transformación a la Forma de Gobierno Semi-presidencialista.**

##### **1.1. Presidente de la República.**

Se explican a continuación las modificaciones sustantivas, dejándose para una sección final, los cambios complementarios.

##### **Artículo 69.**

En materia del Informe Presidencial, cuyo actual formato es, a todas luces anacrónico, generador del culto a la personalidad y un ejercicio que sirve más para remarcar la supremacía del poder presidencial sobre el país, el proyecto se propone superar el diseño de esta ceremonia republicana, para convertirla en un nuevo ejercicio de diálogo entre poderes, teniendo como base la pluralidad, además de propiciar que no quede en un mero intercambio de opiniones entre sus actores.

Además de establecerse un período que permita el análisis de las Cámaras y de sus comisiones, del contenido de sus documentos que lo integran, transforma la sesión principal en un encuentro de diálogo que produzca acuerdos mínimos para afirmar o reorientar el rumbo del gobierno. Por ello, en el proyecto se establece que el Titular del Ejecutivo envíe el Informe, otorgándose 20 días hábiles para el análisis del Congreso, tras lo cual se efectuaría una sesión de Congreso General, con la asistencia de los responsables de las áreas de política interior, relaciones exteriores, hacienda y desarrollo social, entablando un ciclo de preguntas e interpelaciones con los legisladores.

Subrayamos la necesidad de que este Informe, en una visión integral de administración pública, avance en la institucionalización de la etapa de evaluación y control, que es uno de los aspectos más débiles de nuestro sistema de gobierno, en buena medida por la falta de definición del papel que desempeña el Congreso y por la ausencia de requisitos básicos para que se generen decisiones que permitan afirmar, corregir e incluso sustituir el rumbo general o por sectores de la actuación del gobierno. En este sentido, se introduce la obligación de que en el Informe, que pretende evaluar el alcance de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, se plantee una Agenda Legislativa por parte del Titular del Poder Ejecutivo, misma que se sometería después a un proceso de diálogo y acuerdo con los legisladores, para alcanzar reformas concretas, siempre a la luz pública y coherentes con el ejercicio sexenal, con el Plan Nacional de Desarrollo, así como con la naturaleza plural de nuestro sistema político.

#### **Artículo 80.**

En el primer párrafo se suprime el calificativo de "supremo" referido al Poder Ejecutivo, toda vez que en el nuevo sistema se configuran mecanismos de contrapeso y equilibrio que nulifican toda anterior primacía de uno de los poderes sobre los otros. Además de este elemento descriptivo, hay otro valorativo que apunta a la necesidad de que la percepción sobre los poderes y el ejercicio constitucional de ellos, los sitúen

en un mismo nivel. El Poder Ejecutivo no será más el poder supremo, sino uno, como los otros, al servicio de la Nación.

En el primer párrafo se precisa, también, que el Poder Ejecutivo se deposita en dos individuos, por lo que a continuación se establecen dos fracciones. En la primera se identifica al Presidente de la República y se señalan sus características generales como garante de la Constitución y de la independencia y correcto funcionamiento de los poderes públicos y de los organismos autónomos. En la segunda, se indica al Jefe del Gobierno Federal.

### **Artículo 81.**

Desde este artículo y hasta el artículo 89, se agrupan en una Sección Primera, creada con la denominación "Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", dentro del Capítulo III, intitulado "Del Poder Ejecutivo".

El primer párrafo actual que fija la elección directa del Presidente, es adicionado para establecer que deberá ser por mayoría absoluta de los votos emitidos, por lo que en caso de que ningún candidato obtenga esta mayoría, deberá procederse a una segunda vuelta a los catorce días naturales, donde sólo participarán los dos candidatos que más votos hayan obtenido en la primera ronda. Como se ha explicado, la exigencia de mayoría absoluta, que únicamente es factible mediante el sistema de doble ronda electoral, apuntala la legitimidad del Presidente en su papel de mediador entre poderes y como representante de la unidad del Estado.

Se adiciona un segundo párrafo, donde se marca que la elección del Presidente debe tener lugar entre los treinta y cuarenta y cinco días anteriores a la terminación del mandato del Presidente en ejercicio. Con la fijación de un plazo reducido entre la elección y el inicio del nuevo mandato se busca favorecer una adecuada coordinación entre el entrante y el saliente en pro de una adecuada continuidad institucional.

### **Artículo 82.**

Se reforma su fracción VI para adicionar a los cargos desde los que no se podrá pasar a ocupar la Presidencia, a menos que se separen de ellos antes de 6 meses al día de la elección, el de Jefe del Gobierno Federal, que se crea mediante la presente iniciativa. Asimismo, se incluye entre éstos, el cargo de Jefe del Gobierno del Distrito Federal que a la fecha no había sido previsto, lo que no es correcto habida cuenta que implica una indebida diferenciación respecto del de gobernador que sí estaba contemplado.

Se adiciona un párrafo final para determinar que en los casos de falta absoluta del Presidente, podrá ocuparlo cualquiera de los cargos identificados en la fracción VI, en virtud de que se estaría ante una situación imprevista y excepcional y porque, como puede leerse en la parte final de la fracción VI en cuestión, la limitante está prevista en función de la elección, se entiende directa, del Presidente, no para el supuesto de falta absoluta a que se refiere el artículo 84.

### **Artículo 83.**

Se elimina de la parte inicial la mención de que el Presidente entrará a ejercer su encargo el 1° de diciembre. Esto resulta de que en la iniciativa se plantea la necesidad de que el Presidente sea siempre electo de manera directa. Entonces, se elimina la figura de Presidente sustituto que debe concluir el periodo del Presidente electo cuando éste falta en los últimos cuatro años de su mandato y, de la misma forma, se suprime la previsión de que al acaecer la falta durante los dos primeros, se lleve a cabo la elección de un nuevo Presidente que debe concluir el periodo del anterior.

Así, dado que invariablemente ante la falta absoluta del Presidente en ejercicio se procederá a la elección directa y lo más pronto posible de uno nuevo, es inconcuso que no puede estar el inicio de su gestión sujeto a una fecha específica.

Se deja sin cambio el principio de no reelección, sujeto a la deliberación que en el análisis de la iniciativa se haga sobre la pertinencia de modificar este principio.

### **Artículo 84.**

Aunque no directamente conectado con el cambio de régimen gubernativo, se opta en este artículo por establecer en la parte inicial del precepto, un orden constitucional de sustitución, lo que dado el nuevo carácter político-jurídico del Presidente pudiese llevarse a cabo sin generar un problema mayor y sí, en cambio, evitando discusiones y negociaciones, quizá desgastantes, para acudir, en cambio, a una certera disposición constitucional. Quien así ocupe el cargo tendría siempre el carácter de interino, en tanto se lleva a cabo la elección popular del nuevo Presidente.

Se proyecta que el orden de prelación, para el caso de que alguno tenga impedimento legal, sea: 1) el Presidente del Senado, 2) el Presidente de la Cámara de Diputados, 3) el Jefe del Gobierno Federal, y 4) quién a falta de los anteriores, elija el Congreso en sesión conjunta.

En este sentido, se cambia el marco constitucional para el caso de falta absoluta, independientemente del momento en que ocurra. Esto, porque, como se ha dicho, en un sistema semi-presidencial, el Presidente recibe su legitimidad y consecuente poder político, del hecho de ser elegido directamente por la ciudadanía, por lo que una elección indirecta mermaría tales atributos y su capacidad de accionar. De aquí que se establezca que, en todos los casos, al faltar el Presidente se llevará a cabo la elección directa del nuevo.

Se contempla que la convocatoria a elección de un nuevo Presidente debe ser hecha por el Instituto Federal Electoral, no ya por el Congreso, como dice actualmente.

Se formula que el plazo para la elección del Presidente sea reducido sustancialmente. Actualmente el proceso electoral abarca nueve meses, aproximadamente (COFIPE, art. 174) pero en un caso como el que se aborda, bien podría ser de tres meses para favorecer la continuidad y eficacia de la figura presidencial.

## **Artículo 85.**

En relación con las modificaciones propuestas para el artículo 84, se sugiere que en el artículo 85, relativo a los casos en que el Presidente electo no tome posesión o falte

temporalmente, se precise un orden de sustitución, conforme al indicado en el precepto inmediato anterior.

En el párrafo final de las modificaciones, se propone trazar un límite a la falta temporal del Presidente, supuesto no considerado hasta ahora, de modo que al llegar a los noventa días se repute como falta absoluta y se actúe en términos del artículo 84.

### **Artículo 89.**

De conformidad con la división del Ejecutivo en dos instancias, una de las cuales es la encargada del Gobierno, corresponde revisar y adecuar las atribuciones del Presidente, de forma que se ocupe de las tareas de Estado, dejando al Jefe del Gobierno Federal las tareas comunes de la administración pública.

En este orden de ideas, se proyectan los siguientes cambios.

En la fracción I, conserva la facultad de promulgar las leyes, es decir comunicar su obediencia a los habitantes del país, pero se suprime la facultad reglamentaria que se estima como una función de gobierno, toda vez que consiste en la implementación en la esfera administrativa del contenido de las leyes.

Se adicionan las fracciones I-B y I-C relativas a procedimientos de participación ciudadana, que en el apartado correspondiente se explicarán.

También se adiciona una fracción I-D, relativa a su atribución de nombrar al Jefe del Gobierno Federal, al término del proceso para su elección por el Congreso, lo que atiende a la figura presidencial como fuente de legitimidad en la vida estatal.

La fracción II se modifica para incluir que los nombramientos de servidores públicos se harán a propuesta del Jefe del Gobierno Federal, por ser éste el responsable de la administración. De esta fracción se suprime lo relativo a la remoción de diplomáticos, que se traslada a la fracción III, donde se comentará.

En la fracción III, se preserva la facultad de nombrar personal diplomático superior, con la aprobación del Senado y se adiciona que podrá removerlo libremente, lo que antes se estipulaba en la fracción II. Estas prerrogativas resultan de valorar que el personal diplomático representa al Estado, no al gobierno y que, en el caso de los embajadores, son representantes del Jefe de Estado.

En las fracciones IV y V se adiciona que los nombramientos de oficiales de las fuerzas armadas los hará el Presidente a propuesta del Jefe del Gobierno Federal, dado que estas corporaciones son parte de la administración pública federal.

Se deroga la fracción VI, referente a la preservación de la seguridad nacional y la disposición de las fuerzas armadas, toda vez que son funciones de gobierno, que se trasladan al Jefe de éste.

Se adiciona la fracción VI-B para determinar que presidirá el Consejo de Gobierno, al que como Jefe de Estado podrá imprimir, entonces, una visión de amplitud y profundidad mayores.

Se adiciona la fracción VI-C por la que se le reconoce el mando supremo de las fuerzas armadas, en atención a su carácter de Jefe de Estado, entidad socio-política a cuya preservación deben su razón de ser aquéllas. Derivado de esto, se le sitúa en la misma fracción, presidiendo los comités y consejos superiores de la defensa nacional.

Se deroga la fracción VII, que versa sobre la disposición de la Guardia Nacional, por estar estrechamente relacionada con la preservación del orden interno, fin éste propio de las tareas de gobierno.

En la fracción VIII se agrega que la declaración de guerra deberá estar precedida de consulta al Jefe del Gobierno Federal, quien tiene la disposición de las fuerzas armadas, por lo que es necesaria la coordinación entre las dos cabezas del Ejecutivo Federal.

En la fracción IX se adiciona que el nombramiento del Procurador General de la República se hará a propuesta del Jefe del Gobierno Federal, por ser parte de la administración pública federal que encabeza aquél.

La fracción X se reforma para precisar que el Presidente podrá negociar y suscribir tratados, en su carácter de Jefe de Estado y atentos a que los tratados son obligaciones entre Estados. Se modifica la atribución en el sentido de que para hacerlo deberá contar con la previa aprobación del Senado, en vez de con la ratificación posterior como ocurre ahora. Con esto, se favorece la mayor claridad en la asunción de compromisos internacionales. De esta fracción se elimina la conducción de la política exterior que se considera una función de gobierno, sujeta a la discreción del régimen en turno, aunque acotada a los principios constitucionales establecidos.

Se deroga la fracción XI tocante a la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, por tratarse de una función de gobierno a cargo del Jefe de éste y que le es necesaria en su relación con el Congreso.

Se deroga la fracción XII, concerniente a prestar auxilio al Poder Judicial, por implicar apoyos administrativos de los que es responsable el Jefe del Gobierno Federal.

Se deroga la fracción XIII, sobre el establecimiento de puertos y aduanas, por tratarse de actividades administrativas de gobierno.

Se deroga la fracción XV, que trata del otorgamiento de privilegios exclusivos a inventores, por implicar actos administrativos de gobierno, no funciones de Estado.

La fracción XVI se adiciona para puntualizar que en cuanto a los nombramientos de que habla la fracción IV que el Presidente hace con aprobación de la Comisión Permanente, en los recesos del Senado, se realizarán también a propuesta del Jefe del Gobierno Federal.

## **1.2. Gobierno Federal.**

## **Artículo 29.**

Se reforma para señalar que la suspensión de garantías decidida por el Presidente requerirá el previo acuerdo con el Jefe del Gobierno Federal, en atención a la creación de esta figura y su elevada responsabilidad en la política interior. Se conserva la necesidad de acuerdo con los funcionarios federales superiores.

Se adiciona un párrafo segundo para indicar que durante la suspensión de garantías no procederá la disolución de las legislaturas de diputados y senadores al Congreso de la Unión, toda vez que su existencia implica el debido equilibrio entre los poderes, dadas sus atribuciones de control y escrutinio sobre el Gobierno.

## **Artículo 89-1.**

A partir de este nuevo artículo y hasta el 93, se forma una Sección Segunda, relativa al Gobierno Federal, dentro del Capítulo III, que trata del Poder Ejecutivo.

Se propone una nomenclatura decimal agregada al artículo precedente, para insertar los nuevos preceptos. Los temas se abordan siguiendo, *mutatis mutandi*, el orden de la disposiciones sobre el Presidente.

En este artículo se desarrolla el proceso de elección del Jefe del Gobierno Federal. En el primer párrafo se marca que la elección del Jefe del Gobierno Federal deberá hacerse después de cada renovación de la Cámara de Diputados, toda vez que supone una recomposición del Congreso, a partir de la cual podría cambiar la fuerza política con mayoría. Así, se implica que el periodo de ejercicio del Jefe del Gobierno Federal es, salvo causa superveniente, de tres años. Además, se hace énfasis en que el Presidente presente como candidato a quien cuente con apoyo mayoritario del Congreso, a fin de sujetar su atribución a un cauce constitucional y, como se ha dicho, se involucra a las dos Cámaras en la elección, dado que en México ambas tienen atribuciones e influencia política comparables. Asimismo, se hace remisión a los supuestos constitucionales de terminación del Gobierno en el artículo 89-8, que daría pie a la elección de un nuevo Jefe.

En el segundo párrafo se refiere el acto solemne y de vinculación jurídico-política entre el candidato y el Congreso, por el que aquél solicita la confianza de las Cámara para formar Gobierno. Su alcance evidente es que el origen del poder a ser ejercido deriva del apoyo congresional que, por tanto, le resulta indispensable para continuar desempeñándolo.

En el tercer y cuarto párrafos se aborda la mayoría necesaria para formar gobierno. Inicialmente se exige contar con el apoyo la mayoría absoluta de los integrantes de ambas Cámaras, manifestada en sesión conjunta. No obstante, de no acaecer así, se dan setenta y dos horas para una segunda votación, a fin de favorecer la formación de alianzas necesarias, en donde el requisito se disminuye a obtener la mayoría simple. Esto obedece a que, como es claro, la mayoría simple bastaría para ejercer un gobierno efectivo, toda vez que con ella se harían avanzar las iniciativas legislativas.

#### **Artículo 89-2.**

Se adiciona este artículo para fijar los requisitos para ser Jefe del Gobierno Federal, haciendo remisión al artículo 82, que contiene los requisitos para ser Presidente, exceptuando la restricción de no ocupar previamente el mismo cargo, de donde resultaría la posibilidad de que el Jefe del Gobierno Federal pueda ser reelecto.

Lo anterior se juzga necesario dado lo corto del encargo (tres años) que se traduciría en administraciones cuya limitada duración afectaría el desempeño en el largo plazo. A partir del esquema de distribución de poder y controles específicos sobre el Jefe del Gobierno Federal que, incluso, pueden dar lugar a la terminación anticipada de su responsabilidad, se tiene certeza de que no se correría el riesgo de generar un poder excesivo. No obstante, en aras de racionalidad y prudencia política, se plantea que las reelecciones no puedan ser más de dos.

#### **Artículo 89-3.**

Se refiere a la renuncia del Jefe del Gobierno Federal que, salvo las hipótesis de terminación anticipada a las que se hace remisión, sólo procede por causa grave a

calificar por el Congreso de la Unión, en forma análoga a lo prevista para el Presidente.

#### **Artículo 89-4.**

Conciérne a la protesta que debe rendir el Jefe del Gobierno Federal al tomar posesión de su cargo, la que se ajusta, respecto de la presidencial, en función de su mecanismo de designación y relación con el Congreso.

#### **Artículo 89-5.**

Como en el caso del Presidente, en este artículo se indica que el Jefe del Gobierno Federal requerirá permiso del Congreso o de la Comisión Permanente, para salir del país.

#### **Artículo 89-6.**

En este precepto se desarrollan las facultades del Jefe del Gobierno Federal, de la siguiente manera:

En la fracción I se señala que le corresponde determinar y dirigir la política interior. Es una atribución natural a un jefe de gobierno. Frecuentemente se le considera implícita. En este caso, se prefiere mostrarla expresamente, a fin de dar un ámbito constitucional a la axiología y discrecionalidad, que en el marco del Estado de Derecho y del programa de gobierno, autoriza a su dirigente a marcar énfasis y ritmo a la relación con otros poderes o actores de la vida pública y en la definición y ejecución de políticas públicas.

La fracción II da al Jefe del Gobierno Federal la atribución de dirigir la política exterior de acuerdo con principios constitucionalmente definidos, que antes competía al Presidente, ya que se considera una función de gobierno, sobre la que cada administración define sus objetivos.

La fracción III indica que el Jefe del Gobierno Federal dirige la acción de gobierno, capacidad implícita que aquí se estipula para confirmar su definición y conducción de los planes y programas de la administración pública federal.

La facultad reglamentaria se inserta en la fracción IV, trasladada del Presidente, ya que, como se ha visto, corresponde al Jefe del Gobierno en su carácter de responsable de la administración pública, traducir a este campo los dictados de ley.

La fracción V trata del plebiscito, que será objeto de explicación posterior.

Las fracciones VI, VII y VIII complementan el esquema de operación constitucional Presidente-Jefe del Gobierno Federal, previniendo que corresponde a éste proponer el nombramiento y remoción de servidores públicos de rango superior, así como el nombramiento de oficiales de las fuerzas armadas.

La fracción IX transfiere del Presidente al Jefe del Gobierno Federal, la función de preservar la seguridad nacional y disponer de las fuerzas armadas para la seguridad interior y defensa exterior. Son tareas de índole gubernativa toda vez que requieren la determinación y operación de políticas públicas y programas específicos frente a factores de riesgo o amenaza al orden del país.

Igualmente, la fracción X, referente a la disposición de la Guardia Nacional es de corte gubernamental por lo que se le quitó al Presidente.

La fracción XI le confiere la capacidad de proponer al Presidente el nombramiento del Procurador General de la República, como titular de la administración pública federal.

Las fracciones XII y XIII le trasladan funciones gubernamentales, antes del Presidente, consistentes en la habilitación de puertos y aduanas, así como el conferimento de privilegios a creadores de propiedad intelectual.

En la fracción XIV se identifica al Jefe del Gobierno como suplente del Presidente en la presidencia del Consejo de Gobierno, por delegación expresa y con orden del día

determinado, así como de los consejos y comités previstos en la fracción VI-C del artículo 89, lo que apunta a cuidar la funcionalidad de estos órganos.

La fracción XV lo faculta a convocar a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión, lo que, conforme a lo explicado, opera de pleno derecho en el nuevo esquema de relaciones con el Legislativo.

La fracción XVI, relativa a brindar apoyo al Poder Judicial, se desplazó del Presidente al Jefe del Gobierno Federal por entrañar aspectos administrativos.

Se incluye como fracción XVII la referencia genérica a que tendrá las demás atribuciones que le confiere la Constitución.

#### **Artículo 89-7.**

En este artículo se instituye que: "Las funciones del Jefe del Gobierno Federal y demás miembros de éste son incompatibles con las de miembro del Congreso o cualquier otro cargo de representación popular o función pública que no derive de su cargo y, en los términos que fije la Ley, con cualquiera otra actividad profesional o mercantil." Este régimen de incompatibilidades a ser desarrollado en ley secundaria, encara la problemática que pueda derivarse por conflictos de interés y sostiene la exigencia de una nueva ética de compromiso total y exclusivo con las tareas públicas.

#### **Artículo 89-8.**

En sus tres fracciones distingue los supuestos de terminación del gobierno, a saber: tras la celebración de elecciones para renovar la Cámara de Diputados que, como se ha dicho, puede reconfigurar la mayoría parlamentaria; la renuncia del Jefe del Gobierno federal, que sólo procederá por causa grave que califique el Congreso, y la muerte del Jefe del Gobierno Federal. En estos casos, se procede a elegir un nuevo gobierno, conforme al procedimiento señalado por la Constitución

En el párrafo final se aclara que el gobierno terminal continuará en sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo, con objeto de no generar un vacío de poder en perjuicio de la marcha de los asuntos públicos.

#### **Artículo 89-9.**

Se decreta la composición del Consejo de Gobierno, presidido por el Jefe de Estado y al que se integran el Jefe del Gobierno Federal, sus secretarios de despacho y el Procurador General de la República. Según se ha comentado antes, este cuerpo colegiado personifica la responsabilidad solidaria del gobierno y es espacio de deliberación plural y sopeso de decisiones a ser tomadas. Su participación es exigida en diversos actos relevantes.

#### **Artículo 90.**

Relativo a la organización de la administración pública federal, se reforma para puntualizar en sus dos párrafos que la instancia del Ejecutivo de que habla es el Gobierno Federal, ya que antes únicamente se señalaba al "Ejecutivo Federal".

#### **Artículo 92.**

Trata del refrendo. Se reformula para que conste de dos párrafos. En el primero de indica que los actos del Presidente serán refrendados por el Jefe del Gobierno Federal y, en su caso, por el secretario de despacho que corresponda.

En el segundo se dispone que los actos del Jefe del Gobierno Federal deberán ser refrendados por el secretario de despacho que corresponda o, cuando la Constitución lo demande, por el Consejo de Gobierno.

#### **Artículo 93.**

Se deroga puesto que su temática atañe a la comparecencia de secretarios de despacho; citatorio a funcionarios públicos superiores, y formación de comisiones

investigadoras, que ha quedado comprendida y superada en las nuevas relaciones definidas entre el Congreso y el Gobierno.

### **1.3. Relaciones Ejecutivo-Congreso.**

#### **Artículo 93-1.**

A partir de este artículo y hasta el 93-9, se crea una sección Tercera denominada "De las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso".

En este artículo se previene que la comunicación entre el Presidente y el Congreso se realizará por medio de comunicaciones que aquél remitirá al Legislativo, las cuales no darán pie a debate o pronunciamiento alguno. Esto obedece al papel de árbitro del Presidente, ajeno al juego político, por lo que se le aísla de tal. En el segundo párrafo se dispone que estas comunicaciones deberán ser conocidas de inmediato, por lo que cuando se envíen fuera de periodo ordinario de sesiones, las Cámaras tendrán que reunirse de inmediato para dicho fin. Con ello se refuerza el rol presidencial y se alude a la importancia que estas comunicaciones revisten, de lo cual el Jefe de Estado habrá de estar conciente para usarlas adecuadamente.

#### **Artículo 93-2.**

De capital trascendencia para el control del Congreso sobre la gestión gubernamental, en este artículo se estipula su derecho ilimitado a recibir la información que solicite de las dependencias y entidades de los gobiernos federal y locales. En consecuencia, no aplican al Congreso las excepciones plasmadas en legislación secundaria, como es el caso de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

A este artículo se traslada, además, parte del contenido del artículo 93 actual, en lo tocante a la formación de comisiones investigadoras, cuyo ámbito se amplía del sector paraestatal al centralizado. Se prevé que el resultado de las investigaciones sea hecho saber al Presidente y al Jefe del Gobierno Federal. Asimismo, se indica que es

obligatorio para cualquier persona, servidor público o particular, comparecer al citatorio de estas comisiones.

### **Artículo 93-3.**

Instaura una nueva forma de relación y diálogo entre el Legislativo y el Gobierno. Dicta que el Jefe del Gobierno Federal y demás servidores públicos de éste, tienen la obligación de comparecer ante la Cámara que se los requiera. Corresponde al mecanismo tradicional de encuentro en regímenes parlamentarios, de acuerdo al cual se reserva un tiempo semanal que, por ejemplo, en el Reino Unido es denominado "question time".

Complementariamente, se asienta que el Jefe del Gobierno Federal y sus secretarios de despacho, tienen la prerrogativa de acudir a las sesiones de las Cámaras y sus comisiones, para comparecer y ser escuchados. Además, pueden solicitar que informen ante ellas los servidores públicos de sus dependencias y entidades sectorizadas.

Como se observa, se construye así un camino de doble vía para una comunicación constante y efectiva entre estos dos poderes públicos.

### **Artículo 93-4.**

Se regulan las expresiones que los legisladores podrán dirigir a los comparecientes, consistentes en preguntas, relativas a aspectos concretos, que deberán ser objeto de respuesta directa por el compareciente, e interpelaciones, mediante las cuales el legislador externa su opinión, a la que no está obligado a responder el compareciente. Estos dos tipos son los usuales en el sistema semi-presidencialista francés y en el parlamentarismo europeo. Integran un importante elemento de escrutinio y control del Legislativo sobre el Gobierno y para la rendición de cuentas.

### **Artículo 93-5.**

En este precepto se aborda la figura de solicitud de confianza del Jefe del Gobierno Federal al Congreso de la Unión, del Gobierno, previa deliberación con el Consejo de Gobierno. La solicitud de confianza estará referida a una modificación relevante a su programa de gobierno, o una declaración de política general sobre una cuestión trascendente para la Nación. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a su favor la mayoría simple de los diputados y senadores en sesión conjunta.

Mediante este recurso, el Jefe del Gobierno Federal tiene la oportunidad, ante una disyuntiva grave, de saber si cuenta o no con el respaldo del Congreso que lo eligió. Sirve, entonces, como una vía para liberar presión política acumulada, que amenace desbordar los cauces institucionales. A diferencia del sistema presidencial actual, de mandato temporal cierto e invariable, el encargo del Jefe del Gobierno Federal puede ser revocado, lo que en situaciones de crisis permite salvar la institución, sacrificando el gobierno.

Cabe explicar que la mayoría simple para otorgar la confianza es acorde con la exigida para investir al Jefe del Gobierno Federal.

Se plantea la votación en sesión conjunta. Si bien podría parecer que la inferioridad numérica de los senadores, disminuye su influencia política en este evento, considérese, por otra parte, que los acuerdos de votación obedecerán más al partido que a la Cámara de pertenencia. Además, la votación en sesiones separadas presenta dos inconvenientes: alarga el periodo de incertidumbre y deja en predicamento a la segunda Cámara que vote, ya que si el voto de la primera otorga la confianza, es claro que la negativa de la segunda no bastaría para provocar la caída del gobierno y viceversa, por lo que solamente se alentaría la polarización entre las Cámaras del Legislativo.

#### **1.4. Poder Legislativo.**

##### **Artículo 67.**

Se reforma para incluir la celebración de sesiones, a solicitud del Jefe del Gobierno Federal o la mayoría de los miembros de la Cámara de que se trate, sin necesidad, en ninguno de estos dos casos, de confirmación por la Comisión Permanente. Como se ha explicado anteriormente, se trata de una capacidad otorgada al Jefe del Gobierno Federal para apoyar la eficacia de su gestión, en lo concerniente al oportuno trabajo legislativo.

#### **Artículo 70.**

Se reforma solamente para precisar que será el Presidente de la República quien promulgue las leyes aprobadas por el Congreso, ya que actualmente el artículo se refiere al "Ejecutivo".

#### **Artículo 72.**

Se adiciona un nuevo párrafo segundo referente al derecho del Jefe del Gobierno Federal y de sus secretarios de despacho, de proponer, previa aprobación del Consejo de Gobierno, reformas, adiciones o el desechamiento de partes de un proyecto de ley, durante la etapa de discusión. Esta posibilidad atiende a generar una colaboración oportuna entre ambos poderes, para obtener productos legislativos de incrementada calidad.

En los apartados A a E se puntualiza que la instancia del Ejecutivo responsable de la promulgación es el Presidente de la República y, por lo que hace al apartado C, que éste conserva el denominado "veto".

Se propone adicionar un apartado E-bis para regular la conformación, a solicitud del Jefe del Gobierno Federal, de comisiones bicamerales que elaboren proyectos consensados de ley, cuando sea de atención urgente a juicio del Gobierno, o no hayan sido aprobadas después de una primera votación en cada Cámara. El proyecto consensado no podrá ser objeto de enmienda por los legisladores, salvo aceptación del Gobierno y, de no poderse elaborar dicho proyecto o cuando no sea aprobado, el Gobierno podrá pedir una votación final sobre el texto disponible. Al respecto, se

expuso previamente que es otra herramienta dada al Gobierno para agilizar asuntos de atención urgente, propiciando un trabajo bicameral que arroje resultados expeditos.

En el apartado J se clarifica que ni el Presidente ni el Jefe del Gobierno Federal podrán hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando actúe como cuerpo electoral, jurado o cuando, tratándose de los diputados, declare que debe acusarse a un alto funcionario federal por delitos oficiales.

### **1.5. Reformas complementarias.**

Los cambios estructurales de la iniciativa se contienen en los apartados anteriores. Sin embargo, se hace obligado llevar a cabo múltiples ajustes en el texto constitucional, principal, pero no exclusivamente, para definir de qué instancia del Ejecutivo Federal, Presidente o Jefe del Gobierno Federal se habla, según se trate de una función de Estado o de Gobierno, respectivamente, ya que actualmente sólo se señala al "Ejecutivo Federal", lo que resultaría confuso y, en otras ocasiones, la Constitución identifica al Presidente en una función que no le correspondería más si se está ante una tarea de gobierno. En obvio de innecesarias repeticiones, se pide tener presente que la división de funciones entre ambas instancias deriva de que se trate de acciones de Estado o de Gobierno, de conformidad con el marco general de atribuciones conferido a cada uno, en los artículos 89 y 89-6 del proyecto.

Como es natural, quedan sin afectar numerosas menciones al Presidente de la República, debido a que se consideró que el Jefe de Estado debía seguir conservando estas facultades. Nos referimos, por citar casos ilustrativos, a la designación del titular del Banco de México (artículo 28); al nombramiento de gobernador provisional (artículo 76); del sustituto del Jefe de Gobierno del DF (artículo 122) o a disposiciones relacionadas con el nombramiento de Ministros de la SCJN. En el primer ejemplo se ha considerado que el Jefe de Estado debe intervenir como garante de la independencia de órganos autónomos; en el segundo y tercero como supervisor del correcto funcionamiento de los poderes públicos y, en el último, como instancia que,

ajena a las tareas y compromisos de gobierno, puede aportar una visión más amplia en la conformación del Poder Judicial.

### **Artículo 3°.**

Se reforma su fracción III para identificar al Gobierno Federal, por tratarse de administración educativa.

### **Artículo 18.**

Se reforma el tercer párrafo para identificar al Gobierno Federal, por tratarse de administración penitenciaria.

Se reforma el párrafo quinto para identificar al Presidente de la República, por referirse a la negociación de tratados internacionales.

### **Artículo 26.**

Se reforma el párrafo tercero para identificar al Gobierno Federal, por tratarse de administración de la planeación.

### **Artículo 27.**

Se reforman:

El párrafo quinto para identificar al Gobierno Federal, por tratarse de administración de aguas nacionales;

El párrafo sexto para identificar al Gobierno Federal, por tratarse del otorgamiento de concesiones sobre bienes públicos de la Nación;

El párrafo noveno, fracción XVIII, para identificar al Gobierno Federal, por tratarse de administración de contratos y concesiones sobre bienes nacionales, y

El párrafo noveno, fracción XIX, para señalar que corresponde al Presidente proponer a los candidatos a Magistrado de los tribunales de justicia agraria.

#### **Artículo 28.**

Se reforma el párrafo octavo para precisar que serán el Gobierno Federal o el Ejecutivo de los Estados, los facultados para proponer la abrogación de las autorizaciones concedidas para la formación de asociaciones que vendan los productos que sean la principal fuente de riqueza de la región de origen.

#### **Artículo 33.**

Se reforma el párrafo primero para identificar al Gobierno Federal, por tratarse de administración migratoria.

#### **Artículo 49.**

Se reforma el segundo párrafo para identificar al Presidente, por tratarse del ejercicio de facultades extraordinarias.

#### **Artículo 68**

Se reforma para identificar al Presidente, árbitro de los poderes, como la instancia que terminará las diferencias entre la Cámaras cuando no lleguen a acuerdo sobre el lugar, modo y tiempo para el traslado de éstas a sitio alternativo.

#### **Artículo 73.**

Se reforman:

La fracción III, párrafo 4°, para identificar al Presidente, árbitro entre poderes, por tratarse de la formación de nuevos Estados;

La fracción VIII para identificar al Gobierno Federal, por tratarse de la administración del crédito público;

La fracción XII, para identificar al Presidente, por tratarse de la declaración de guerra,  
y

La fracción XVI, 1ª y 2ª, para identificar al Jefe del Gobierno Federal, por tratarse de  
administración de salubridad pública.

En la fracción XXVI se adiciona que el Congreso tendrá la facultad de conceder  
licencia al Jefe del Gobierno Federal.

#### **Artículo 74.**

Se reforma la fracción IV:

En sus párrafos primero, segundo y octavo, para identificar al Gobierno Federal, por  
tratarse de aspectos relacionados con la elaboración del presupuesto anual e iniciativa  
de Ley de Ingresos, y

En su párrafo cuarto, para identificar al Jefe del Gobierno Federal, por tratarse de la  
autorización de partidas presupuestales secretas.

Se deroga el párrafo tercero de la misma fracción, por tratarse del supuesto actual en  
que el Ejecutivo Federal inicia su encargo un 1º de diciembre, razón por la cual se le  
permite presentar la iniciativa de Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos, a más  
tardar el 15 de ese mes y no, obviamente, el 8 de septiembre, como ordena el párrafo  
segundo de este artículo. Esta previsión es innecesaria dado que la instancia  
responsable será ahora el Jefe del Gobierno Federal, cuyo inicio de gestión no puede  
estar sujeto a fecha determinada por el mecanismo de elección y eventual sustitución  
del Gobierno.

#### **Artículo 76.**

Se reforman:

La fracción I, para identificar al Gobierno Federal en lo relacionado con política exterior, y al Presidente de la República, en lo concerniente con tratados internacionales, compeliéndose a que la aprobación de éstos sea anterior y no posterior a su celebración;

La fracción II, para identificar al Jefe del Gobierno Federal como el proponente de los nombramientos que el Presidente haga del Procurador General de la República, servidores públicos superiores de Hacienda y jefes de la fuerzas armadas; así como para identificar al Presidente como quien nombra a los empleados diplomáticos superiores, y

Las fracciones III y IV, para identificar al Jefe del Gobierno Federal, por tratarse de la disposición de fuerzas armadas y Guardia Nacional, respectivamente.

#### **Artículo 78.**

Se reforman:

La fracción II, para incluir al Jefe del Gobierno Federal como servidor público cuya protesta recibirá, en su caso, la Comisión Permanente;

La fracción IV, para agregar la facultad del Jefe del Gobierno Federal de convocar a sesiones extraordinarias, sin necesidad de confirmación por la Comisión Permanente, dentro de la nueva composición de relaciones Gobierno-Legislativo;

La fracción V, para identificar al Jefe del Gobierno Federal, como la instancia que hará la propuesta de nombramiento del Procurador General de la República;

La fracción VI, para incluir la previsión de otorgamiento de licencia al Jefe del Gobierno Federal y la designación del suplente que corresponda, y

La fracción VII, para incluir la propuesta del Jefe del Gobierno Federal, para el nombramiento de empleados superiores de Hacienda y jefes de las fuerzas armadas.

#### **Artículo 79.**

Se reforma el párrafo final, para identificar al Gobierno Federal como responsable de aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de sanciones pecuniarias e indemnizaciones resultantes de la actuación de la Auditoría Superior de la Federación.

#### **Artículo 97.**

Se reforma el párrafo segundo, para identificar al Gobierno Federal como el solicitante a la Suprema Corte de una investigación sobre violaciones graves a garantías individuales, por afectar esto la procuración de justicia de la que es responsable.

#### **Artículo 98.**

Se reforma el párrafo tercero, para identificar al Presidente como el encargado de conocer y, en su caso, aceptar las renunciaciones de Ministros de la Suprema Corte, para su ulterior aprobación por el Senado.

#### **Artículo 102.**

Se reforma su apartado A:

En su párrafo primero, para indicar que, a propuesta del Jefe del Gobierno Federal, el Presidente nombrará y removerá a los funcionarios del Ministerio Público y al Procurador General de la República, y

Se reforma el párrafo sexto del mismo apartado para identificar que la consejería jurídica estará en el ámbito del Gobierno Federal.

#### **Artículo 107.**

Se reforma su fracción VIII, inciso a), para señalar que los reglamentos son expedidos ahora por el Jefe del Gobierno Federal, de acuerdo al artículo 89-6, fracción IV, de esta iniciativa.

**Artículo 108.**

Se reforma su párrafo tercero para incluir al Jefe del Gobierno Federal entre aquellos que serán responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales, así como por el manejo indebido de recursos y fondos federales.

**Artículo 110.**

Se reforma el párrafo primero para incluir al Jefe del Gobierno Federal entre los posibles sujetos de juicio político.

**Artículo 111.**

Se reforma su párrafo primero para abarcar al Jefe del Gobierno Federal entre los servidores públicos contra los cuales es menester la declaración de procedencia por delitos cometidos durante su encargo.

**Artículo 115.**

Se reforma su fracción VII, segundo párrafo, para aclarar que es al Jefe del Gobierno Federal a quien corresponde la disposición de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente, en función de su deber de velar por la seguridad interior.

**Artículo 119.**

Se reforma su párrafo tercero para indicar que las extradiciones a solicitud de Estado extranjero serán tramitadas por el Gobierno Federal.

**Artículo 122.**

Del Apartado B, relativo a las facultades del Presidente de la República en relación con el Distrito Federal, se derogan:

Su fracción I, por referirse a la facultad de iniciativa de leyes ante el Congreso de la Unión, tocantes al Distrito Federal;

Su fracción III, sobre el envío al Congreso de la Unión de los montos de endeudamiento anual para financiar el presupuesto del DF, por ser el crédito público una función de gobierno, y

Su fracción IV, que atañe a la facultad reglamentaria de leyes sobre el DF, dado que ésta pasa a ser una función del Jefe del Gobierno Federal.

Se adiciona un Apartado B-bis, concerniente a las atribuciones del Jefe del Gobierno Federal, para trasladar en sus tres primeras fracciones las que se derogaron del Presidente e incluir, en la cuarta, la genérica que remite a las demás que le otorguen la Constitución y las leyes.

Se reforma el apartado E para puntualizar que al Jefe del Gobierno Federal corresponde el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal, de conformidad con el artículo 115, fracción VII, constitucional.

#### **Artículo 127.**

Se reforma para incluir al Jefe del Gobierno Federal entre los servidores públicos cuya remuneración será determinada en el presupuesto de egresos.

#### **Artículo 131.**

Se reforma su párrafo segundo para identificar al Gobierno Federal por tratarse de la administración del comercio exterior.

## **2. Inclusión de los Derechos de Participación Ciudadana.**

### **Artículo 35.**

Se adiciona la fracción VI para incluir como prerrogativa ciudadana, la de intervenir y emitir sufragio en los procedimientos de participación ciudadana de referéndum, referéndum constitucional y plebiscito. Se habla tanto de intervenir como de sufragar, porque la prerrogativa no se agota ni limita al voto, sino que comprende la participación en las etapas previas de debate y fijación de posturas ante la ciudadanía.

Se adiciona la fracción VII, para incluir como prerrogativa la de ejercer la iniciativa popular. Este derecho de participación ciudadana se trata aparte de los otros tres porque no entraña el ejercicio del sufragio.

En ambos casos se previene que el ejercicio de los derechos de participación ciudadana estará sujeto a lo que disponga la ley secundaria. Este señalamiento es importante porque en la legislación común habrán de desarrollarse los requisitos de procedencia y límites.

### **Artículo 36.**

De manera complementaria a la reforma del artículo inmediato anterior, se adicionan aquí una nueva fracción VI, para establecer como obligación ciudadana la emisión de sufragio en los procesos de referéndum, referéndum constitucional y plebiscito.

No se consideró que intervenir en los antes citados procesos deba ser una obligación, sino que ésta estriba solamente en emitir el voto, ya que intervenir involucra realizar actos para manifestar o apoyar públicamente una posición, lo cual no es exigible a toda la ciudadanía.

Similarmente, no se incluyó como obligación ciudadana la de ejercer la iniciativa popular, porque la asunción de una causa para transformarla en proyecto de creación o reforma de una ley, no es algo demandable a todo ciudadano, sino que debe surgir de una decisión individual y absolutamente libre.

## **Artículo 41.**

Se modifica su estructura, agrupando su segundo párrafo y cuatro fracciones actuales en un apartado A.

Se adiciona un apartado B, cuyo primer párrafo establece que el ejercicio de la soberanía popular se complementa mediante los procedimientos de participación ciudadana de referéndum, referéndum constitucional, plebiscito e iniciativa popular. Como se observa, los derechos de participación ciudadana no son equiparados al ejercicio de la soberanía por medio de los Poderes de la Unión, sino que se les atribuye un carácter complementario, por tanto subordinado al de aquéllos, cuya primacía constitucional y política es así confirmada como incuestionable.

Además, en este apartado se sientan las bases relativas a los derechos instaurados, a saber:

En la fracción I se dicta que el referéndum es el derecho de los ciudadanos de aprobar o rechazar las iniciativas de ley o de reforma de ley, o las iniciativas de ley o de reforma de ley aprobadas por el Congreso de la Unión, antes de su promulgación. Junto con otros artículos constitucionales, da pie a dos diferentes supuestos:

Las iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión por el Jefe del Gobierno Federal, en cuyo caso la solicitud de referéndum correspondería al Congreso, o

Las iniciativas de Ley o reforma de Ley aprobadas por el Congreso, evento en el antes de su promulgación el Presidente de la República podrá solicitar el referéndum.

Además, se aclara que no es procedente respecto de el régimen tributario o financiero del Estado; la organización de los poderes públicos, ni en materia de política exterior o tratados internacionales. Estas limitaciones previenen contra un empleo demagógico, que atente contra aspectos del régimen interno de las instituciones, o en compromisos internacionales. Todo esto soportado en la definición constitucional de que los derechos de participación ciudadana son complementarios del ejercicio soberano que

se realiza por medio de los poderes públicos, a cuyas facultades quedan subordinados aquéllos.

En la fracción II se instruye que el referéndum constitucional es el derecho de los ciudadanos de aprobar o rechazar las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En relación con otros preceptos constitucionales, abarca dos hipótesis:

Podrá ser solicitado por el Presidente de la República, por la mitad más uno de los Congresos de los Estados de la República, o por la ciudadanía, cuando las reformas hayan sido aprobadas en el Congreso de la Unión, y

Por las cámaras de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, respecto de reformas propuestas por el Presidente de la República.

No pueden ser objeto de éste las disposiciones sobre el régimen tributario o financiero, ni la organización de los poderes públicos. Limitante éstas que obedecen a lo explicado respecto de la parte final de la fracción I inmediata anterior.

En la fracción III se fija que el plebiscito es el derecho de los ciudadanos a aprobar o rechazar los actos de alcance general del Jefe del Gobierno Federal, que se consideren trascendentes para el orden público o el interés social de la Federación, en dos casos:

Respecto de actos proyectados, podrá solicitarlo el propio Jefe del Gobierno Federal, y

Con relación a actos emitidos, podrá requerirlo la ciudadanía.

No será procedente respecto de aquellos relativos a causas de utilidad pública, los de carácter tributario o financiero, los relativos a la organización de la administración pública federal, ni en materia de política exterior. Atentos a las razones expresadas en lo que atañe a la parte final de la fracción I.

En la fracción IV se contempla la iniciativa popular, como el derecho de los ciudadanos para presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas para expedir o reformar leyes en materia federal, sin que opere en lo atinente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el régimen tributario o financiero del Estado; la organización de los poderes públicos, ni en materia de política exterior o tratados internacionales.

En la fracción V se refiere que la ley secundaria establecerá los alcances de estos derechos, así como los requisitos de procedencia y vinculatoriedad de resultados. Por ejemplo, se requerirá, para los casos en que promuevan los ciudadanos, determinar la cantidad de éstos que deberá apoyar la solicitud, a nivel nacional y en cada entidad federativa. Igualmente, la vinculatoriedad de resultados tendrá que derivar de una participación mínima a definir.

La fracción VI marca que la organización, desarrollo y declaración de validez de los procedimientos de participación ciudadana estarán a cargo del Instituto Federal Electoral, organismo que asumiría estas funciones como extensión de su competencia en materia electoral y por la idoneidad que supone su autonomía y experiencia. Amerita una explicación adicional lo relativo al procedimiento de iniciativa popular, donde no hay sufragio de la ciudadanía, sino una proposición de ley. No obstante, en la iniciativa popular se requerirá acreditar la fidelidad del nombre, firma, datos de credencial de elector, lo que consta en el padrón, así como el número de ciudadanos que la apoyan por entidad federativa, todo lo cual está bajo el control del IFE.

Finalmente, en la fracción VII, se aborda que serán aplicables a los procedimientos de participación ciudadana, los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; así como el sistema de medios de impugnación, previstos en el Apartado "A" de este artículo. Ello es porque dada la cercanía en el objeto y procedimiento entre la materia electoral y la de los proceso reparticipación ciudadana, es pertinente que para éstos se aplique las disposiciones que guían y sancionan a la primera.

## **Artículo 71.**

Se adiciona una fracción IV para establecer que el derecho de iniciar leyes compete también a la ciudadanía, por medio de la iniciativa popular, en los términos que fije la ley, al lado del Jefe del Gobierno Federal, los diputados senadores al Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados.

En las disposiciones secundarias tendrán que fijarse los requisitos a cumplir para que la iniciativa ciudadana deba ser discutida en el Congreso sin que, de manera alguna, se obvie la discusión en las Cámaras, por lo que éstas propondrán las reformas o adiciones que juzguen pertinentes y decidirán, soberanamente, sobre su aprobación o rechazo. Además, en el artículo 41, fracción IV, se ha dispuesto que la iniciativa popular es improcedente respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el régimen tributario o financiero del Estado; la organización de los poderes públicos, y en materia de política exterior o tratados internacionales.

Se reforma el párrafo final para apuntar que las iniciativas populares se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates, ya que requieren una revisión bajo los principios de técnica legislativa.

## **Artículo 72.**

Se adiciona un apartado K para determinar que si el resultado de un referéndum es en el sentido de rechazar una iniciativa de Ley o de reforma de Ley, o una Ley o reforma de Ley aprobada, antes de su promulgación; dentro de los dos años contados a partir del día de la votación respectiva, no podrá presentarse una iniciativa en el mismo sentido de la rechazada.

Con dicha medida se abre un periodo de contención a iniciativas que versen sobre una cuestión ya conocida y rehusada por la ciudadanía, ya que reabrir de inmediato una discusión así concluida, acarrearía un inútil desgaste político y dilapidación de los recursos empleados durante el desarrollo del procedimiento de referéndum.

Como puede apreciarse, esta consecuencia es para cualquier referéndum, independientemente de la instancia que lo haya solicitado.

### **Artículo 73.**

Se adicionan dos fracciones:

La XXIX-N, con base en la que el Congreso tendrá facultad para solicitar al Instituto Federal Electoral la realización de un referéndum, respecto de proyectos de Ley o reforma de Ley presentados por el Jefe del Gobierno Federal, para lo cual se requerirá el voto a favor de la mayoría absoluta de miembros de cada Cámara. La exigencia de esta mayoría calificada apunta al carácter extraordinario de la acción, toda vez que al provenir el Gobierno Federal de la mayoría en el Congreso, no tendría por qué haber, en principio, grandes diferendos entre los dos poderes.

La XXIX-Ñ, con base en la que el Congreso tendrá facultad para solicitar al Instituto Federal Electoral la realización de un referéndum constitucional, respecto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos propuestas por el Presidente de la República, para lo cual se requerirá el voto a favor de de la mayoría absoluta de miembros de cada Cámara.

### **Artículo 89.**

Se adicionan dos fracciones:

La I-B, para dictar que es atribución del Presidente solicitar al Instituto Federal Electoral la realización de un referéndum respecto de proyectos de ley o reforma de ley aprobados en el Congreso de la Unión, antes de su promulgación, exceptuando los que sean producto de una iniciativa popular. La salvedad final atiende a que el proceso de iniciativa popular conlleva una apelación a la ciudadanía que ya ha sido cumplida, por lo que sería inconsecuente volver a solicitar su parecer.

La I-C, para añadir como facultad de Presidente la de solicitar al Instituto Federal Electoral la realización de un referéndum constitucional, respecto de reformas a la Constitución aprobadas en el Congreso de la Unión.

#### **Artículo 89-6.**

Se incorpora la fracción V para prever como facultad del Jefe del Gobierno Federal, la de solicitar al Instituto Federal Electoral la realización de un plebiscito, respecto de actos que en el ámbito de su competencia proyecte emitir, que considere trascendentes para el orden público o el interés social de la Federación. Asimismo, se advierte que si el resultado vinculatorio de un plebiscito es en el sentido de rechazar el acto, no podrá el citado servidor público expedir acto en el mismo sentido del repelido, dentro de los dos años siguientes al día de la votación respectiva. Condición ésta que ataja la recurrencia inmediata de temáticas superadas en el debate ciudadano.

#### **Artículo 99.**

Se reforma su párrafo cuarto, fracción V, para otorgar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la facultad de resolver de forma definitiva e inatacable, las impugnaciones de actos y resoluciones en materia de derechos de participación ciudadana, por ser el organismo idóneo en virtud de su experiencia y especialización en la materia electoral, análoga a la que se incorpora ahora en la Constitución.

#### **Artículo 116.**

Se reforma su fracción IV, en su primer párrafo para señalar que las Constituciones de los Estados garantizarán en materia de participación ciudadana lo que en el inciso j) se determinará.

Se adiciona a esta fracción, un inciso j) para ordenar que las Constituciones de los Estados garantizarán que sus ciudadanos tengan, como mínimo, los derechos de participación ciudadana de iniciativa popular, referéndum, referéndum constitucional y

plebiscito, por lo que hace a su legislación interna, con base en lo dispuesto en el artículo 41 de esta Constitución.

La finalidad de esta disposición es que los derechos de participación ciudadana se impregnen y desplieguen en toda la República, a nivel federal y local. En realidad, algunas entidades han tomado la delantera e instaurado derechos análogos a los contenidos en la presente iniciativa. Por ello, el inciso adicionado requiere que el modelo constitucional se establezca, en su caso, como una plataforma mínima, dejando a cada integrante de la Federación la posibilidad abierta de un desarrollo mayor.

### **Artículo 135.**

Se adicionan:

Un cuarto párrafo concerniente a que el referéndum constitucional, respecto de reformas aprobadas por el Congreso de la Unión, podrá ser solicitado al Instituto Federal Electoral por la mitad más uno de los Congresos de los Estados de la República, debiendo tomarse en cada uno de ellos la decisión por mayoría absoluta de quienes lo integren, o por la ciudadanía, en los términos que fije la Ley. Así, se otorga a las partes integrantes de la Federación y a la ciudadanía, la oportunidad de pronunciarse sobre las modificaciones a la Norma Fundamental, con lo que se robustece el federalismo y se democratiza la toma de las más elevadas decisiones sobre el marco jurídico nacional.

Un quinto párrafo para marcar que el referéndum constitucional es obligatorio para el caso de que se apruebe en el Congreso de la Unión, una nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como en otros países existe ahora, aquí se adopta la apelación a la ciudadanía con relación a la refundación del pacto nacional a través de una nueva Constitución.

Un sexto párrafo para explicar que el resultado vinculatorio del referéndum que rechace un reforma propuesta o aprobada en el Congreso de la Unión, o una nueva

Constitución aprobado por éste, obligará a que no pueda presentarse una iniciativa en el mismo sentido de la rechazada, durante dos años a partir de la fecha de la votación. Se ha comentado ya la prudencia de no aceptar una inmediata revisión de discusiones zanjadas.

Un séptimo párrafo, para definir que el resultado vinculatorio de un referéndum que acepte una reforma propuesta o aprobada en el Congreso de la Unión, o una nueva Constitución aprobada por éste, obligará al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, en su caso, a hacer la declaratoria de aprobación correspondiente para su entrada en vigor. En este punto se destaca que la validación a través de un referéndum daría lugar a la aprobación de pleno derecho de la reforma o de la nueva Constitución, sin que deba continuarse con el procedimiento de aprobación en cada legislatura local, toda vez que, habiéndose pronunciado la ciudadanía del país entero, sería ocioso y fuente de conflicto político que las reformas o la nueva Constitución fuesen repulsadas por los poderes constituidos.

Con base en lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de esta H. Asamblea, el siguiente:

### **Proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se **reforman**: el artículo 3º, en su fracción III; el artículo 18, en sus párrafos tercero y quinto; el artículo 26, en su párrafo tercero; el artículo 27, en sus párrafos quinto, sexto y noveno, fracciones XVIII y XIX, en su segundo párrafo; el artículo 28, en su párrafo octavo; el artículo 29, en su párrafo primero; el artículo 33, en su párrafo primero; el artículo 41, en el sentido de integrar su segundo párrafo y cuatro fracciones en un apartado A; el artículo 49, en su segundo párrafo; el artículo 66, en su párrafo primero; el artículo 67; el artículo 68; el artículo 69; el artículo 70, en sus párrafos primero y cuarto; el artículo 72, en sus apartados A, B, C, en su párrafo primero, D, E y J, en sus dos párrafos; el artículo 73, en sus fracciones III, párrafo 4º, VIII, XII, XVI, 1ª y 2ª, y XXVI; el artículo 74, en sus párrafos primero, segundo, cuarto y

octavo; el artículo 76, en sus fracciones I, II, III y IV; el artículo 78, en sus fracciones II, IV, V, VI y VII; el artículo 79, en su párrafo final; el artículo 80; el artículo 81, en su párrafo primero (a partir de este artículo y hasta el artículo 89, se integran bajo una Sección Primera, denominada "Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"); el artículo 82, en su fracción VI; el artículo 83; el artículo 84; el artículo 85; el artículo 89, en sus fracciones I, II, III, IV, V, VIII, IX, X y XVI; el artículo 90; el artículo 92, en su primer párrafo; el artículo 97, en su párrafo segundo; el artículo 98, en su párrafo tercero; el artículo 99, en su cuarto párrafo, fracción V; el artículo 102, en su Apartado A, párrafos primero y sexto; el artículo 107, en su fracción VIII, inciso a); el artículo 108, en su párrafo tercero; el artículo 110, en su párrafo primero; el artículo 111, en su párrafo primero; el artículo 115, fracción VII, en su párrafo segundo; el artículo 116, en su fracción IV, párrafo primero; el artículo 119, en su párrafo tercero; el artículo 122, en su apartado E; y el artículo 127. Se **adicionan**: un párrafo segundo al artículo 29; las fracciones VI y VII al artículo 35; la fracción VI al artículo 36; un apartado B al artículo 41; una fracción IV al artículo 71; un párrafo segundo y los apartados E-bis y K al artículo 72; las fracciones XXIX-N y XXIX-Ñ al artículo 73; un párrafo segundo al artículo 81; un párrafo final al artículo 82; la fracciones I-B, I-C, I-D, VI-B y VI-C al artículo 89; el artículo 89-1 (a partir de este artículo y hasta el artículo 93, se integran en una Sección Segunda, denominada "Del Gobierno Federal"); el artículo 89-2; el artículo 89-3; el artículo 89-4; el artículo 89-5; el artículo 89-6; el artículo 89-7; el artículo 89-8; el artículo 89-9; un párrafo segundo al artículo 92; el artículo 93-1 (a partir de este artículo y hasta el artículo 93-5, se integran en una Sección Tercera, denominada "De las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso"); el artículo 93-2; el artículo 93-3; el artículo 93-4; el artículo 93-5; el inciso j) de la fracción IV, al artículo 116; un apartado B-bis al artículo 122, y los párrafos tercero, cuarto, con dos fracciones, quinto, sexto y séptimo, al artículo 135. Se **derogan**: el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 74; las fracciones VI, VII, XI, XII, XIII y XV del artículo 89; el artículo 93; las fracciones I, III y IV del apartado B del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

**Artículo 3°.** ...

...

I. a II. ...

III.- Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el **Gobierno** Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el **Gobierno** Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

IV. a VIII. ...

#### **Artículo 18. ...**

...

Los Gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del **Gobierno** Federal.

...

Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al **Presidente de la República**, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de

reos del orden común en dichos Tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

...

#### **Artículo 26. ...**

...

La ley facultará al **Gobierno Federal** para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Gobierno Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

...

#### **Artículo 27. ...**

...

...

...

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de

propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el **Gobierno** Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

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 **Gobierno** Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas

nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el **Gobierno Federal** en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

...

...

...

I. a XVII. ...

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al **Gobierno Federal** para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público;

XIX. ...

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por

magistrados propuestos por el **Presidente de la República** y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

...

XX. ...

**Artículo 28. ...**

...

...

...

...

...

...

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del **Gobierno Federal o del Ejecutivo de los Estados, según corresponda**, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

...

...

...

...

**Artículo 29.** En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el **Jefe del Gobierno Federal**, los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el **Presidente de la República** haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

**Artículo 33.** Son extranjeros, los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el **Gobierno Federal** tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

...

**Artículo 35.** ...

I. a V. ...

VI. Intervenir y emitir sufragio en los procedimientos de participación ciudadana de plebiscito, referéndum y referéndum constitucional, en los términos que la ley señale, y

VII. Ejercer el derecho de iniciativa popular, en los términos que la ley señale.

**Artículo 36. ...**

I. a V. ...

VI. Emitir sufragio en los procedimientos de participación ciudadana de referéndum, referéndum constitucional y plebiscito, en los términos que señale la ley.

**Artículo 41. ...**

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

I. a IV. ...

B. El referéndum, el referéndum constitucional, el plebiscito y la iniciativa popular son derechos de participación ciudadana, cuyo ejercicio se sujetará a las siguientes bases:

**I. El referéndum es el derecho de los ciudadanos de aprobar o rechazar las iniciativas de ley o de reforma de ley presentadas ante el Congreso de la Unión; o las iniciativas de ley o reforma de ley aprobadas, antes de que sean promulgadas. No es procedente respecto de:**

a) El régimen tributario o financiero del Estado;

b) La organización de los poderes públicos, ni

c) En materia de política exterior o tratados internacionales.

**II. El referéndum constitucional es el derecho de los ciudadanos de aprobar o rechazar las reformas a la Constitución Política de los Estados**

Unidos Mexicanos, propuestas o aprobadas en el Congreso de la Unión.  
No podrán ser objeto de referéndum las disposiciones sobre:

- a) El régimen tributario o financiero, ni
- b) La organización de los poderes públicos.

III. El plebiscito es el derecho de los ciudadanos a aprobar o rechazar los actos de alcance general proyectados o emitidos por el Jefe del Gobierno Federal, que se consideren trascendentes para el orden público o el interés social de la Federación No será procedente respecto de aquellos relativos a:

- a) Causas de utilidad pública;
- b) Los de carácter tributario o financiero;
- c) La organización de la administración pública federal, ni
- d) Política exterior.

Respecto de actos emitidos, la solicitud de plebiscito corresponderá a la ciudadanía.

IV. La iniciativa popular es el derecho de los ciudadanos para presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas para expedir o reformar leyes en materia federal. No es procedente respecto de:

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) El régimen tributario o financiero del Estado;
- c) La organización de los poderes públicos, ni
- d) En materia de política exterior o tratados internacionales.

**V. La ley respectiva que expida el Congreso de la Unión establecerá los alcances de estos derechos, así como los requisitos de procedencia y vinculatoriedad de resultados;**

**VI. La organización, desarrollo y declaración de validez de los procedimientos de participación ciudadana estarán a cargo del Instituto Federal Electoral, y**

**VII. Son aplicables a los procedimientos de participación ciudadana, los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; así como el sistema de medios de impugnación, previstos en el Apartado A de este artículo.**

**Artículo 49. ...**

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

**Artículo 66.** Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

...

**Artículo 67.** El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto el **Jefe del Gobierno Federal**, la Comisión Permanente o la **mayoría de los miembros de cada Cámara**; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la **instancia convocante** sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

**Artículo 68.** Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el **Presidente de la República** terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.

**Artículo 69.** En la sesión de apertura del primer periodo ordinario del Congreso, el Titular del Ejecutivo Federal enviará un informe por escrito y dirigirá un mensaje a la nación en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. Dicho informe contendrá un proyecto de reformas legislativas derivadas del año de ejercicio transcurrido y vinculadas al corto, mediano y largo plazos. Las mismas se mencionarán también en el mensaje. Transcurridos 20 días hábiles el Congreso General se reunirá en una sesión para realizar un Debate del Estado de la Nación, a la que asistirán los responsables de las áreas de política interior, política exterior, política económica y política social. Al abrir la sesión, el Presidente del Congreso entregará al Titular del área de política interior, teniendo como destinatario al Titular del Ejecutivo, un documento con las observaciones y recomendaciones de las Cámaras, derivadas del análisis del informe de gobierno tanto por el Pleno como por sus comisiones.

En el Debate del Estado de la Nación los grupos parlamentarios intervendrán en tres oportunidades, cada uno, la primera para fijar su posición y fundamentar sus observaciones al informe y dos más para plantear preguntas y requerimientos de información al Ejecutivo. Los funcionarios comparecientes tendrán, así mismo, el derecho de formular un mensaje inicial y de contestar cada una de las preguntas que se les formulen. Para cada respuesta los grupos parlamentarios podrán formular una réplica. Para esta sesión se formulará un acuerdo parlamentario que la reglamente. Al declarar clausurada esta sesión, el Presidente de la Mesa Directiva anunciará el calendario y formato convenido con el Ejecutivo y los órganos de gobierno de ambas

**Cámaras, para el tratamiento de la Agenda de reformas legislativas presentada en el informe de gobierno.**

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

**Artículo 70.** Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al **Presidente de la República**, firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: ?El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)?.

...

...

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del **Presidente de la República** para tener vigencia.

**Artículo 71. ...**

II. a III. ...

**IV. A los ciudadanos, por medio del derecho de iniciativa popular, en los términos que establezca la ley.**

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

**Artículo 72. ...**

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

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

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

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

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

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al **Presidente de la República**, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas

por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al **Presidente de la República** para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

**E bis.** Cuando después de la primera votación en cada Cámara, no haya podido ser aprobado un proyecto de ley, o si el Gobierno ha declarado su atención urgente, caso éste en el que se procederá a una sola lectura en cada Cámara, el Jefe del Gobierno Federal podrá prescribir, a través de los presidentes de cada una, la reunión de una comisión bicameral paritaria encargada de proponer un texto consensado.

El texto elaborado por la comisión bicameral podrá ser sometido por el Gobierno a la aprobación de las dos Cámaras, sin posibilidad de enmienda, salvo conformidad del Gobierno.

Si la comisión bicameral no puede aprobar un texto consensado, o si este texto no es aprobado en las condiciones establecidas en el párrafo inmediato anterior, el Gobierno podrá pedir a las Cámaras de origen y revisora una votación final sobre el texto consensado o el último aprobado en la cámara de origen

F. ...

G. ...

H. ...

I. ...

J. Ni el **Presidente de la República**, ni el **Jefe del Gobierno Federal**, pueden hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

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

K. Si el resultado vinculatorio de un referéndum rechaza una iniciativa de ley o de reforma de ley; o una ley o reforma de ley aprobada, antes de su promulgación; dentro de los dos años contados a partir del día de la votación respectiva, no podrá presentarse otra iniciativa en el mismo sentido de la repelida.

#### **Artículo 73. ...**

I. a II. ...

III. ...

1°. a 3°. ...

4°. Que igualmente se oiga al **Presidente de la República**, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

IV. a VII. ...

VIII. Para dar bases sobre las cuales el **Gobierno Federal** pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente

produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El **Gobierno Federal** informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

IX. a XI. ...

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el **Presidente de la República**;

XIII. a XV. ...

XVI. ...

1ª. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del **Jefe del Gobierno Federal**, 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, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el **Jefe del Gobierno Federal**.

3ª. a 4ª. ...

XVII. a XXV. ...

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República **y al Jefe del Gobierno Federal, así como** para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba **ocupar la Presidencia** de la República con el carácter de interino, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVII. a XXIX-M. ...

XXIX-N. Para solicitar al Instituto Federal Electoral la realización de un referéndum, respecto de proyectos de ley o reforma de ley presentados por el Jefe del Gobierno Federal, para lo cual se requerirá el voto a favor de la mayoría absoluta de miembros de cada Cámara;

XXIX-Ñ. Para solicitar al Instituto Federal Electoral la realización de un referéndum constitucional, respecto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos propuestas por el Presidente de la República, para lo cual se requerirá el voto a favor de la mayoría absoluta de miembros de cada Cámara, y

XXX. ...

#### **Artículo 74. ...**

I. a III. ...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el **Gobierno Federal**, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El **Gobierno Federal** hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá

aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

**(Se deroga)**

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del **Jefe del Gobierno Federal**.

...

...

...

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del **Gobierno Federal** suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V. a VIII. ...

**Artículo 76. ...**

I. Analizar la política exterior desarrollada por el **Gobierno Federal** con base en los informes anuales que el **Jefe del Gobierno Federal** y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas, **previamente a que los celebre el Presidente de la República;**

II. Ratificar los nombramientos que el **Presidente de la República, a propuesta del Jefe del Gobierno Federal**, haga del Procurador General de la República, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; **así como de los que el Presidente**

**de la República haga de** Ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, en los términos que la ley disponga;

III. Autorizar **al Jefe del Gobierno Federal** también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas;

IV. Dar su consentimiento para que el **Jefe del Gobierno Federal** pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;

V. a X. ...

#### **Artículo 78. ...**

...

I. ...

II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República **y del Jefe del Gobierno Federal**;

III. ...

IV. Acordar la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias. **Cuando el Jefe del Gobierno Federal solicite la realización de sesiones extraordinarias, éstas procederán de pleno derecho y conforme al objeto requerido por él**;

V. Otorgar o negar su ratificación a la **propuesta de** designación del Procurador General de la República, que le someta el **Jefe del Gobierno Federal**;

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República **o al Jefe del Gobierno Federal** y nombrar, **en cada caso**, al interino que supla esa falta;

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; **así como los que el Presidente haga, a propuesta del Jefe del Gobierno Federal, de** empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

VIII. ...

#### **Artículo 79. ...**

...

I. a III. ...

IV. ...

...

...

...

El **Gobierno Federal** aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

#### **Artículo 80.** Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión en **dos individuos:**

I. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, **que es el Jefe del Estado Mexicano, garante de su estabilidad y permanencia; del respeto a la Constitución, así como de la independencia y correcto funcionamiento de los poderes públicos y de los organismos autónomos, y**

II. El Jefe del Gobierno Federal.

**Sección Primera**  
**Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 81.** En los términos que disponga la ley electoral, la elección del Presidente será directa, por mayoría absoluta de votos emitidos. De no obtener un candidato dicha mayoría en la primera vuelta, se procederá el decimocuarto día siguiente a una segunda vuelta, en la que solamente podrán presentarse los dos candidatos que hayan obtenido la mayor suma de votos en la primera vuelta, en su caso después de haberse retirado otros candidatos que hayan obtenido más votos en la primera vuelta.

La elección del Presidente se celebrará entre los treinta y los cuarenta y cinco días anteriores a la terminación del mandato del Presidente en ejercicio.

**Artículo 82.** ...

I. a V. ...

VI. No ser **Jefe del Gobierno Federal**, secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, Gobernador de algún Estado, ni **Jefe de Gobierno del Distrito Federal**, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y

VII. ...

**El requisito de la fracción VI no será aplicable en el caso previsto en el artículo 84.**

**Artículo 83. El Presidente durará en su encargo seis años.** El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

**Artículo 84.** En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocupará este cargo, con carácter de interino, una de las siguientes personas, en orden de sustitución para el caso de que el anterior tuviese algún impedimento legal:

**I. El Presidente del Senado;**

**II. El Presidente de la Cámara de Diputados;**

**III. El Jefe del Gobierno Federal, o**

**IV. La que elija el Congreso o, en los recesos de éste, la Comisión Permanente, en sesión a la que deberán concurrir, cuando menos, las dos terceras partes del número total de sus miembros.**

**Dentro de los diez días siguientes a la protesta del Presidente interino, el Instituto Federal Electoral convocará a la elección directa del Presidente, la que deberá tener lugar, a más tardar, a los noventa días.**

**Artículo 85.** Si al comenzar un período constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo período haya concluido y se encargará desde luego de la Presidencia de la República, en calidad de Presidente interino, quien corresponda en términos del artículo 84, para proceder a la elección directa del Presidente.

Cuando la falta del presidente fuese temporal, ocupará el cargo, con carácter de interino, quien proceda en términos del artículo 84, hasta que el Presidente regrese a su cargo.

Cuando la falta temporal exceda de noventa días o si antes de este plazo se convierte en absoluta, se procederá conforme al artículo 84.

**Artículo 89. ...**

**I. Promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión;**

**I-B. Solicitar al Instituto Federal Electoral la realización de un referéndum respecto de proyectos de ley o reforma de ley aprobados en el Congreso de la Unión, antes de su promulgación, exceptuando los que sean producto de una iniciativa popular;**

**I-C. Solicitar al Instituto Federal Electoral la realización de un referéndum constitucional, respecto de reformas a la Constitución aprobadas en el Congreso de la Unión;**

**I-D. Nombrar al Jefe del Gobierno Federal y poner fin a sus funciones, en los casos previstos en esta Constitución;**

**II. A propuesta del Jefe del Gobierno Federal, nombrar y remover a los secretarios del despacho; remover a los empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;**

**III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado, y removerlos libremente;**

**IV. A propuesta del Jefe del Gobierno Federal, nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;**

**V. A propuesta del Jefe del Gobierno Federal, nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;**

**VI. (Se deroga)**

**VI-B. Presidir el Consejo de Gobierno;**

**VI-C. Ejercer el mando supremo de las fuerzas armadas y presidir los consejos y comités superiores de la defensa nacional;**

**VII. (Se deroga)**

**VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previas consulta al Jefe del Gobierno Federal y ley del Congreso de la Unión;**

IX. Designar, **a propuesta del Jefe del Gobierno Federal** y con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X. **Negociar** tratados internacionales y, **con la previa** aprobación del Senado, suscribirlos;

XI. **(Se deroga)**

XII. **(Se deroga)**

XIII. **(Se deroga)**

XIV. ...

XV. **(Se deroga)**

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, **en este último caso a propuesta del Jefe del Gobierno Federal**, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. ...

XVIII. ...

XIX. ...

XX. ...

## **Sección Segunda Del Gobierno Federal**

**Artículo 89-1.** Después de cada elección para renovar la Cámara de Diputados, así como en los supuestos constitucionales del artículo 89-8, el Presidente, previa consulta con los líderes de cada partido político en ambas Cámaras, presentará como candidato a Jefe del Gobierno Federal a quien sea propuesto por el partido político o

coalición de éstos que, consideradas ambas cámaras en conjunto, cuente con la mayoría de escaños.

El candidato propuesto conforme párrafo anterior solicitará la confianza del Congreso para dirigir el gobierno.

Si ambas Cámaras en sesión conjunta, por el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes, otorga su confianza a dicho candidato, el Presidente le nombrará Jefe del Gobierno Federal.

De no alcanzarse la mayoría absoluta, se someterá la misma candidatura a nueva votación, dentro de las setenta y dos horas siguientes a la anterior. En este caso, la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.

De no obtenerse la confianza, se someterán sucesivas propuestas en la forma prevista en los párrafos anteriores, hasta por quince días, contados a partir de la primera votación.

Artículo 89-2. Para ser Jefe del Gobierno Federal se deberán cumplir los requisitos previstos en el artículo 82, con excepción de lo dispuesto en el párrafo siguiente.

El Jefe del Gobierno Federal en turno no estará obligado a dejar su cargo para poder ser reelegido.

El Jefe del Gobierno Federal podrá ser reelegido hasta en dos ocasiones.

Artículo 89-3. Además de los supuestos del artículo 93-7, el cargo de Jefe del Gobierno Federal sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión. La renuncia será presentada ante el Presidente de la República.

Artículo 89-4. El Jefe del Gobierno Federal, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: ?Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y

patrióticamente el cargo de Jefe del Gobierno Federal que los representantes del pueblo me han conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación y el Congreso me lo demanden?.

Artículo 89-5. El Jefe del Gobierno Federal no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso.

Artículo 89-6. Las facultades y obligaciones del Jefe del Gobierno Federal son las siguientes:

I. Determinar y dirigir la política interior;

II. Dirigir la política exterior, observando los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

III. Dirigir la acción del gobierno;

IV. Ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

V. Solicitar al Instituto Federal Electoral la realización de un plebiscito, respecto de actos que en el ámbito de su competencia proyecte emitir, que considere trascendentes para el orden público o el interés social de la Federación.

Si el resultado vinculatorio de un plebiscito es de rechazo al acto, no podrá expedir acto en el mismo sentido del repelido, dentro de los dos años siguientes al día de la votación respectiva;

- VI. Proponer al Presidente el nombramiento y remoción de los servidores públicos de su gobierno, excepto que tales actos estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- VII. Proponer al Presidente el nombramiento, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;
- VIII. Proponer al Presidente el nombramiento de los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;
- IX. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
- X. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;
- XI. Proponer al Presidente de la República la designación del Procurador General de la República, sujeta a la ratificación del Senado;
- XII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación;
- XIII. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;
- XIV. Suplir, en caso necesario, al Presidente, en la presidencia del Consejo de Gobierno, en virtud de una delegación expresa y con un orden del día determinado; así como suplirlo en los consejos y comités a que se refiere el artículo 89, fracción VI-C;

**XV. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias;**

**XVI. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones, y**

**XVII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.**

**Artículo 89-7. Las funciones del Jefe del Gobierno Federal y demás miembros de éste son incompatibles con las de miembro del Congreso o cualquier otro cargo de representación popular o función pública que no derive de su cargo y, en los términos que fije la Ley, con cualquiera otra actividad profesional o mercantil.**

**Artículo 89-8. El Gobierno terminará sus funciones:**

**I. Después de la celebración de elecciones para renovar la Cámara de Diputados;**

**II. Por dimisión del Jefe del Gobierno Federal, o**

**III. Por fallecimiento del Jefe del Gobierno Federal.**

**El Gobierno terminal continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.**

**Artículo 89-9. El Consejo de Gobierno se integra por el Jefe de Estado, quien lo presidirá, el Jefe del Gobierno Federal, sus secretarios de despacho y el Procurador General de la República. Tendrá las atribuciones que esta Constitución y la ley le señalen.**

**Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del **Gobierno** Federal en su operación.**

**Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el **Gobierno** Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.**

**Artículo 92.** Los **actos** del Presidente, con excepción de los previstos en el artículo 89, fracciones I-D y XIX-B, deberán estar firmados por **el Jefe del Gobierno Federal y, en su caso,** el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Órdenes del Jefe del Gobierno Federal deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, o por el Consejo de Gobierno en los casos que así lo exija esta Constitución. Sin este requisito no serán obedecidos.

**Artículo 93. (Se deroga)**

**Sección Tercera**

**De las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso**

**Artículo 93-1.** El Presidente de la República se dirigirá a las cámaras del Congreso de la Unión por medio de comunicaciones para su lectura, respecto de las cuales no procederá pronunciamiento o debate alguno.

Cuando estas comunicaciones sean enviadas fuera de los períodos de sesiones, la Cámara o cámaras destinatarias, se reunirán especialmente con este propósito.

**Artículo 93-2.** Las Cámaras del Congreso de la Unión y sus comisiones tienen derecho, sin limitación alguna, a recibir de manera expedita la información que soliciten del Jefe del Gobierno Federal, sus secretarios de despacho, titulares de entidades paraestatales y organismos autónomos, así como del Poder Judicial Federal.

Igual derecho tendrán respecto de los poderes y entidades paraestatales de los Estados, el Distrito Federal y los municipios.

Este derecho se ejercerá por conducto del Presidente de cada Cámara.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar cualquier dependencia o entidad del Gobierno Federal y a la Jefatura de éste. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Presidente de la República y del Gobierno Federal.

Es obligatorio comparecer al citatorio hecho por estas comisiones.

Artículo 93-3. Las Cámaras del Congreso de la Unión y sus Comisiones tienen la atribución de hacer comparecer ante ellas al Jefe del Gobierno Federal y demás servidores públicos de éste.

El Jefe del Gobierno Federal y sus secretarios de despacho tienen la prerrogativa de acceder a las sesiones de las Cámaras y a las de sus comisiones para comparecer y ser escuchados. Igualmente, podrán solicitar que informen ante las mismas, servidores públicos de sus dependencias o entidades sectorizadas.

Artículo 93-4. En los supuestos del artículo 93-3, los diputados y senadores al Congreso de la Unión tienen la atribución de dirigir a los comparecientes:

**I. Preguntas, relativas a aspectos concretos, que deberán ser objeto de repuesta directa por el compareciente, y**

**II. Interpelaciones, mediante las cuales el legislador externa su opinión, a la que no está obligado a responder el compareciente.**

La ley determinará un tiempo mínimo semanal que deberá dedicarse a preguntas e interpelaciones y los casos en los que se admitirá una contestación por escrito.

Artículo 93-5. El Jefe del Gobierno, previa deliberación con el Consejo de Gobierno, puede plantear ante el Congreso de la Unión una solicitud de confianza para continuar en el cargo, con relación a:

**I. Una modificación relevante a su programa de gobierno, o**

**II. Una declaración de política general sobre una cuestión trascendente para la Nación.**

**La confianza se entenderá otorgada cuando vote a su favor la mayoría simple de los diputados y senadores en sesión conjunta.**

**Artículo 97. ...**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el **Gobierno** Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

...

...

...

...

...

...

...

...

**Artículo 98. ...**

...

Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al **Presidente de la República** y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.

...

#### Artículo 99. ...

...

...

...

I. a IV. ...

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado, de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, **así como en materia de derechos de participación ciudadana**, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

VI. a IX. ...

...

...

...

...

...

...

...

**Artículo 102-A.** La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el **Presidente de la República, a propuesta del Jefe del Gobierno Federal**, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el **Presidente de la República, a propuesta del Jefe del Gobierno Federal**, con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido por el **Presidente de la República, a propuesta del Jefe del Gobierno Federal**.

...

...

...

...

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del **Gobierno Federal** que, para tal efecto, establezca la ley.

B. ...

**Artículo 107.** ...

I. a VII. ...

VIII. ...

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el **Jefe del Gobierno Federal** de acuerdo con la fracción IV del Artículo **89-6** de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

b) ...

...

...

IX. a XVIII. ...

**Artículo 108.** ...

...

**El Jefe del Gobierno Federal**, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

...

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, **el Jefe del Gobierno Federal**, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito

Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

...

...

...

**Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, **el Jefe del Gobierno Federal**, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**Artículo 115. ...**

I. a VI. ...

VII. ...

**El Jefe del Gobierno Federal** tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. ...

...

**Artículo 116. ...**

...

I. a III. ...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral **y de participación ciudadana**, garantizarán que:

a) a i) ...

j) Sus ciudadanos tengan los derechos de participación ciudadana de iniciativa popular, referéndum, referéndum constitucional y plebiscito, por lo que hace a su legislación interna, con la base mínima de lo dispuesto en el artículo 41 de esta Constitución.

V. a VII. ...

**Artículo 119. ...**

...

Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero, serán tramitadas por el **Gobierno** Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los Tratados Internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales.

**Artículo 122. ...**

...

...

...

...

...

A. ...

B. ...

**I. (Se deroga)**

II. ...

III. (Se deroga)

IV. (Se deroga), y

V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

**B-bis. Corresponde al Jefe del Gobierno Federal:**

**I. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Jefe del Gobierno Federal la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley;**

**II. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, y**

**III. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.**

C. a D. ...

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del **Jefe del Gobierno Federal**, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

F. a H. ...

**Artículo 127.** El Presidente de la República, **el Jefe del Gobierno Federal**, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales según corresponda.

Artículo 135. ...

...

La iniciativa de la reforma de la Constitución corresponde al Presidente de la República, a propuesta del Jefe del Gobierno Federal, y a los miembros del Congreso de la Unión.

El referéndum constitucional, respecto de reformas aprobadas por el Congreso de la Unión, podrá ser solicitado al Instituto Federal Electoral por:

**I. La mitad más uno de los Congresos de los Estados de la República, debiendo tomarse en cada uno de ellos la decisión por mayoría absoluta de quienes lo integren, y**

**II. La ciudadanía, en los términos que fije la ley.**

**El referéndum constitucional es obligatorio para el caso de que se apruebe en el Congreso de la Unión, una nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

El resultado vinculatorio del referéndum que rechace un reforma propuesta o aprobada en el Congreso de la Unión, o una nueva Constitución aprobada por éste, obligará a que no pueda presentarse una iniciativa en el mismo sentido de la repelida, durante dos años a partir de la fecha de la votación.

El resultado vinculatorio de un referéndum que acepte una reforma propuesta o aprobada en el Congreso de la Unión, o una nueva Constitución aprobada por éste, obligará al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, en su caso, a hacer la declaratoria de aprobación correspondiente para su entrada en vigor.

**Transitorios**

Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor a los doce meses de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo Segundo.** Durante el periodo referido en el artículo primero transitorio, el Congreso de la Unión deberá elaborar los proyectos de nuevos ordenamientos y de las adecuaciones que haya lugar a los vigentes, para el desarrollo de las reformas y adiciones materia del presente.

**Artículo Tercero.** A la entrada en vigor del presente Decreto, se derogan todas las disposiciones que se le opongan.

Salón de Sesiones de la H. Cámara de Diputados, a los 7 días del mes de diciembre de 2006.

Diputado Jesús Ramírez Stabros (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2147-I, jueves 7 de diciembre de 2006.

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 45 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SANTIAGO GUSTAVO PEDRO CORTÉS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

El suscrito Santiago Gustavo Pedro Cortes, diputado federal a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto de adiciones al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

Desde 1997 la conformación de la Cámara de Diputados es plural y rompió con la hegemonía del partido en el poder, porque ningún partido por sí sólo tenía la mayoría absoluta, lo cual generó la búsqueda de acuerdos de todos los partidos políticos y la conformación de nuevas mayorías.

Hay que recordar que el pueblo delega su representación en cada uno de los legisladores, tal como lo expresa el artículo 41 constitucional y son éstos, los diputados y senadores quienes trabajan para proponer leyes que reflejen los intereses de pueblo.

Como una conquista a nuestra democracia, el artículo 71 constitucional establece los sujetos que tienen derecho a presentar iniciativas de ley ante las Cámaras del Congreso de la Unión.

Sin embargo, es necesario reconocer que de estas iniciativas presentadas ante las Cámaras y que fueron turnadas a las comisiones ordinarias de dictamen legislativo, existe un gran rezago legislativo, mismo que legislatura a legislatura se ha incrementado.

En esta coyuntura de enorme crispación política, el Poder Legislativo está sujeto a un sin fin de críticas, entre las que se encuentra la falta de dinamismo en el conocimiento, análisis, dictaminación y votación de las iniciativas que los distintos grupos parlamentarios han presentado ante el Pleno de las Cámaras del Congreso.

En consecuencia resulta imprescindible establecer novedosas figuras legislativas que permitan que el esfuerzo propositivo generado por un legislador y que se contiene en su iniciativa no se pierda.

Esta figura que, sin lugar a dudas, revolucionará el trabajo de las Comisiones y del Pleno de la Cámara es la figura denominada "afirmativa ficta parlamentaria", la cual se aplica en la hipótesis de que transcurridos tres meses a partir de que a la Comisión se le haya turnado el expediente sin que ésta lo dictamine, entonces la iniciativa es turnada directamente al Pleno de la Cámara para que ahí sea discutida y votada por todos los diputados presentes en sesión.

El grupo parlamentario del Partido del Trabajo está plenamente convencido de que incluir en nuestro marco jurídico la "afirmativa ficta parlamentaria" va a dinamizar el trabajo legislativo y ya no será pretexto que la Comisión no emita un dictamen para que el Pleno no pueda conocer sobre el contenido de la iniciativa.

Actualmente la función de las comisiones ordinarias de dictamen legislativo es analizar las iniciativas, dictaminarlas y, en su caso, aprobarlas o rechazarlas, pero en la práctica esto no se da, ya que las Comisiones simplemente no trabajan.

En consecuencia la "afirmativa ficta parlamentaria" servirá como mecanismo de sanción a las Comisiones que no trabajen, ya que se permite que ante la omisión o descuido de una Comisión, sea el órgano máximo de la Cámara: el Pleno, el que discuta y vote el contenido de la iniciativa de ley.

Los diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo consideramos que es importante establecer un plazo adecuado para que las Comisiones emitan su dictamen. Este plazo lo consideramos de tres meses.

Por eso proponemos la aprobación de la afirmativa ficta, mecanismo ampliamente democrático y que permite la discusión de las iniciativas en el Pleno de las respectivas Cámaras del Congreso de la Unión.

Compañeras y compañeros legisladores: consideramos que, de ser aprobada, se dinamizará el trabajo de las Comisiones y del Pleno de la Cámara, todo ello en beneficio de la sociedad mexicana.

Compañeras y compañeros diputados: por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la presente

**Iniciativa con proyecto de decreto de adiciones al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:**

**Artículo Primero.** Se adiciona un último párrafo al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. a III. ...

...

Toda iniciativa deberá ser dictaminada dentro del plazo que se establezca en la ley. Una vez que transcurra dicho plazo sin que se emita el dictamen correspondiente, el mismo se entenderá en sentido afirmativo y se someterá al Pleno.

**Artículo Segundo.** Se adiciona un segundo párrafo al inciso f), numeral 6, del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 45.**

1. a 5. ...

6. ...

a) a e) ...

f). ...

Toda iniciativa deberá ser dictaminada dentro de un plazo de tres meses, mismo que corre a partir del día siguiente en que se haya radicado el expediente en la Comisión. Una vez que transcurra dicho plazo sin que se emita el dictamen, el mismo se entenderá en sentido afirmativo y se someterá al Pleno, para su discusión y votación.

g) ...

7. ...

**Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los siete días del mes de diciembre de dos mil seis.

**Diputados:** Ricardo Cantú Garza (rúbrica), Santiago Gustavo Pedro Cortés.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ANTONIO MUÑOZ SERRANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, José Antonio Muñoz Serrano, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional perteneciente a la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y demás relativos y aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por la cual se adiciona un párrafo al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sujetando la misma al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El Congreso de la Unión se integra por una Cámara de Diputados, conformada por 500 legisladores, y una Cámara de Senadores conformada por 128. Hablamos pues, de 628 legisladores a los que asiste, al igual que al Presidente de la República y a las Legislaturas de los Estados, el derecho de iniciativa.

Las iniciativas pueden ser presentadas de manera indistinta en cualquiera de las cámaras, salvo determinados asuntos que son establecidos en la Constitución que deben comenzar en la Cámara correspondiente.

Cada Cámara establece, para desarrollar mejor su función y desahogar los asuntos que le son encargados, la existencia de diversas

comisiones ordinarias de trabajo que en esta LX Legislatura ascienden a 43, las cuales tienen como tarea o función la emisión de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, con lo cual contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

Dichas comisiones deben de constituirse durante el primer mes de ejercicio de la legislatura, tendrán hasta 30 miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma, salvo la Comisión Jurisdiccional y la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, que tendrán entre 12 y 16 diputados la primera y 20 diputados la segunda. Los diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas y en las mismas no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y las de investigación.

Ahora bien, las comisiones tienen la obligación de resolver los asuntos que la Mesa Directiva les ha turnado para que sean estudiados y, para tal efecto, la manera en como resuelven esos asuntos es precisamente mediante la emisión de una serie de conclusiones que se denominan dictámenes.

Para poder llegar a esos dictámenes o conclusiones, es preciso que las comisiones realicen conferencias, mesas redondas, reuniones con especialistas o personas conocedoras del tema o de los temas que estén estudiando, con lo cual tendrán un mejor conocimiento para poder, así, emitir el dictamen que posteriormente es remitido al Pleno de la Cámara correspondiente para que el mismo sea estudiado, discutido y votado.

El trabajo legislativo en ocasiones es excesivo, existe una gran cantidad de asuntos que son presentados y que necesariamente deben ser resueltos por la comisión respectiva y por el Pleno de manera definitiva, pero debido a la serie de reuniones legislativas, ya sea en pleno o en comisiones, o porque un tema de tinte político es presentado y existe oposición para que el mismo sea dictaminado, legislatura con legislatura son abandonados, no son tratados ni discutidos y de esta manera se van acumulando sin dictaminarse en las comisiones encargadas de ello.

En este tenor, al no ser estudiadas ni dictaminadas, cada año legislativo y cada legislatura se va incrementando de manera escandalosa el número de asuntos pendientes que existen no sólo en cada comisión, sino en todas las comisiones tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores.

Las anteriores manifestaciones realizadas en el sentido de que las iniciativas y los asuntos que son turnados a las comisiones respectivas para su estudio no son realmente dictaminadas, se ven reforzadas a manera de ejemplo, por un estudio realizado por el señor Ricardo Álvarez Arredondo, maestro en ciencia política y secretario parlamentario del PRD, publicado el 1 de septiembre de 2006, es decir, apenas hace más de dos meses, en el cual establece que en las legislaturas LVIII y LIX, en el Congreso se presentaron poco más de 6,000 iniciativas, de las cuales sólo 12% se refieren a los temas para la reforma del Estado y de este universo de más de 700 iniciativas presentadas se promulgaron 76 nuevas leyes y decretos, es decir, un 10% aproximadamente, lo que equivale a poco más de 1% del total de las iniciativas presentadas en el Congreso de la Unión, es decir, casi nada.

Con lo anterior se confirma que durante los periodos legislativos de cada Legislatura se presentan muchísimas iniciativas pero muy pocas de ellas son dictaminadas, con lo cual se ha incrementado considerablemente el número de iniciativas no dictaminadas en cada comisión ordinaria.

Por otro lado, la falta de eficacia y eficiencia en el desempeño de los Poderes de la Unión contribuye en la misma medida a limitar el desarrollo del país. Es decir, en nuestro caso por lo que se refiere a este Poder Legislativo, es necesario manifestar que la ausencia de reformas legislativas ha quedado por debajo de las expectativas que todos los gobernados tenemos en cuanto al trabajo que debe ser realizado en todo el Congreso de la Unión, con lo cual innegablemente se ha contribuido así a generar una mayor parálisis legislativa y, por consiguiente, una indeseable parálisis gubernamental que limita el desarrollo pleno de nuestro país.

Debido a lo anterior, consideramos pertinente llevar a cabo una serie de acciones con las cuales se evite incrementar enormemente el rezago legislativo que existe y por ello hemos considerado la necesidad de poder erradicar precisamente ese rezago a través de una adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer que las iniciativas no dictaminadas no se sigan acumulando a las iniciativas que en una nueva legislatura van a ser presentadas y, para ello, se estima

conveniente establecer que las iniciativas que en una legislatura no hayan sido dictaminadas, se consideren o tengan por no aprobadas, con lo cual, la nueva legislatura que comienza sus funciones, no tendrá una carga de trabajo excesiva y podrá dedicarse al estudio y dictamen de las iniciativas que precisamente esa legislatura le vaya encomendando sin tomar en cuenta la serie de iniciativas anteriores a esa legislatura que no se dictaminaron.

Amén de lo anterior, sabemos que ha sido una práctica legislativa y actualmente una obligación, que en cada nueva legislatura los grupos parlamentarios presenten su Agenda Legislativa, lo que obviamente obedece a que los Partidos Políticos aquí representados plantean no sólo temas nuevos sino también, y es muy válido, iniciativas presentadas con anterioridad, imprimiéndole desde luego la actualización correspondiente. Esta agenda puede proponer modificaciones de planteamientos anteriores. Final y lógicamente, lo no expresado en esa agenda puede ser considerado como una renuncia implícita.

Resulta legítima la modificación y/o la renuncia de antiguas propuestas y óptima la discusión y dictamen expedito de nuevas iniciativas que al correr de cada legislatura son de mayor trascendencia que aquellas que ya no son impulsadas. Resulta también muy natural y válido en el Congreso, que lo que se defendía ayer hoy se detiene y que a lo que antes se oponía, hoy se impulse de acuerdo con las condiciones políticas, sociales, culturales y partidistas que imperen en la legislatura.

Evidentemente hay temas que se fijan reiteradamente en cada legislatura, como son, entre muchos, los relativos a seguridad pública y combate a la pobreza, temas a los que, indudablemente, la experiencia propone nuevas ideas. Las agendas legislativas de los grupos parlamentarios, en lo general, y cada iniciativa presentada, en lo particular, son una manifestación de la prioridad de los temas en cada legislatura. En la materia que aquí nos ocupa resulta entonces propicio oportuno y conveniente, que opere la negativa ficta cuando una legislatura ha perdido el interés en un tema determinado al no haberlo dictaminado.

Hoy tenemos, señoras y señores legisladores, la oportunidad de modificar este aspecto tan relevante del proceso legislativo al hacerlo más fluido y, con ello, también la posibilidad de una percepción más objetiva y seguramente más favorable, por parte de la ciudadanía, del trabajo que aquí se desempeña.

En tal virtud y con fundamento en lo anteriormente señalado y hecho valer, me permito presentar ante esta honorable asamblea, el siguiente proyecto de

**Decreto que adiciona un párrafo al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona un párrafo al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 71. ...**

I. y III. ...

...

**Las iniciativas presentadas y no dictaminadas en la Legislatura en que se presentaron, se tendrán como no aprobadas".**

**Transitorio**

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

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de diciembre de 2006.

Diputado José Antonio Muñoz Serrano (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, A CARGO DEL DIPUTADO JACINTO GÓMEZ PASILLAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PNA**

El suscrito, diputado federal Jacinto Gómez Pasillas, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pone a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, solicitando que se turne a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

El fuero ha sido históricamente, en nuestro país una situación de privilegio, ya sea por razón de rango o razón de linaje de las personas. En la época del virreinato se otorgaban una serie de privilegios a determinadas capas sociales, que iban desde la exención de impuestos, hasta el otorgamiento de gracias, mercedes o inmunidades transitorias o definitivas para la persona o los bienes del beneficiario.

Estos privilegios daban la posibilidad y de hecho obligaban a sus beneficiarios a aplicar el derecho derivado de su categoría social para llevar sus pleitos al conocimiento de tribunales, ex profeso, creados para conocer de este género de negocios.

Así se reconocían hasta 35 fueros distintos, lo que derivó en una gran confusión, lo que hacía imposible aplicar las normas y dictar resoluciones, tornándose difícil, distinguir los procedimientos especiales aplicables al caso.

La existencia en nuestro país de los fueros fue sin duda una de las causas que originaron la desigualdad social que estableció una sociedad dividida por estancos, teniendo por un lado, unos pocos privilegiados y, por el otro, una inmensa mayoría que no gozaba de ninguna prerrogativa. Al alcanzar nuestra vida independiente, se conservaron varios de ellos, entre los que se contempla el privilegio de la inmunidad legislativa, pero desde entonces existía una tendencia a su acotamiento o desaparición, lo que es significativo, puesto que la transición política que se llevó a cabo, producto del movimiento independentista, reconoció en los fueros uno de los vestigios más claros de orden colonial, que debía ser eliminado para dar paso al principio de "igualdad de todos los ciudadanos ante la ley"; siendo la primicia fundamental de las proclamas de Hidalgo y Morelos, y de innumerables pensadores y libertadores.

En ese acopio de ideas, las diferencias entre los poderes públicos eran de esperarse, porque dentro de las confrontaciones más connotadas se encuentra el iniciado por Agustín de Iturbide en 1822, cuando apresó a varios integrantes del Congreso de aquella época, por sólo ilustrar alguno de ellos.

Durante mucho tiempo se fundamentó y robusteció la figura del fuero constitucional, en virtud de las amenazas del Ejecutivo, mediante detenciones arbitrarias para impedir el ejercicio de sus funciones a los integrantes de los Poderes Legislativo y Judicial, aunque este último, participaba o interfería en cierta medida, vía órdenes de aprehensión, contra los miembros de los otros poderes.

El espíritu del Constituyente, al establecer la figura del fuero, fue únicamente de proteger a los servidores públicos, incluidos los legisladores, de persecuciones, de presiones económicas, atropellos e inclusive del encarcelamiento, que en tiempo atrás

servía a los gobiernos despóticos para abatir su independencia o para quitarlos del escenario político, en función de mantenerse en el poder.

Por ello, es dable decir que la intención del Constituyente, al dar a determinados servidores públicos el fuero de que gozan, obedece a la necesidad de permitir el desempeño de la función pública en forma eficiente. Es importante establecer, que el fuero es una figura de protección a la investidura que se representa, y no al funcionario público como persona, tal y como lo establece el artículo 61 de nuestra Carta Magna, en el caso de los Diputados y Senadores

Derivado de lo anterior y en el entendido de que la Institución que se comenta, ha cumplido históricamente su función primordial, debemos analizarla para llevarla a su justa dimensión, para diferenciar las acciones públicas y los actos privados de los servidores públicos respetando, siempre, la independencia del Congreso Legislativo, como órgano representativo y como recinto, sin olvidar el respeto debido a los funcionarios públicos integrantes de los otros dos poderes del Estado.

De conformidad con el artículo cuarto de nuestra Norma Suprema, el varón y la mujer son iguales ante la ley, lo que se traduce en que todos los ciudadanos, independientemente de las labores, credos, profesiones y actividades que realicen, se encuentran bajo la tutela de la Constitución Política cuyos postulados y garantías deben ser respetados por parte de las autoridades.

Si todos somos iguales ante la ley, el funcionario público también debe serlo. Un sujeto con los mismos derechos que todos los ciudadanos y con iguales obligaciones, susceptible de ser sancionado cuando haga un mal uso o abuse del poder público, sea en ejercicio de sus funciones o en la comisión de delitos derivados de sus actos personales o acciones privadas. Es menester mencionar que en toda democracia se debe preservar el Estado de Derecho, por lo tanto, la corrupción no comulga con la ley, lo contrario generaría impunidad y desalentaría a la sociedad, que ve con frustración, cómo la norma jurídica se aplica justamente a aquellos que carecen de fuero. En ello se justifica y se legitima la razón de ser de la iniciativa que se propone,

en el sentido de que todo servidor o funcionario público de los mencionados en los artículos 108 y 111 de la Norma Fundamental, se les instruya procedimiento penal cuando quebranten de manera grave la norma que regula la materia, sin necesidad de que se les haga la Declaración de Procedencia, por parte de la Cámara de Diputados Federal.

En Nueva Alianza insistimos en que en la historia contemporánea del país, la interpretación, uso y abuso de la figura del fuero ha causado una gran molestia en la sociedad, que sólo ha visto cómo se utiliza para burlar la acción de la justicia o para satisfacer con beneficios y preferencias los intereses particulares de quienes lo detentan bajo el manto de la impunidad.

México ha avanzado en su democracia, por lo que podemos afirmar que hoy existe una verdadera división de poderes, lo que nos permite arribar hacia los planteamientos, como la presente iniciativa para proponer mejoras a las disposiciones constitucionales que regulan el procedimiento de declaración de procedencia. Nosotros los autores y creadores de las leyes debemos ser los primeros en acatarlas y respetarlas, porque sólo así podremos contrarrestar la creciente percepción ciudadana de desconfianza hacia las instituciones gubernamentales.

La credibilidad en la clase política y en las instituciones públicas se ha demeritado, la sociedad se muestra totalmente escéptica respecto a que la justicia se aplique con exactitud en contra de los altos servidores públicos que han cometido algún ilícito penal; ello se debe al actuar irresponsable y deshonesto de algunos funcionarios gubernamentales que han quebrantado reiteradamente el principio democrático elemental, que es el Estado de derecho.

En Nueva Alianza sostenemos que el avance democrático del país pasa ineludiblemente por la revisión de las normas jurídicas que precisen los principios y valores a que debe sujetarse la actuación de los servidores públicos, así como las leyes que reglamentan sus responsabilidades y prescriben las vías para sancionarlos, cuando incurrir en faltas de carácter administrativo, o penal.

En la sociedad, el fuero constitucional es visto como un instrumento de exagerada protección para los servidores públicos de alto rango, muchos de los cuales al amparo de este privilegio o prerrogativa, han desvirtuado la noble tarea del servicio público, distorsionándolo en cuanto su fin y pervirtiéndolo en cuanto a su contenido y alcance, evadiendo así responsabilidades personales de carácter penal que merecen el reproche de la sociedad, y su sanción mediante la imposición de una pena.

En este sentido, es urgente replantear cuáles son los alcances de esta figura, y para esto, es preciso atender, actualizar y acotar el concepto del fuero constitucional para que retome su verdadera naturaleza y esencia y se utilice en los términos en los que fue concebido, para que realmente sea una herramienta de protección para el mejor desempeño del servicio público y no una situación de privilegio.

Desafortunadamente, esto no ha sido posible, porque la concentración del poder político y la tendencia al autoritarismo han hecho equivalente en muchos casos la inmunidad con la impunidad, toda vez que se ha desvirtuado por las inercias políticas e incorrecta interpretación del concepto, mismo del fuero constitucional.

En algunos países como Brasil, España, Panamá, Bélgica entre otros se ha establecido que la inmunidad o fuero constitucional no aplica cuando se trata de delitos cometidos en flagrancia, traición, crimen contra la paz y delitos graves. Incluso, las legislaciones más avanzadas sólo otorgan inmunidad en los trayectos a las Cámaras y durante el tiempo que duran las sesiones. Esta prerrogativa o privilegio se ha venido limitando, porque inmunidad no significa ilegalidad.

Lo cierto es que, en las últimas décadas, el fuero constitucional ha dejado de ser sólo una protección que garantice el equilibrio de poderes, para convertirse en una excepción que permite, en muchos casos, el quebranto del principio de igualdad jurídica, y fomenta, por lo mismo, la impunidad desde la función pública. El problema actual es la incorrecta interpretación del sentido primigenio del fuero, al llevarlo al extremo de amparar al individuo que no al cargo, respecto de delitos de los fueros, común y federal contemplando también las faltas administrativas, por lo que hoy, su

existencia, antes que fortalecer al servicio público, lo debilita, de ahí la urgencia del acotamiento de esta figura jurídica.

En Nueva Alianza consideramos que existe la imperiosa necesidad de establecer mecanismos jurídicos eficaces a efecto de dotar al Estado mexicano, de los instrumentos necesarios para que pueda desarrollar la difícil tarea de prevención y combate a los actos de corrupción de los funcionarios gubernamentales de los Poderes de la Unión y que mejor con lo que se propone en esta iniciativa.

Si aspiramos a la consolidación de un Estado democrático, de un México justo e igualitario, donde una premisa fundamental sea el fortalecimiento de las instituciones y el respeto al Estado de derecho, en donde ninguna persona se encuentre por encima de la ley, entonces nuestra legislación debe normar el ejercicio responsable y honesto de los servidores públicos de primer nivel.

En un sistema jurídico político realmente republicano no existe necesidad de que los altos servidores públicos gocen de inmunidad, menos aún cuando ésta, por la compleja aplicación de la ley, conlleva frecuentemente a la arbitrariedad, porque deben desempeñar su función apegándose a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, equidad y eficiencia, porque de lo contrario, serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El fuero como inmunidad, es decir, como privilegio o prerrogativa que entraña la libertad de expresión, únicamente se consigna por la Ley Fundamental en relación con los diputados y los senadores en forma absoluta conforme al precitado artículo 61, en el sentido de que éstos son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, sin que jamás puedan ser reconvenidos por ellas, así como respecto del Presidente de la República de manera relativa en los términos del segundo párrafo del artículo 108 constitucional, que dispone que éste alto funcionario durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

En un sistema democrático es necesario garantizar la función constitucional de ciertos servidores públicos, así como la de proteger la independencia y autonomía de los Poderes del Estado, por lo que es indispensable establecer una inmunidad que no se traduzca en un obstáculo, para la persecución, investigación y sanción de determinados delitos, que por su naturaleza ofenden gravemente a la sociedad mexicana, o bien que por haberse cometido de manera flagrante, requieren inmediata actuación de las autoridades ministeriales y judiciales competentes.

En el año de 1982, se realizó la última reforma significativa al Título Cuarto constitucional, relativo a las Responsabilidades de los Servidores Públicos, la declaración de procedencia constituye pues, una determinación de la Cámara de Diputados que implica la separación del cargo del servidor público imputado, suspendiéndolo de su función y sometiéndolo a la autoridad que conoce del asunto. No obstante, es necesario ubicar en su justa dimensión el alcance de esta institución constitucional, debiendo interpretar al fuero con la más completa responsabilidad, a efecto de evitar excesos que en determinados casos propician impunidad. Esta figura se ha instituido para garantizar el adecuado ejercicio de la función pública, siempre con el estricto apego a la legalidad y el respeto a las instituciones democráticas.

Conforme a lo mencionado en el párrafo precedente, Nuestra Carta Política en su artículo 111, prevé el procedimiento de Declaración de Procedencia, por lo que cabe aclarar que sólo es viable en caso de responsabilidad penal, quedando excluidos, tanto la responsabilidad civil, como el Juicio Político, marcado en el artículo 110 de la misma Norma Suprema; por ello, la iniciativa que se propone, no se traduce en evitar que el servidor lleve eficientemente el ejercicio público, sino que éste se realice lo mas transparente posible, toda vez que el funcionario que sea enjuiciado, al demostrar su inocencia o irresponsabilidad penal puede reanudar su función pública. Como se observa este argumento robustece nuestra tesis y se abona el camino para combatir la impunidad.

Cada vez es más común escuchar a la sociedad demandando serios castigos a los servidores públicos, que han hecho mal uso del ejercicio del poder público, dejando de lado la función que se les encomendó.

Las disposiciones contenidas en la norma fundacional de nuestro sistema jurídico y político quedan incompletas sino se aterrizan en la ley secundaria que le da operatividad, como es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo contenido contempla el procedimiento del Juicio Político y el de Declaración de Procedencia, por ello, es preciso adecuar la norma secundaria mediante la adición de un párrafo cuarto al artículo 25 de la aludida ley para establecer que no es necesaria la declaración de procedencia cuando se actualicen los supuestos previstos en el correlativo artículo 111 Constitucional, cuando se trate de delitos graves cometidos por los servidores públicos, sean éstos del fuero común o federal, o en flagrancia, es decir que se sorprenda al funcionario público, en el momento mismo de la perpetración del delito; se entiende como delitos graves, aquellos que afectan de manera importante los valores fundamentales de la sociedad.<sup>1</sup>

En virtud de lo antes expuesto, se propone a la aprobación de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con base en el siguiente**

**Decreto.** Se reforma el tercer párrafo del artículo 108 y se adiciona un párrafo siete, al artículo 111, de este último, se recorre en su orden el actual siete que deviene a ser el ocho y así sucesivamente, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se adiciona un cuarto párrafo al artículo 25, de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para quedar como sigue.

**Artículo Primero.** Se reforma el tercer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue.

**Artículo 108. ....**

.....

.....

Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución, a las leyes federales y locales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales; **en estos casos, dichos servidores públicos responderán de manera directa ante las autoridades competentes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 111 de esta Constitución.**

.....

**Artículo Segundo.** Se adiciona un párrafo siete, en este caso, se recorre en su orden el actual siete que deviene a ser el ocho y así sucesivamente, al artículo 111, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 111. ....**

.....

.....

.....

.....

.....

Los servidores públicos a los que se refiere el presente artículo responderán ante las autoridades competentes, sin que se requiera declaración de procedencia en los

casos de delitos graves del fuero común y federal, o cuando se trate de flagrante delito, de conformidad con la ley respectiva.

.....

.....

.....

.....

**Artículo Tercero.** Se adiciona un cuarto párrafo al artículo 25 de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para quedar como sigue.

Artículo 25. ....

.....

.....

**Para los efectos del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se requiere declaración de procedencia en los casos de delitos graves del fuero común y federal, o cuando se trate de flagrante delito.**

#### **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** Las legislaturas de los estados adecuaran sus leyes de conformidad con el presente decreto dentro de los 120 días.

#### **Nota:**

1 Artículo 194. Se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad. **Código Federal de procedimientos Penales.**

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 12 días del mes de diciembre de 2006.

Diputado Jacinto Gómez Pasillas (rúbrica)

## QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO DAVID MENDOZA ARELLANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el que suscribe, diputado David Mendoza Arellano, integrante del Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados en la LX Legislatura, presenta ante esta soberanía iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de elevar a rango constitucional los principios de la democracia participativa, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Durante los últimos años, la democracia representativa ha sufrido críticas severas y reiteradas por parte de la sociedad respecto al sistema presidencial, a la representación política y a los partidos políticos. El diseño original del sistema de democracia indirecta es producto original de la revolución francesa y de manera paradójica, los ciudadanos quedaron excluidos de un proceso político que limita su participación a votar y ser votados cada vez que hay elecciones federales y locales.

En los periodos intermedios entre una y otra elección, 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 realmente en cuenta y mucho menos, para vincular el proceso de toma de decisiones a la sanción ciudadana, de manera permanente, cuando así lo demande el interés de la nación.

En la Grecia antigua, en la ciudad-estado de Atenas, era posible que los ciudadanos reunidos en el ágora o en el foro participaran en las discusiones públicas y decidieran directamente sobre los asuntos de gobierno de la ciudad.

Sin embargo, el crecimiento de las ciudades ocasionado por la explosión demográfica transformaron esa práctica volviéndose imposible que todos los ciudadanos pudieran reunirse en asamblea para tomar decisiones y entonces surgió la necesidad de la representación política y el mandato expreso de los electores, (*cathiers*) como sucedió en la revolución francesa, para evolucionar a una forma de representación política como la conocemos actualmente.

El sistema representativo resulta insuficiente porque limita la participación de las mayorías a la sola emisión del sufragio para después retirarse sin mayor objeción.

En este sistema, los representados no tienen ninguna posibilidad de intervenir en las decisiones de los representantes, lo cual se traduce en un obstáculo para la formación de ciudadanía y para el proceso político en su conjunto. La democracia representativa ha actuado involuntariamente en contra de los principios que le dieron vida, sometiéndola a una suerte de partidocracia, en la que la toma de decisiones queda monopolizada por las burocracias y las elites políticas y partidarias.

De esta manera, y con estas reglas, los ciudadanos cada vez más politizados e interesados en los asuntos públicos, no encuentran cauce a sus demandas. Este hecho ha detonado el diseño de algunos instrumentos que permiten y alientan la participación de la gente, de la ciudadanía en la toma de decisiones del Estado.

Los procedimientos de democracia directa o semidirecta o participativa, que se aluden con mayor frecuencia son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato, y aunque mucho se ha hablado de ellos, no están consagrados en el marco jurídico federal de nuestro país.

Tomando en cuenta este déficit del sistema democrático, nuestro grupo parlamentario postula que es imprescindible rescatar a nuestra incipiente democracia del marasmo

en el que se encuentra. Ha llegado el momento de complementarla con la democracia participativa, que permitirá, sin lugar a dudas, dotar a los individuos de un poder ciudadano sin precedentes en la historia de nuestro país.

Por ello propongo reformar el artículo 35 de la Constitución a fin de que se considere la democracia participativa como una prerrogativa adicional para el ciudadano.

La propuesta pretende que los ciudadanos participen en los procesos de consulta del plebiscito y del referéndum y por otro lado, se reconozca explícitamente el derecho de iniciar leyes a nivel federal ante el Congreso de la Unión.

De manera correlativa, propongo que en el artículo 36 que enmarca las obligaciones del ciudadano de la República se reconozca el derecho a votar tanto en los plebiscitos como en los referéndum, y que de esta manera quede integrado tanto el derecho de participar en las decisiones públicas como también la obligación de votar en las consultas que para tal motivo se convoquen.

La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público proviene del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno, por ello proponemos que en el artículo 39 se reconozca como parte fundamental de los instrumentos de la democracia participativa el derecho que le asiste al pueblo de revocar el mandato de los titulares electos de los órganos del poder público, en particular del Presidente de la República y de los legisladores, cuando su actuación omisa, negligente o negativa redunde en perjuicio de la institución que representan y, por tanto, del conjunto de la nación.

En el artículo 40 reconocemos a la democracia como uno de los principios fundamentales de nuestra República, tanto representativa como participativa, porque de esta forma enriquecemos dicho principio y evitamos que se impongan los rasgos de una partidocracia o de una democracia censataria en la que el ciudadano queda marginado de todas las decisiones y sólo exista la facultad de aprobar todos los temas

a través de la asamblea del pueblo, como sucedía en la historia clásica antes de sucumbieran las ciudades estado, en el año 320 a.C. frente al poder hegemónico de la época.

Proponemos también la creación de un Instituto Federal de Participación Ciudadana que funja como un órgano autónomo encargado de organizar los procesos de referéndum y el plebiscito. Tendrá la facultad de verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales para convocar a estas consultas teniendo la obligación de comunicar sus resultados a los poderes de la Unión y a la ciudadanía en general.

Con el fin de preservar el espíritu de la Constitución como la Ley suprema que está por encima de todo ordenamiento secundario, y en el que se contienen principios generales, considero que las normas para la procedencia, convocatoria y organización del referéndum; el plebiscito y la revocación de mandato, deben establecerse en la Ley reglamentaria correspondiente.

Sin embargo, quiero enfatizar que el derecho de solicitud de referéndum y plebiscito corresponderá a los ciudadanos, cuando lo soliciten al menos 2 por ciento de los inscritos en el padrón electoral, y pertenezcan al menos a una tercera parte de estados de la Federación incluido el Distrito Federal; una tercera parte de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión y al Presidente de la República y a modo de guía para la toma de decisiones, que el plebiscito se convoque en tanto se plantee consultar a la ciudadanía de decisiones o actos del Presidente de la República que se expresen en propuestas de políticas públicas, que se consideren trascendentales para el orden público o el interés social de la nación.

Asimismo, el artículo 71 debe consagrar la facultad de los ciudadanos de presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión, bajo los principios de democracia participativa.

Se propone que el artículo 73 se adicione con una fracción XXIX-N, a fin de que se le otorgue al Congreso, la facultad de legislar en materia de democracia participativa, tomando en cuenta que este concepto es mucho más amplio y de mayores alcances que el referéndum y el plebiscito, y que es necesario darle un soporte parlamentario a una república democrática, representativa y participativa.

Con el fin de que los estados cuenten con un marco constitucional adecuado a la realidad política que ya viven cotidianamente, y que ya existe una legislación local en materia de democracia directa en diversas entidades federativas, proponemos que en el artículo 115 se reconozca el sentido y el propósito original de esta iniciativa, es decir, que ésta República se funde en los principios de la democracia representativa y participativa.

Se realizará el referéndum constitucional de manera obligatoria, no en todas las materias que contiene y cada vez que el congreso apruebe reformas a su texto por la vía del procedimiento ordinario, sino cuando se convoque a referéndum tratándose de iniciativas que tengan por objeto reformar nuestras garantías individuales; especialmente los derechos políticos; de manera particular se afecte nuestra soberanía nacional; el dominio de la nación sobre los recursos naturales; la división de poderes o la forma de gobierno.

Por lo expuesto, propongo a esta soberanía el siguiente

### **Proyecto de Decreto**

**Artículo Único.** Se **reforman** la fracción I del artículo 35, la fracción III del artículo 36, el artículo 39, el artículo 40, el segundo párrafo del artículo 71, el artículo 115 y el artículo 135; y **se adicionan** el artículo 35 con una fracción VI, el artículo 41 con una fracción V, el artículo 71 con una fracción IV, el artículo 73 con una fracción XXIX-N y el artículo 135 con dos párrafos, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

**I. Votar en las elecciones populares y en los procesos de plebiscito y referéndum;**

II. a V. ...

**VI. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.**

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la república:

I. y II. ...

**III. Votar en las elecciones populares y en los procesos de plebiscito y referéndum, en los términos que señale la ley.**

IV. y V. ...

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, **así como de revocar el mandato de los titulares electos de los órganos del poder público.**

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República **democrática representativa y participativa**, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. ...

...

I. a IV. ...

**V. El Instituto Federal de Participación Ciudadana será el órgano autónomo responsable de promover programas de generación y consolidación de ciudadanía, a través de los medios de comunicación y de los programas educativos del sistema federal de educación pública y organizar los procesos de referéndum y el plebiscito. Estará facultado para verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales y tendrá la obligación de comunicar sus resultados a los poderes de la Unión y a la ciudadanía en general.**

Las normas para la procedencia, convocatoria y organización del referéndum y plebiscito y la revocación de mandato, serán establecidas en la ley reglamentaria correspondiente.

El derecho de solicitud de referéndum y plebiscito corresponderá:

- a) A los ciudadanos, cuando lo soliciten al menos el 2 por ciento de los inscritos en el padrón electoral, y pertenezcan al menos a una tercera parte de estados de la Federación incluido el Distrito Federal;
- b) Una tercera parte de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del H. Congreso de la Unión; y
- c) El Presidente de la República.

Se someterán a plebiscito, en los términos que disponga la ley, propuestas de decisiones o actos del Presidente de la República, considerados trascendentales para el orden público o el interés de la nación.

Artículo 71. ...

I. a III. ...

**IV. A los ciudadanos,**

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados, por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. **Las que presenten los ciudadanos seguirán los requisitos que marque la ley correspondiente.** Las que presentaran los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

**I. a XXIX-J. ...**

**XXIX-N. Para legislar en materia de democracia participativa.**

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, **democrático**, representativo, **participativo** y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

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

**Se realizará el referéndum constitucional de manera obligatoria, cuando se trate de iniciativas que tengan por objeto la derogación, adición o reforma a esta Constitución, que versen sobre las garantías individuales; los derechos políticos; la soberanía nacional; el dominio de la nación sobre los recursos naturales; la división de poderes y la forma de gobierno.**

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

#### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de diciembre de 2006.

Diputado David Mendoza Arellano (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2152-I, jueves 14 de diciembre de 2006.

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EXPIDE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, A CARGO DEL DIPUTADO ALBERTO ESTEVA SALINAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA**

La actual situación que vive México exige un cambio en los mecanismos de participación ciudadana. La mejor forma de representar a los electores es escuchándolos.

**Introducción**

Cuando se habla de democracia directa, se está hablando de Atenas, en ella nació y se practicó este sistema de gobierno. El ateniense de entonces vivía en un territorio bastante pequeño, podía andar y conocerlo todo: la población constituida por la ciudadanía, era igualmente pequeña, donde los esclavos, en mayor número, no eran considerados como ciudadanos. El ateniense era el estudioso que podía hablar diariamente con los filósofos; escuchar a sus gobernantes; era perito en derecho internacional; era legislador y también juez o gobernante; podía alternar su condición de gobernante y gobernado.

Esta era la condición del hombre y la geografía pequeña que va a impulsar un sistema de gobierno que luego sería imitado en sus principios; más no en su práctica directa, porque la amplitud de los Estados modernos lo imposibilitan, tanto en la extensión de sus territorios, como también por la población cada vez mayores de que hoy se componen.

La Atenas de Pericles no superó su población de 300 mil habitantes en un área de 2.500 kilómetros cuadrados. Donde el ciudadano se reunía en asamblea para votar las leyes, nombrar a los magistrados principales y decidir en calidad de jueces; ejerciendo, de esta manera, sus derechos políticos directamente. Pero es de notar que en la antigüedad la igualdad civil y política estaba encerrada en límites bastante estrechos, ya que existían hombres libres, los que ejercían los derechos, y la esclavitud, privada de todos los derechos y considerados como cosas. El ciudadano, por el sólo hecho de serlo, llevaba en sí la obligación de participar en la vida pública de acuerdo con las aptitudes de cada uno. En este sentido se concebía la democracia como "ejercicio de la soberanía por los ciudadanos libres e iguales bajo la égida de la ley, que protegía a unos ciudadanos de los otros y defiende también los derechos de los individuos contra el poderío del Estado y los intereses del Estado contra los excesos del individualismo". Si la democracia directa se ejerció en la antigüedad como un derecho exclusivo de una clase, hoy la conciencia del hombre ha cambiado y quienes eran esclavos dejaron de serlo desde que la democracia tiene sus títulos en la idea de libertad, igualdad y fraternidad cristiana.

Desde el siglo XVII no ha cesado de ser proclamado el principio de la libertad en una forma u otra contra toda diferencia, así sea de raza, color u opinión, y fundando sobre esta entidad la

igualdad de derechos, así lo podemos constatar en nuestro sistema jurídico en el artículo 1 de nuestra Carta Magna, la cual en sus tres párrafos consagran estos principios fundamentales:

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

*Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.*

*Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."*<sup>1</sup>

El hombre actual es un individuo con plena actividad en el ejercicio de sus derechos políticos; mientras la antigua democracia era un gobierno de clase en cuanto eran pocos los que ejercitaban aquellos derechos. La moderna ha sentado sus principios considerando como instrumento propio y medio indispensable para su actuación, el sufragio universal, que viene a ser el punto de partida de la democracia representativa.

"Cuando la soberanía la posee el cuerpo del pueblo, se está en una democracia", y el pueblo la posee en ese momento ansioso en que se acerca a las urnas electorales para depositar su voto, para darle toda su confianza a esos legisladores y gobernantes que brotarán de esa tarjeta en que han puesto todas sus esperanzas.

La democracia representativa actual, tiene hoy la ventaja que le da la numerosa población, de que en ella siempre habrán hombres capaces para desempeñar las funciones públicas, además, tenemos la educación transformada en un servicio público y controlada por el Estado para que en ella se formen hombres capaces.

Es una gran ventaja para la democracia representativa donde se lleva al poder a una clase de hombres, cuyos conocimientos impulsan el desenvolvimiento de las instituciones gubernamentales; esto no quiere decir que sean por ello infalibles, pero siempre existe la posibilidad de llevar hombres nuevos al poder, y es ésta otra de las grandes conquistas de la democracia, ya nos decía Aristóteles: "uno de los caracteres esenciales de la libertad es que todos los ciudadanos por turno manden y obedezcan".

En las democracias antiguas "la Asamblea del pueblo votaba directamente las leyes con el concurso más o menos importante de los magistrados", esto es lo que se llama democracia directa. En las democracia modernas, las leyes son más bien obra de las asambleas representativas designadas por elecciones; esto es lo que se llama democracia representativa. La democracia representativa es la forma que siempre ha tenido la democracia, ya que aún cuando el pueblo ateniense se volcara en la plaza pública, nunca fue todo, y siempre existió la representación de las mujeres, los ancianos imposibilitados, los niños y los incapaces jurídicamente; en las asambleas siempre se impuso la mayoría, lo cual hacía disminuir el número de los votantes; por la cual, la mayoría representaba a la Asamblea, quien a su vez era la

minoría que representaba la totalidad. Por eso la democracia representativa es una versión perfeccionada de la democracia directa.

En la democracia representativa, el ciudadano ya no es el simple súbdito sumiso, aquí es el hombre que reflexiona sobre cosas públicas al igual que lo hacía el ateniense; y esta reflexión le permite reaccionar y distinguir, para así elevarse y llegar a una concepción del interés general y poder organizar las instituciones del Estado.

Las ceremonias oficiales del Estado producen efectos jurídicos. Las ceremonias principales de la democracia representativa son las elecciones populares y las deliberaciones de las asambleas, y así, la Cámara del Senado y la Cámara de Diputados forman la ley, y el Jefe del Estado la promulga, por la que hay unidad de operación. Por esto, toda ley se adopta en nombre del Estado y se aplica, también, en el mismo nombre.

La alternativa para fortalecer nuestro sistema representativo, es un apoyo creciente a los instrumentos que tradicionalmente se han definido como "democracia semidirecta". El respaldo actual a estos instrumentos se basa en la premisa de que el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular pueden incrementar el papel de los ciudadanos en los problemas de gobierno y las acciones que se instrumenten para resolverlos. Estos, fortalecen la democracia y son compatibles con el sistema representativo, pues toman en cuenta la opinión del pueblo sobre cuestiones trascendentales para la vida nacional.

### **Precisiones sobre Referéndum, Plebiscito e Iniciativa Popular**

Antes de empezar este análisis, se hace prudente recordar que en un Estado democrático de derecho hay muchos mecanismos de participación ciudadana y que estos le sirven al Estado para canalizar las inquietudes de su sociedad y escuchar e interpretar sus reclamos y opiniones. Ello, a su vez, dará sustento a los procesos decisionales y legitimidad al gobierno.

El referéndum y el plebiscito son dos de estos mecanismos, y se les puede definir como aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos.<sup>2</sup>

Recuérdese que estos y los demás mecanismos de participación ciudadana expresan una democracia semidirecta en la medida en que funcionan como correctivos de las decisiones tomadas por la autoridad durante el ejercicio de la función gubernativa. Como tales, y con base en la esencia de participación, se consideran también mecanismos de democracia participativa y no sólo semidirecta.

### **Referéndum**

En general, existen confusiones en el uso y distinción de los conceptos plebiscito y referéndum, pero al final de esta sección será posible establecer diferencias en cuanto a su origen, vigencia y aplicaciones.

Definiciones sobre referéndum se encontraron muchas y muy variadas, todas ellas dadas por personajes prominentes de la comunidad académica, los partidos políticos y el sector público tanto nacionales como internacionales.

Referéndum es una institución democrática a través de la cual el cuerpo electoral de un país o nación expresa su voluntad respecto a un asunto o decisión que sus representantes constitucionales o legales someten a su consulta.

De aquí se concluye que esta institución funciona de manera óptima en los sistemas democráticos que tienen régimen de gobierno representativo con modalidades de democracia semidirecta, aunque también ha sido utilizado por gobiernos dictatoriales y absolutistas para legitimarse.

Además, el cuerpo electoral expresa su voluntad mediante el voto universal directo por vía consultiva o deliberativa, pudiendo opinar sobre las decisiones que sus gobernantes van a tomar, las leyes que van a aprobar o los actos administrativos que van a realizar, o bien, ratificándolos, aceptándolos o rechazándolos, completándose con ello los procedimientos administrativos o legislativos.

De igual forma, puede traducirse como el instituto de democracia directa (o semidirecta) mediante el que puede expresarse directa y válidamente la voluntad del cuerpo electoral sobre un asunto sometido a su consulta.

Según la materia sobre la que recaen, el referéndum puede ser constitucional, legislativo o relativo a decisiones políticas no formalizadas todavía en textos de esa naturaleza; según que su convocatoria venga o no exigida para la aprobación de una norma o la adopción de una decisión, se clasifican en preceptivos o facultativos.

Esta última clasificación puede ser, sin embargo, engañosa: el referéndum preceptivo es aquel que debe celebrarse para que sea válido el procedimiento de adopción de una norma o el de la decisión sometida a consulta. Pero también es obligatoria la celebración del referéndum cuando adopta la correspondiente iniciativa el órgano al que tal facultad se atribuya.

En relación con la vigencia de una norma suelen distinguirse los referéndum suspensivos (se suspende la vigencia de una norma ya aprobada, pero no promulgada en tanto es aprobada por el cuerpo electoral) y los de abrogación, por los que se somete a la decisión del electorado la continuidad de una norma ya en vigor.

Otra distinción de gran relevancia es la que contrapone los referéndum que producen efectos jurídicos inmediatos, sin necesidad de mediación alguna por parte de otro órgano; de los consultivos, cuyos resultados pueden permitir un cierto margen de apreciación (así, en función del grado de participación electoral) en la determinación de los efectos que políticamente se derivan del resultado.

## **Naturaleza Jurídica del Referéndum**

Se discute si el referéndum constituye un acto de ratificación, un acto de aprobación o un acto de decisión. Xifra se orienta por la solución indicada en tercer lugar, y estima que, en general, la doctrina sostiene ese criterio. Ello es así porque del referéndum depende en definitiva la suerte que ha de correr el acto del Estado que se somete a consideración del cuerpo electoral

### **Clasificación del Referéndum**

#### *Con Relación a sus Efectos.*

Con relación a sus efectos puede ser constitutivo, modificativo y abrogativo, según que confiera existencia, altere o ponga fin al acto sometido a consideración del cuerpo electoral.

#### *Con Relación al Objeto.*

Con relación al objeto, puede ser legislativo (si se trata de promulgación de leyes) , gubernativo (si se trata de un asunto del Poder Ejecutivo), administrativo (si se refiere a un asunto de la administración), constituyente (si se trata de una cuestión de la Constitución) y jurisdiccional (si se trata de un asunto del Poder Judicial), según sea la materia sobre la que verse el acto sometido a consideración del pueblo.

#### *Por su Naturaleza Jurídica.*

Por su naturaleza jurídica puede ser obligatorio y facultativo según que esté impuesto por la Constitución o la ley, o quede librado a la iniciativa de una autoridad determinada o del cuerpo electoral mismo.

#### *En Cuanto a la Oportunidad de su Realización.*

En cuanto a la oportunidad de su realización puede ser: consultivo o ante legem, cuando la consulta al cuerpo electoral se realiza previamente para conocer su opinión sobre la procedencia o no del acto en consideración; y ratificativo o post legem, cuando la consulta del cuerpo electoral se hace con posterioridad a la aprobación de la medida adoptada, pero antes de entrar en vigencia.

### **Plebiscito**

El plebiscito tiene su origen en la antigua Roma y constituye, de hecho, el antecesor del referéndum, según afirman diversos autores, entre ellos Ignacio Burgoa Orihuela y Gladio Gemma<sup>3</sup> quien dice que en la antigua Roma este término designaba una deliberación del pueblo, con más exactitud, de la plebe, convocada por el tribuno.

Por su parte, el maestro Burgoa<sup>4</sup> dice que, históricamente, el plebiscito era toda resolución adoptada y votada por la clase plebeya durante la República Romana, previa proposición que en las asambleas por tribus formulaban sus tribunos. Dichas resoluciones podían tener, incluso, el carácter de leyes. También se le llamaba ...concilium plebium....

Como se ve, los plebiscitos originalmente fueron actos resolutorios de la plebe para la preservación y mejoramiento de sus mismos intereses colectivos frente a la clase patricia y a los órganos del Estado Romano.<sup>5</sup>

El plebiscito se puede ver también como el Instituto de democracia directa mediante el que se expresa directamente la voluntad del cuerpo electoral sobre una decisión sometida a su consulta. A diferencia del referéndum, el plebiscito no interviene en el procedimiento de aprobación de una norma o en relación con su vigencia; el término se emplea, en efecto, en relación con la adopción de decisiones fundamentales sobre la estructura o forma del Estado.

Sin embargo, a diferencia también del referéndum, el concepto de plebiscito no es del todo claro ni está libre de influencias políticas; en ocasiones se ha empleado en relación con decisiones con efectos en el ámbito internacional (así, cuando se consulta a una población sobre la anexión de un territorio, su secesión, etcétera).

El término se emplea también para indicar que la consulta se refiere a una decisión no formalizada en términos precisos y de aquí se produce rápidamente un deslizamiento por el que pasa a utilizarse en relación con los supuestos en que los términos de la decisión referida al electorado no son claros, se deciden en virtud de factores emocionales y constituyen manifestaciones de adhesión o rechazo hacia una persona.

Finalmente, se emplea también el término con una connotación abiertamente peyorativa para referirse al referéndum cuyos términos y desarrollo excluyen una confrontación libre ante el electorado de distintas opciones políticas; en este último sentido, el plebiscito es un referéndum sin garantías.

Fayt define al plebiscito como el derecho reconocido al cuerpo electoral para intervenir en la ratificación o aprobación de un acto esencialmente político, de naturaleza constitucional o gubernamental. No obstante que se le puede confundir con el referéndum, al punto que algunos lo consideran como un referéndum imperfecto, existe una diferencia esencial entre ambas formas de gobierno semidirecto.

En efecto, Orlando destaca el hecho de la naturaleza, eminentemente política, del plebiscito al indicar como ejemplos del mismo la aceptación de una constitución o la manifestación de confianza en un hombre o en un régimen político.

El plebiscito no es utilizado en relación con actos de naturaleza legislativa y funciona en forma excepcional, aun cuando, en algunas oportunidades el Referéndum contiene implícitamente un Plebiscito, es decir, que aquél constituye un plebiscito encubierto.

En el plebiscito es el pueblo quién por votación directa adopta una resolución o confiere unos poderes excepcionales y el referéndum no es otra cosa que la ratificación o el rechazo de una ley que ya ha sido aprobada por los representantes del pueblo; es decir, por el Poder Legislativo. El primer instrumento, ha adquirido una connotación excepcional, se usa en situaciones singulares normalmente no previstas en la Constitución y en ninguna norma previa, que atribuya a un órgano estatal la facultad de convocarlo; al contrario del segundo, éste se prescribe normativamente como un mecanismo regular de consulta popular.

En síntesis, mientras el referéndum se encuentra considerado en las leyes fundamentales de los países como un instrumento de consulta popular regulado en ocasiones a través de alguna norma reglamentaria, el plebiscito no. Este es utilizado de manera singular y ocasionalmente, en alguna decisión política de trascendencia especial y no se encuentra plasmado en las constituciones; excepción hecha de algunos países.

## **Iniciativa Popular**

La Iniciativa Popular por su parte, consiste en la facultad que se otorga al pueblo o un porcentaje determinado de éste, de promover la sanción de normas constitucionales o legales, ya sea para modificar las vigentes o para llenar lagunas de la legislación.

La iniciativa obliga a considerar la norma propuesta, poniendo en movimiento a los órganos encargados de sancionar las leyes o, en su caso, a toda la ciudadanía mediante el referéndum. De este último, lo distingue que, mientras con el referéndum se da vigencia a una norma con la iniciativa se promueve su estudio.

Dos clasificaciones pueden hacerse de la iniciativa popular: constitucional o legal, atendiendo a la materia sobre la que se ejerza corresponda al orden fundamental o al grado inferior. Y en simple o formulada según que sólo contenga la indicación de la materia sobre la que se quiere que se legisle, o que también se incluya un proyecto de como se pretenda que sea la reglamentación.

Podemos encontrar otras definiciones que por si solas, nos ofrecen una variedad de terminos y disposiciones relativas a la democracia representativa:

"Es el derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de ley al Poder Legislativo, reconocido en algunas constituciones a favor del pueblo, estableciéndose como único requisito que la iniciativa sea presentada por cierto numero de ciudadanos. Consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral".<sup>6</sup>

"Es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados".<sup>7</sup>

"Es una figura jurídica por el que se concede derecho al pueblo a fin de presentar propuestas al gobierno a los gobernantes establecidos".<sup>8</sup>

## **Datos históricos**

La palabra referéndum viene del vocablo latino "referre" que significa referir, sus orígenes se remontan a las dietas medievales, donde los representantes de los estados confederados, una vez tomadas las decisiones, debían refrendarlas (ad referéndum) ante ellos, para que tuvieran validez.

Ahora bien, se llamó "plebiscitum", durante la República Romana a las decisiones de la Asamblea de la plebe o concilium plebis, que actuaba agrupada por tribus con base en la

convocatoria del tribuno. Al principio solamente obligaba a los plebeyos, y con el tiempo se hizo extensiva a todo el pueblo.

El término ....referéndum.... proviene del siglo XVI y contiene una reminiscencia de los comienzos estrictamente federales del gobierno de dos de los cantones actuales de la Confederación Suiza: el Graubunden y el Valais, que en esa época no formaban parte de la Confederación, sino que eran meramente distritos aliados.<sup>9</sup>

Estos distritos a los que se hace referencia, en su interior constituían federaciones de municipios muy poco unidas. Los delegados que enviaban los municipios a la asamblea federal del distrito debían dar cuenta de toda cuestión importante a sus electores, y reclamar instrucciones acerca del sentido en que debían votar.<sup>10</sup>

Posteriormente, el concepto de referéndum fue modificado por los ideólogos de la Revolución Francesa, quienes crearon su propia versión de esta institución democrática, la cual consistió en que el pueblo debía votar para aceptar o rechazar toda Constitución que se quisiera promulgar. Así fue como la Convención de la Asamblea Nacional Francesa aprobó la Constitución de 1793. Desde entonces se ha aplicado el referéndum en Francia varias veces.

También en Suiza se adoptó este modelo, inaugurándose con la aprobación de la Constitución Suiza del 20 de mayo de 1802 a través del voto de todos los ciudadanos mayores de veinte años. No obstante, el referéndum llegó antes a la Unión Americana, cuando en 1778 fueron aprobadas por el voto popular las constituciones de los estados de Massachussetts, New Hampshire, Connecticut y Rhode Island, adelantándose inclusive a los franceses.

Desde entonces, el referéndum se extendió a numerosos países de América, Europa y Oceanía, y entre los que se considera que ha tenido mayor trascendencia y buenos resultados en su uso y aplicación se cuenta a los Estados Unidos de América, Canadá, Italia, Francia, Dinamarca, Irlanda, Suiza, España, Australia y Nueva Zelanda.

Por su parte el empleo del plebiscito se inició en tiempos de la Revolución Francesa, supuestamente como una alternativa a las anexiones por la fuerza y a las guerras de conquista. Los plebiscitos que se realizaron después de 1793 en zonas como Bélgica y Renania estuvieron sin embargo acompañados por la intimidación a los votantes, para asegurar resultado coincidente con los deseos del Gobierno francés.

Con el auge de los sentimientos nacionalistas en Europa, los plebiscitos empezaron a utilizarse como un instrumento democrático a partir de 1848. Así su papel fue de vital importancia durante la larga lucha para la independencia y la unificación de Italia. Igualmente en 1852, Napoleón III organizó un plebiscito en Francia para aparentar que el golpe de Estado que acabó con la República y estableció el Segundo Imperio contaba con el apoyo popular.

Durante el siglo XX, importantes plebiscitos provocaron la separación de Noruega y Suecia en 1905 y la integración de la región del Sarre en Alemania en 1935. Recientemente se utilizaron en África para determinar las preferencias de los pueblos que acababan de obtener la independencia.

## México

Aunque pareciera que la *democracia directa*, a través de sus distintos instrumentos, no ha sido plasmada en ninguna de las Constituciones que han regido a través de la historia de nuestro país, realizando una exhaustiva búsqueda pudimos advertir que si se han realizado proyectos legislativos con fines de incluir figuras jurídicas que dicha forma de democracia defiende y abandera.

En nuestro país, a diferencia de otras naciones, el plebiscito ha tenido otra suerte, recuérdese que mediante ley de convocatoria en el año de 1824, el Congreso del Estado de Chiapas determinó realizar una consulta plebiscitaria con objeto de que el pueblo chiapaneco definiera el futuro de su Estado, optando por adherirse a la Federación Mexicana.

En México, un hecho sucedido en el mandato del Presidente Benito Juárez, dentro de su periodo de gobierno (1858 - 1867),<sup>15</sup> es el que se tiene como antecedente claro de la intención del gobernante en turno por realizar una consulta al pueblo con intención de que el resultado de ésta, fuese obedecido posteriormente convertido en legislación Constitucional. El inconveniente en caso en concreto, tal como lo marcan los historiadores y la Constitución de entonces, es que dicha figura no se encontraba prevista en la Carta Magna.

Por su parte, el primer antecedente constitucional de iniciativa ciudadana lo encontramos en las Siete Leyes Constitucionales y concretamente en la Tercera Ley que en su artículo 30 disponía que los *particulares podrían optar por presentar sus proyectos de iniciativa a los Diputados o a los ayuntamientos, con lo cual éstos también lo podrían hacer ante las juntas departamentales*. El proyecto de Tercera Ley Constitucional, fue presentado al Congreso General en la sesión del 25 de febrero de 1836 y en esencia planteó evitar el exceso del poder y contenerlo fue una de sus preocupaciones. Diversificar las iniciativas; una de sus propuestas.

Casi siglo y medio después el referéndum y la iniciativa popular, como mecanismos de participación ciudadana, fueron incorporados al texto de nuestra Constitución en su artículo 73, fracción VI, base segunda, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, la cual, manifestaba lo siguiente:

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

I a V. ...

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

1ª. ...

"2ª. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al **referéndum** y podrán ser objeto de **iniciativa popular**, conforme al procedimiento que la misma señale".

3ª. ...

4ª. ...

5ª. ...

..."

Esta disposición a su vez fue derogada a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 10 de agosto de 1987, en la que se define la nueva naturaleza jurídica del

Distrito Federal y se introduce entre otras cosas, la existencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, señalando las facultades de ésta, entre otras cosa.

### **Ventajas y Desventajas**

Como se ha venido manifestando, al hablar de instrumentos democráticos como el referéndum, plebiscito e iniciativa popular, es necesario precisar acerca de la verdadera representación social, hablar de una democracia directa y una semidirecta, ya es de por sí, complejo en cuanto a sus instrumentos de aplicación y control que cada una posee, el creer que la democracia semidirecta es el resultado de tratar de corregir los errores de una democracia directa, es peligroso, pero hay que analizarlos a luz de la verdadera representación.

La democracia directa, en un sentido moderno, consta de tres pilares concretos: la iniciativa popular, el referéndum, y la revocación de cargos electos.

La objeción más importante que se suele achacar a la democracia directa, se refiere a su practicidad y eficiencia. Decidir sobre todos o casi todos los temas de importancia pública mediante referéndum puede ser lento y costoso, y puede provocar en los ciudadanos apatía y fatiga.

De igual forma, otra desventaja que se esgrime es que puede desembocar en la demagogia. También, dado que las preguntas deben ser cortas, con una respuesta de sí o no, los votantes podrían elegir políticas incoherentes.

Tratando de limitar la popularidad y el calado social que los principios de la democracia directa podrían provocar de forma natural, los gobernantes y partidarios de principios democráticos más estrictos suelen invocar términos como el "gobierno de las masas" para exacerbar la tendencia natural que tienen los ciudadanos a tener miedo de lo que puede ocurrir si sus conciudadanos tomaran decisiones directas sobre una parte importante de las políticas públicas, especialmente en lo que se refiere a sus libertades civiles fundamentales.

Algunos estudiosos utilizan el término democracia semi-directa para describir sistemas de democracia directa que cuentan con mecanismos para proteger las libertades civiles así como para proteger los intereses de las minorías de la mayoría. Sin embargo, dado que la democracia directa suele funcionar siempre de esta forma, la necesidad de dicho término no está del todo clara.

La puesta en práctica de la democracia directa suele traducirse en un proceso de confrontación, en el que la ciudadanía discute y elige dos opciones definidas por expertos. Este proceso se caracteriza por una falta de deliberación orientada hacia el consenso.

Por esta razón, la democracia directa se asocia más que nada con políticas de izquierda o de derecha, o al menos eso se deduce del análisis de quién defiende muchas iniciativas legislativas en los estados de Estados Unidos que las permiten.

De todas formas es importante resaltar que cualquier decisión resultante de una de estas iniciativas debe respetar la constitución del país correspondiente, lo que normalmente impide que se deroguen libertades civiles.

El modelo canadiense de asamblea de ciudadanos sortea muchas de las desventajas de la democracia directa a través de un proceso basado en la deliberación y el consenso, bastante diferente del caracterizado por las iniciativas y los referenda.

ENTIDAD FEDERAL	REFERENDUM	PLEBISCITO	INICIATIVA POPULAR	REVOCACIION DE MANDATO
AGUASCALIENTES				
BAJA CALIFORNIA NORTE			*	
BAJA CALIFORNIA SUR			*	
CAMPECHE				
CHIAPAS				
CHIHUAHUA				
COAHUILA	**	**	**	
COLIMA				
DISTRITO FEDERAL	**	**	**	
DURANGO				
GUANAJUATO				
GUERRERO				
HIDALGO			*	
JALISCO				
MEXICO				
MICHOACAN				
MORELOS				
NAYARIT				
NUEVO LEON			*	

	CONTEMPLA	NO CONTEMPLA		
ENTIDAD FEDERAL	REFERENDUM	PLEBISCITO	INICIATIVA POPULAR	REVOCACIION DE MANDATO
OAXACA			*	
PUEBLA				
QUERETARO				
QUINTANA ROO	**	**	*	
SAN LUIS POTOSI			*	
SINALOA			*	
SONORA				
TABASCO				
TAMAULIPAS	**	**	*	
TLAXCALA				
VERACRUZ				
YUCATAN	**	**	**	
ZACATECAS				

- \* Se menciona en la Constitución con facultad de todo ciudadano presentar una iniciativa de ley, pero en algunos casos se especifica que solo a través de su diputado de su distrito, o a través del ayuntamiento, mientras que en los demás casos no se establecen ningún mecanismo para que se lleve a cabo la iniciativa popular
- \*\* Estos mecanismos no están considerados en la Constitución del Estado, sino en la Ley de Participación Ciudadana o su similar.

Fuente: Cuadro comparativo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, CESOP, con texto nacional, en participación ciudadana, mayo 2006, [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

## **Observaciones Complementarias**

**Las entidades federativas** en las que existen **mecanismos de participación ciudadana directa** son:

Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Son **9** las entidades federativas que **NO cuentan con ninguna figura de democracia participativa de forma específica** a saber:

Campeche, Chiapas, Durango, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Sonora.<sup>11</sup>

Aunque cabe mencionar que **Hidalgo**, señala que "...la Ley facultará al Ejecutivo Estatal para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema estatal de planeación democrática ..." y **Tamaulipas** hace mención de que dentro de las facultades del Congreso local está el de legislar sobre aspectos de participación directa de la ciudadanía y fijar las bases generales para que los Ayuntamientos establezcan los procesos en esta materia.

Sin embargo, no señalan a nivel Constitucional, ningún mecanismo concreto a través del cual se desarrolle esta participación ciudadana.

Del cuadro comparativo se desprenden los siguientes datos:

### **Materias de Plebiscito:**

Para leyes y decretos: Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Michoacán y Morelos.

Para la creación de municipios: Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, y Zacatecas.

Para actos que pretendan efectuar los ayuntamientos: Baja California Sur.

A excepción de los estados de Querétaro y Tlaxcala todos los demás estados contemplan esta figura para los asuntos de interés y trascendencia estatal.

En el Distrito Federal los resultados de plebiscito serán vinculatorios para el convocante cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida. En Guanajuato la Ley de la materia establecerá que el resultado del plebiscito sea vinculatorio para el Titular del Poder Ejecutivo.

En Veracruz el referendo y el plebiscito serán obligatorios en los casos que señale la Constitución y la Ley.

En todos los estados se menciona expresamente que no son objeto de participación ciudadana la materia fiscal o tributaria, a excepción de los Estados de Querétaro, Tlaxcala y Veracruz.

Además no podrán someterse a Plebiscito las siguientes materias:

En Aguascalientes, no podrán someterse a referéndum ni a plebiscito aquellas leyes o artículos que contemplen las siguientes materias:

Las disposiciones constitucionales y legales en materia tributaria o fiscal, así como Ley de ingresos y presupuesto de egresos en el estado de Aguascalientes;

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes;  
 Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus reglamentos;  
 Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

En el Distrito Federal y Guanajuato: lo referente a nombramiento o destitución de los titulares de secretarías o dependencias del Ejecutivo o los realizados por causa de utilidad pública, los reglamentos que se refieran a la organización y estructura del ayuntamiento y de la administración pública municipal y de los bandos de policía y buen gobierno, de las disposiciones de carácter financiero, de los nombramientos o destitución de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal.

En Jalisco las leyes orgánicas de los poderes del Estado y las leyes que se refieran a materia electoral. En Michoacán la regulación interna de los órganos del Estado.

En Morelos los actos o decisiones del Ejecutivo del Estado o de los Ayuntamientos, relativos a el régimen interno de la Administración Pública Estatal y Municipal; los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; el Referéndum e Iniciativa popular no proceden cuando se trata de: el régimen interno del Gobierno Estatal o Municipal; la designación del Gobernador interino, sustituto o provisional; Juicio Político; los Convenios con la Federación y con otros Estados de la República.

En el caso de la figura de revocación de mandato sólo se contempla en las Constituciones de Chihuahua y Zacatecas.

**LATINOAMÉRICA**

PAIS	REFERENDUM	PLEBISCITO	INICIATIVA	CONSULTA POPULAR
ARGENTINA				
BRASIL				
COLOMBIA				
CUBA				
ECUADOR				
GUATEMALA				
PANAMA				
PARAGUAY				
PERU				
URUGUAY				
VENEZUELA				

**EUROPA**

AUSTRIA				
ESPAÑA				
FRANCIA				
IRLANDA				
ITALIA				
PORTUGAL				
SUIZA				

CONTEMPLA

NO CONTEMPLA

Fuente: Cuadro elaborado por la Subdirección de Política Interior del SIA-Centro de Documentación, Información y Análisis con información tomada de la siguiente página web:  
[http://www.ben.cl/pags/publicaciones/serie\\_estudios/esolis/nro185.html](http://www.ben.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/esolis/nro185.html) y <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Legislativo/Leyes/iniciativa.html>

**Observaciones Complementarias**

En el caso de **Argentina** sólo la **iniciativa popular** es de carácter obligatorio, y los casos que no son objeto de ésta son: reformas a la Constitución, Tratados Internacionales, tributos, presupuesto y materia penal. La **consulta popular** se circunscribe a los proyectos de Ley.

En **Brasil** a través de una cláusula transitoria de la Constitución, a partir de 1993 se estableció un referéndum Constitucional, así como una consulta popular sobre decisiones de trascendencia nacional.

En **Colombia** se señala que la **consulta popular no podrá realizarse** en concurrencia con otra elección, así como la obligatoriedad de la derogación de una ley si así lo determinan la mitad más uno de los votantes que concurran al referendo, siempre y cuando haya participado por lo menos la cuarta parte del padrón electoral, también menciona la posibilidad de consultas populares a nivel local. (departamento o municipio).

Menciona que **no procede el referendo** respecto de las leyes aprobatorias de los tratados internacionales, ni de la Ley de Presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales o tributarias. Se tiene posibilidad de que la participación ciudadana tenga ingerencia a nivel Constitucional tanto en la iniciativa popular como del referendo.

En **Cuba** se señala como mínimo a diez mil ciudadanos para proponer una **iniciativa popular**; sólo es obligatorio el referendo en materia Constitucional.

En **Ecuador** se utiliza indistintamente el término de **consulta popular** para referirse también a la figura del **referéndum constitucional**; para que la decisión adoptada por la consulta sea obligatoria se debe de contar con el respaldo de la mayoría absoluta de los votantes.

Pueden los propios ciudadanos solicitar al Tribunal Supremo Electoral convocar a la consulta en caso de reunir el ocho por ciento el padrón electoral, siempre y cuando no se trate de reformas a la Constitución. Se da la posibilidad de realizar consultas populares a nivel local. Se señala la prohibición de someter a este sistema de consulta los asuntos tributarios.

En **Guatemala** también se utiliza indistintamente el término de consulta popular para referirse también al **referéndum constitucional**.

En **Panamá** se considera que forma parte de la **consulta popular el referéndum** en materia constitucional, es sólo una de las formas como pueden ser aprobadas las reformas Constitucionales, y en caso de haberse elegido éste resulta de carácter obligatorio.

En **Paraguay** el **referéndum** de carácter legislativo puede ser o no vinculante, dentro de las materias que no pueden ser objetos de referéndum se señalan las de carácter internacional, las expropiaciones, las de defensa nacional, de la propiedad inmobiliaria, sistemas tributarios, monetarios y bancarios, el presupuesto, y las elecciones en sus tres niveles de gobierno.

En **Perú** se señala que los asuntos que pueden ser sometidos a **referéndum** son: reforma Constitucional, la legislación ordinaria, las ordenanzas municipales, así como las materias relativas al proceso de descentralización y señala como materias que no pueden someterse a este

sistema de consulta a: la supresión de los derechos fundamentales, los de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor.

Es obligatorio el referéndum en materia constitucional, pudiéndose omitir cuando el proyecto de ley ha sido aprobado por los dos tercios del número de Congresistas.

En **Uruguay** se tiene contemplada la posibilidad de formular proyectos sustitutivos que someterá a decisión plebiscitaria en la reforma Constitucional, señalando una fórmula detallada y compleja al respecto.

En el caso de **Venezuela** a través del término referéndum, se refiere indistintamente a éste, y a la consulta popular, llamándolo referéndum consultivo, pudiendo ser en los distintos niveles de gobierno. Para la validez del referendo abrogatorio señala la concurrencia de por lo menos el cuarenta por ciento de los electores. Menciona como materias no aptas al referendo abrogatorio: las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público ni de amnistía, las relativas a los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales. Se menciona que no podrá hacerse más de un referendo abrogatorio en un periodo constitucional por la misma materia. Puede haber iniciativa popular en materia de reforma Constitucional con un número no menor del quince por ciento de los electores inscritos. El referendo es obligatorio en materia de reforma Constitucional.

## **Países de Europa**

En **España** se denomina **Referéndum Consultivo** a la consulta popular. El referéndum es obligatorio en reforma total a la Constitución y facultativo en los casos de reforma parcial. No procede la **iniciativa popular** en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

En **Francia** se menciona que podrán ser sometidos a **referéndum** cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica y social de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella, o que propongan la ratificación de un tratado, que sin ser contrario a la Constitución, pudiera tener incidencias en el funcionamiento de las instituciones. Es vinculatorio el referéndum en caso de reformas a la Constitución.

En **Irlanda** se deja plasmado a nivel Constitucional la existencia de las principales modalidades del **referéndum** dejando los detalles de su regulación, como en otros países a la ley respectiva.

En **Italia** se señala como requisito para la formulación de una **iniciativa de ley** la propuesta por ciento cincuenta mil electores como mínimo. El **referéndum popular** para la derogación parcial o total de una ley puede ser también requerido por quinientos mil electores. No se permite el referéndum en leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía y de indulto, ni de autorización para ratificar tratados internacionales. Será vinculatorio si alcanza cierto porcentaje de participación ciudadana. **No habrá referéndum** si el proyecto de ley hubiese sido aprobado en las Cámaras por una mayoría de dos tercios de sus respectivos integrantes.

En **Suiza** pueden someterse a **referéndum** las leyes y decretos federales cuando lo soliciten cincuenta mil ciudadanos. Pueden ser también materia de referéndum: los tratados internacionales, que sean de duración indeterminada y no denunciables, prevean la adhesión a una organización internacional y los que lleven aparejada una unificación multilateral del derecho.

La **iniciativa popular** es tomada en cuenta si la proponen 100, 000 ciudadanos. Para ciertos asuntos locales existe también la figura del *ladgemeine*, que son reuniones anuales, donde participan todos los electores de un cantón, actuando a modo de Asamblea legislativa.

## **Conclusiones**

A través de un análisis de la historia de México, podemos advertir que el asentamiento político, económico y social como Estado, no ha podido concluirse, si bien es cierto que hemos avanzado de forma considerable, también lo es, que nos falta un buen trecho por recorrer.

El aventurarse a pronosticar un lapso de tiempo para ello, revelaría una arriesgada apuesta, pues las bases que dan sustento al ordenamiento legal del Estado Mexicano como muchos otros Estados, deben de estar vigentes y acordes a los cambios y realidades sociales, las cuales, se encuentran constantemente en movimiento.

Es así como partimos de la idea, que la atmósfera que rodea al país en este momento, refleja una pérdida de confianza en las Instituciones por parte de la ciudadanía, la falta de una participación mas directa por parte de ésta en los actos que dan vida al Estado Mexicano, pone en peligro la representación legitima y eficaz de los que resguardan, guían y vigilan los intereses de la sociedad.

Es el tiempo de hacer una pausa y voltear la mirada a los verdaderos poseedores de la soberanía, es el momento de sensibilizarnos a los intereses sociales, y brindar mecanismos reales para reactivar la participación ciudadana.

México ha entrado en la etapa, en que, una representación sin una participación de la ciudadanía real, imposibilita el avance hacia una consolidación de Estado, es así, como se ha abierto la puerta hacia la búsqueda de una democracia participativa.

La participación ciudadana es necesaria para ello, adentrarnos en el estudio de que tan conveniente es una democracia directa o una semi-directa para México, retrasaría el encontrar una solución para las necesidades actuales que la sociedad justamente reclama.

El panorama social actual, presenta un caldo ideal para la creación de figuras que permitan una participación directa de los ciudadanos en los temas de mayor relevancia para México.

El hablar de un experimento inconsciente no cabe en esta ocasión, pues no seria la primera vez que se intentara incluir en nuestra carta magna, éstas figuras de participación directa, la Ley Federal de Organismos Políticos y Procesos Electorales de 1977, incluyó ejercicios de participación directa por parte de la ciudadanía, así como su instauración en la Constitución en la fracción VI del artículo 73.

Cabe la oportunidad de recordar la exposición de motivos que en aquella ocasión realizó el Ejecutivo, pues podemos advertir una adecuación a la realidad social actual; el Presidente Mexicano partió de la convicción de que todo proceso político entraña la permanente reafirmación de su legitimidad; que el poder político en la sociedad es uno solo que tiene su origen en la voluntad del pueblo; que la democracia y su normación legal hacen posible garantizar el respeto a esa voluntad poniendo al alcance popular todos los mecanismos suficientes para captarla en toda su complejidad, incorporando las diferencias que, combinadas, configuran la verdadera voluntad de la nación.

Actualmente, es necesario que una Reforma del Estado prevea un tratamiento distinto de la relación de los Poderes Públicos con la sociedad. La conformación de la actual representación política no permite una participación ciudadana más activa y significativa en las cuestiones públicas que afectan de modo inmediato a la ciudadanía, que en ciertos casos, esas determinaciones carecen de la aceptación general de la población; provocan la falsa legitimación de intereses contrarios al bienestar de la comunidad y que muchas decisiones se tomen con un completo desconocimiento de la materia.

Es así como la participación ciudadana ha sido restringida a la simple elección de sus representantes, encasillando al electorado a una participación mínima, pues éste, se limita al derecho de sufragio tanto pasivo como activo.

Es necesario incluir el principio de "participación ciudadana" dentro de aquellas disposiciones constitucionales con carácter de decisión política fundamental, insertar este principio en el artículo 39, como forma de ejercicio de la soberanía que reside en el pueblo e incluir esa participación en el numeral 40 de la Carta Magna para que la forma de gobierno de México sea no sólo representativa, sino también participativa, adquiere importancia inmediata.<sup>12</sup>

Debemos darle la oportunidad a los actores sociales interesados en la materia de que se trate para que participen directamente en la planeación, gestión y evaluación de decisiones públicas. La participación ciudadana y la representación política no pueden concebirse como conceptos extremos, al contrario, se trata, de conceptos complementarios. La participación ciudadana no puede concebirse alejada de las instancias de representación política ni de las decisiones que en ellas se tomen.

En México no existe una tradición democrática de participación ciudadana, salvo para la elección de sus representantes en los Poderes Legislativo y Ejecutivo. La Reforma Electoral de 1977 y los debates sobre diversas iniciativas de partidos políticos que constan en las Cámaras del Congreso han intentaron establecerla en el ámbito federal., mas sin embargo, no logro consolidarse, pues en 1987 se derogo el único mecanismo constitucional de democracia directa que existía hasta entonces.

Los mecanismos que la democracia directa prevé como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, hacen posible que la ciudadanía se involucre en la realización de políticas nacionales que le afectaran o servirán a futuro, el referéndum pone a consideración de los ciudadanos una reforma constitucional o una ley; se distingue del plebiscito en que su objeto son decisiones políticas o administrativas que afectan el interés general de la comunidad. Estas

dos formas de consultan ocurren en distinto tiempo: el referendo ocurre ex post y el plebiscito ex ante.

De lo anterior, se desprenden las siguientes conclusiones, que no son las primeras en realizarse ni son producto de un conjuro mágico, sino de un estudio y análisis de distintos sectores, tanto sociales, como de estudio, investigación y análisis en la materia.

Incorporar en la Constitución el referendo, el plebiscito y la iniciativa social como derechos políticos en los ámbitos federal, estatal y municipal.  
Facultar al Instituto Federal Electoral como la autoridad encargada de organizar y vigilar los procesos referendario y plebiscitario.  
Establecer la obligatoriedad del referendo para toda reforma constitucional en aras de lograr la estabilidad de la Constitución.  
Crear un órgano que determine la procedencia o no de un referendo legal ordinario con la finalidad de evitar el abuso de esta forma de consulta democrática.  
Establecer que las instancias con poder para convocar a referendo y plebiscito serán el Presidente de la República; la tercera parte del total de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión y el 1.5 % de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los Ayuntamientos y otros, en las materias de su competencia.<sup>13</sup>

## Bibliografía

DICCIONARIO ILUSTRADO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Aristos. Editorial Ramón Sopena S.A. Barcelona, España. 1975  
DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES. Manuel Ossorio. 6ª . Edición. Editorial Heliasta, S.R.L. Buenos Aires. 1986.  
ARTEAGA, Nava Elisur, "Derecho Constitucional", colección textos jurídicos universitarios, Oxford University Press, México, 1999.  
IEDF, "Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal", México, 2002.  
BERLIN, Valenzuela Francisco, "Diccionario universal de términos parlamentarios", Instituto de Investigaciones legislativas, Porrúa, México, 1997.  
MERINO, Mauricio. "La participación ciudadana en la democracia", cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1995.  
SALAZAR Luis, Woldenberg José. "Principios y valores de la democracia", cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1997.  
MUÑOZ Ledo, Porfirio. Coordinador. Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2001.  
PRUD'Homme, Francois Jean, "Consulta popular y democracia directa", Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1997.  
<http://www.ndipartidos.org/pdf/gobernando/democraciadirecta.pdf>  
INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA. Autor: Juan Rial Fecha de realización: octubre 2000.  
<http://www.andigross.ch/html/disegnodd.pdf>  
<http://www.aceproject.org/main/espanol/es/esc01b.htm>. Autor: Joseph

<http://www.congresocol.gob.mx/leyes.htm>  
[http://www.ben.cl/pags/publicaciones/serie\\_estudios/esolis/nro185.html](http://www.ben.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/esolis/nro185.html)  
[www.georgetown.edu/pdba/Comp/Legislativo/Leyes/iniciativa.html](http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Legislativo/Leyes/iniciativa.html)

## **Proyecto de iniciativa**

**Iniciativa de proyecto de reforma y adición a los artículos 35, fracción I, 36, fracción III, 36, último párrafo, 40, 41 fracción III, y 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que crea la "Ley de Participación Ciudadana", para instaurar los mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito, referéndum y la iniciativa ciudadana, que sirven al Estado para canalizar las inquietudes de su sociedad y escuchar e interpretar sus reclamos y opiniones, dando un sustento a los procesos decisivos y legitimidad del Gobierno, cargo del diputado Alberto Esteva Salinas del Grupo Parlamentario del Partido Convergencia.**

El suscrito, Alberto Esteva Salinas diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Convergencia de la LX Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad que me otorgan los artículos 70, 71, fracción II, y 72, inciso h) y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 55, fracción II, 62, 63 y demás relativos y conexos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la iniciativa de decreto que reforma y adiciona los artículos 35, fracción I, 36, fracción III, 36, último párrafo, 40, 41 fracción III, adición de una fracción IV y reforma al último párrafo al artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que crea la "Ley de Participación Ciudadana".

En cumplimiento de lo ordenado en los textos constitucionales y legales invocados, y con fundamento en lo dispuesto en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento para el Gobierno Interior del propio órgano legislativo, solicito a la Presidencia dé curso y ordene el trámite de esta iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Federal y proyecto de Ley de Participación Ciudadana, en términos de la normatividad vigente.

Para el efecto de sustentar la propuesta contenida en esta iniciativa de reforma, adición y creación de ley, se realiza a continuación la siguiente:

## **Exposición de Motivos**

La realidad social que actualmente se está viviendo en nuestro país, nos conduce a que realicemos un urgente y necesario análisis de las políticas públicas, y de estructuras jurídicas que dan sustento al estado mexicano. El artículo 40 de nuestra Carta Magna ordena que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, y federal. Dichos principios son pilares fundamentales de nuestro ordenamiento y nos recuerda la sangre que muchos compatriotas derramaron para lograr lo que hoy es México.

Sin embargo, debemos en este momento hacer una pausa y revalorar estos principios y lo que el espíritu de éstos engrandece. El hombre actual es un individuo con plena actividad en el

ejercicio de sus derechos políticos y la actual democracia ha sentado sus bases considerando como instrumento propio y medio indispensable para su actuación, el sufragio universal, que viene a ser el punto de partida de la democracia representativa.

La democracia representativa actual, tiene hoy la ventaja que le da la numerosa población, de que en ella siempre habrán hombres y mujeres capaces para desempeñar las **funciones** públicas, mas sin embargo, esto no quiere decir que sean por ello infalibles, pues siempre existe la posibilidad de llevar hombres nuevos al poder, y es ésta otra de las grandes conquistas de la democracia, ya nos decía Aristóteles: "uno de los caracteres esenciales de la libertad es que todos los ciudadanos por turno manden y obedezcan".

La alternativa para fortalecer nuestro sistema representativo, es un apoyo creciente a los instrumentos que tradicionalmente se han definido como "democracia semidirecta". El respaldo actual a estos instrumentos se basa en la premisa de que **el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular**, pueden incrementar el papel de los ciudadanos en los problemas de gobierno y las acciones que se instrumenten para resolverlos.

**El referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular**, fortalecen la democracia y son compatibles con el sistema representativo, pues toman en cuenta la opinión del pueblo sobre cuestiones trascendentales para la vida nacional y le sirven al **Estado** para canalizar las inquietudes de su **sociedad** y escuchar e interpretar sus reclamos y opiniones. Ello, a su vez, dará sustento a los **procesos** de decisión y legitimidad al **gobierno**.

Los mecanismos de participación ciudadana expresan una democracia semidirecta en la medida en que funcionan como correctivos de las decisiones tomadas por la **autoridad** durante el ejercicio de la **función** gubernativa. Como tales, y con base en la esencia de participación, se consideran también mecanismos de democracia participativa y no sólo semidirecta.

Es el tiempo de voltear la mirada a los verdaderos poseedores de la soberanía y sensibilizarnos a los intereses sociales, para que con ello, podamos brindar mecanismos reales para concebir una nueva forma de participación ciudadana para poder encontrar juntos, una solución para las necesidades actuales que la sociedad justamente reclama.

La atmósfera que rodea al país en este momento, refleja una pérdida de confianza en las Instituciones por parte de la ciudadanía, la falta de una participación mas directa por parte de ésta en los actos que dan vida al Estado Mexicano, pone en peligro la representación legitima y eficaz de los que resguardan, guían y vigilan los intereses de la sociedad. México ha entrado en la etapa, en que, una representación sin una participación de la ciudadanía real, imposibilita el avance hacia una consolidación de Estado, es así, como se ha abierto la puerta hacia la búsqueda de una democracia participativa.

El hablar de un experimento inconsciente no cabe en esta ocasión, pues no seria la primera vez que se intentara incluir en nuestros ordenamientos legales, éstas figuras de participación directa; la Ley Federal de Organismos Políticos y Procesos Electorales de 1977, incluyó ejercicios de participación directa por parte de la ciudadanía, así como su instauración en la Constitución en la fracción VI del artículo 73.

El poder político en la sociedad es uno solo que tiene su origen en la voluntad del pueblo; la democracia y su normación legal hacen posible garantizar el respeto a esa voluntad poniendo al alcance popular todos los mecanismos suficientes para captarla en toda su complejidad, incorporando las diferencias que, combinadas, configuran la verdadera voluntad de la nación. Es necesaria una Reforma de Estado que prevea un tratamiento distinto de la relación que se da entre los Poderes Públicos y la sociedad. La actual representación política no permite una participación ciudadana más activa y significativa en las cuestiones públicas que afectan de modo inmediato a la ciudadanía, que en ciertos casos, esas determinaciones carecen de la aceptación general de la población; provocan la falsa legitimación de intereses contrarios al bienestar de la comunidad y que muchas decisiones se toman con un completo desconocimiento de la materia.

Es así como la participación ciudadana ha sido restringida a la simple elección de sus representantes, encasillando al electorado a una participación mínima. Es así, como **el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular**, se presentan como mecanismos que aseguran una consolidación de la democracia en México.

Los mecanismos que la democracia directa prevé como **el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular**, hacen posible que la ciudadanía se involucre en la realización de políticas nacionales así como acciones de gobierno que le afectarán o servirán a futuro, el referéndum pone a consideración de los ciudadanos una reforma constitucional o una ley; se distingue del plebiscito en que su objeto son decisiones políticas o administrativas que afectan el interés general de la comunidad.

Por su parte, la iniciativa ciudadana es el derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de ley al poder legislativo, reconocido en algunas constituciones a favor del pueblo, estableciéndose como un único requisito que la iniciativa sea presentada por cierto número de ciudadanos.

La participación ciudadana y la representación política, no pueden concebirse como conceptos extremos, al contrario, se trata de conceptos complementarios. La participación ciudadana no puede concebirse alejada de las instancias de representación política ni de las decisiones que en ellas se tomen.

En México no existe una tradición democrática de participación ciudadana, salvo para la elección de sus representantes en los Poderes Legislativo y Ejecutivo. La Reforma Electoral de 1977 y los debates sobre diversas iniciativas de partidos políticos que constan en las Cámaras del Congreso han intentado establecerla en el ámbito federal., mas sin embargo, nunca se ha logrado consolidarse, pues en 1987 se derogó el único mecanismo constitucional de democracia directa que existía hasta entonces.

Por lo anteriormente expuesto es de proponerse ante esta H. Cámara de Diputados, sea aprobada el siguiente proyecto de reforma, adición a la Constitución Federal y proyecto de Ley.

**"Proyecto de reforma y adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y proyecto de "Ley de Participación Ciudadana"**

**Artículo Primero:** Se reforman los artículos 35 fracción I, 36 fracción III, 40, 41, fracción III, adición con un último párrafo al artículo 36, adición de una fracción IV y reforma al último párrafo al artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Quedando en los términos siguientes:

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

### **Capítulo IV**

#### **De los Ciudadanos Mexicanos**

##### **Artículo 34. ...**

**Artículo 35.** Son prerrogativas del ciudadano:

**I. *Votar en las elecciones populares y en los procesos de referéndum y plebiscito que lleven a cabo las autoridades competentes;***

**II. a V. ...**

36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

**I. ...**

**II. ...**

**III. *Votar en las elecciones populares y en los procesos de referéndum y plebiscito en los términos que señale la ley;***

**IV. ...**

**V. ...**

***En el caso de la fracción III de este artículo, el Congreso de la Unión establecerá el procedimiento para que se lleve a cabo el plebiscito y referéndum en la ley reglamentaria respectiva.***

##### **Artículo 37.**

**A) ...**

**B) ...**

**I. ...**

**II. ...**

**C) La ciudadanía mexicana se pierde:**

**I. ...**

**VI. ...**

**Artículo 38.** Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

**I. ...**

**...**

**VI. ...**

## **Título Segundo**

### **Capítulo I**

## De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno

### Artículo 39. ...

**Artículo 40.** *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, participativa, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

...

### Artículo 41. ...

I. ...

II. ...

a) ...

b) ...

c) ...

**III.** *La organización de las elecciones federales y el proceso de plebiscito y referéndum son una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio ...*

...

...

## Sección II

### De la Iniciativa y Formación de las Leyes

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

*I. Al Presidente de la República;*

*II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión,*

*III. A las Legislaturas de los Estados; y*

*IV. A los ciudadanos mexicanos*

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

**Artículo Segundo:** Se crea la "Ley de Participación Ciudadana"

## Ley de Participación Ciudadana

### Título Primero

#### Disposiciones Preliminares

## **Capítulo Único**

### **Del Objeto de la Ley**

**Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria de los artículos 35 fracción I, 36, fracción III, 39, 40, 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de orden público e interés social; tiene por objeto estimular, promover, consolidar y establecer los elementos y mecanismos que permitan regular el proceso democrático de participación ciudadana en el ámbito de competencia del territorio mexicano.

**Artículo 2.** Los instrumentos de la participación ciudadana son:

- I.- Plebiscito,
- II.- Referéndum, e
- III. Iniciativa ciudadana.

Los principios rectores de la participación ciudadana son la libertad, la democracia, la corresponsabilidad, la solidaridad, el bien general, la legalidad y la equidad.

**Artículo 3.** La aplicación y ejecución de las normas contenidas en esta Ley, dentro de su respectivo ámbito de competencia, corresponden al: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Estados de la Federación, Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Para el desempeño de sus funciones el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejercerán aquellas atribuciones y facultades que les otorgan otras leyes, siempre que no se contrapongan a esta Ley.

**Artículo 4.** La interpretación de las disposiciones de esta Ley, se hará tomando en cuenta el objeto y los principios rectores de la participación ciudadana previstos en sus artículos 1 y 2, atendiendo indistintamente a los criterios gramatical, sistemático y funcional.

**Artículo 5.** A falta de disposición expresa en esta Ley, se estará a lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en las leyes Estatales y municipales en el ámbito de su competencia, en los acuerdos del Consejo General del IFE dictados dentro de su competencia, los criterios obligatorios que dicte el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a los principios generales del derecho.

**Artículo 6.** Para el desempeño de sus funciones los órganos previstos en esta Ley, contarán con el apoyo de las autoridades Federales, Estatales y Municipales, en sus respectivos ámbitos de su competencia.

**Artículo 7.** Son ciudadanos los hombres y mujeres que teniendo la calidad de mexicanos reúnan los requisitos previstos en los artículos 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 8.** Los ciudadanos tienen las obligaciones y derechos siguientes:

- I. Cumplir con las disposiciones de esta Ley y ejercer los derechos que les otorga la misma, sin perturbar el orden y la paz pública, ni afectar la continuidad del desarrollo normal de las actividades de los demás habitantes;
- II. Promover, participar, ejercer y hacer uso de los instrumentos de participación ciudadana a que se refiere esta Ley.
- III. Los demás que establezca esta Ley.

**Artículo 9.** Es obligación de las autoridades Federales, estatales y municipales, en su ámbito de competencia, garantizar el respeto de los derechos previstos en esta Ley para los ciudadanos mexicanos, residentes en todo el territorio mexicano, que gocen del pleno ejercicio de sus derechos político-electorales.

## **Título Segundo**

### **De la Participación Ciudadana**

#### **Capítulo Primero**

##### **Del Plebiscito**

##### **Sección Única**

##### **Disposiciones Preliminares**

**Artículo 10.** El plebiscito tiene por objeto el consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo a los siguientes actos:

- I. Los actos del Poder Ejecutivo que se consideren como trascendentes en la vida pública del País;
- II. Los actos del Congreso de la Unión referentes a la vida política del país.

**Artículo 11.** Podrán solicitar el plebiscito:

- I. El Congreso de la Unión, a través de cualquiera de las dos Cámaras con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes;
- II. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- III. Los Gobernadores de los Estados, y
- IV. Los ciudadanos mexicanos que representen cuando menos el 2% de los electores de la Lista Nominal.

**Artículo 12.** El Instituto Federal Electoral a través del Consejo General, es el órgano responsable de la organización y desarrollo del proceso de plebiscito, de conformidad a lo estipulado por el último párrafo del artículo 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, es la autoridad competente para efectuar la calificación de procedencia, el cómputo de los resultados, los efectos del plebiscito y ordenar, en su caso, los actos que sean necesarios de acuerdo a esta Ley.

A fin de contar con mayores elementos de juicio al momento de calificar la procedencia, el Consejo General del IFE informará al Congreso de la Unión de las solicitudes que haya recibido, dentro de las veinticuatro horas siguientes: el Congreso de la Unión deberá emitir opinión en un término no mayor a quince días hábiles.

El Consejo deberá incluir y aprobar dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos del Instituto, una partida destinada a la realización de los procesos de plebiscito y referéndum, para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado.

**Artículo 13.** La solicitud de plebiscito se presentará ante el Consejo General del IFE y deberá contener por lo menos:

- I. El acto que se procura someter a plebiscito;
- II. La exposición de los motivos por las cuales el acto se considera importante para la vida pública del país; las consideraciones por las cuales debe someterse a plebiscito y la proposición de pregunta a consultar;
- III. Cuando sea presentada por ciudadanos, deberá contener los datos de cada demandante como son: nombre completo, número de folio de la credencial de Elector, firma de cada uno de los solicitantes y la designación de un representante común, quien deberá señalar domicilio para oír y recibir notificaciones. En este caso el Instituto Federal Electoral a través de su órgano directivo correspondiente verificará los datos aportados.

Para el caso de esta última fracción, el Instituto suministrará al solicitante los formatos oficiales a efecto de que en ellos recabe la información de los ciudadanos que representen el porcentaje que exige esta Ley.

**Artículo 14.** En un plazo no mayor de diez días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud, el Consejo determinará si se satisfacen los requisitos a que se refiere el artículo anterior, haciéndolo del conocimiento de los solicitantes y de la autoridad de quien emana el acto.

**Artículo 15.** No podrán someterse a plebiscito, los actos relativos a:

- I. Los egresos de la Federación;
- II. El régimen interno y de organización de la Administración Pública de Federal;
- III. Los actos de índole tributario o fiscal;
- IV. Los actos en materia de expropiación o de limitación a la propiedad particular, y
- V. Los demás actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables y reglamentos respectivos.

**Artículo 16.** A cada proceso de plebiscito procederá una convocatoria pública que se deberá expedir cuando menos sesenta días naturales antes de la fecha de la votación. La convocatoria la hará el Instituto Federal Electoral a través del Consejo General.

La convocatoria se publicará en el Diario Oficial, en los principales diarios de mayor circulación nacional y, se difundirá en los medios electrónicos que se determine y contendrá:

- I. El objeto del acto que se somete a plebiscito;
- II. Transcripción clara y concisa de los motivos a favor o en contra expuestos;

- III. Fecha en que habrá de realizarse la votación;
- IV. Horario de votación;
- V. Pregunta o preguntas conforme a las que los electores expresarán su aprobación o rechazo;
- VI. Requisitos para participar, y
- VII. Lugar y fecha de la emisión de la convocatoria.

El Instituto Federal Electoral podrá auxiliarse de los órganos de gobierno, instituciones de educación superior así como de organizaciones no gubernamentales relacionados con la materia de que trate el plebiscito, para la elaboración de las preguntas que se someterán a consulta.

**Artículo 17.** En el año en que tengan verificativo elecciones ordinarias, no podrá realizarse plebiscito durante el período comprendido entre la preparación de la elección y los sesenta días posteriores a la Jornada Electoral, de conformidad con la calendarización que establezca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

No podrá realizarse plebiscito en el mismo año, en el caso de plebiscitos que su contenido o tema principal sea igual o similar al ya realizado.

**Artículo 18.** En los procesos de plebiscito, sólo podrán participar los ciudadanos que cumplan con los siguientes requisitos:

- I. Tener residencia efectiva en el país de por lo menos 1 año;
- II. Estar inscritos en el Padrón y aparecer en el Listado Nominal, y
- III. Contar con Credencial de Elector.

**Artículo 19.** Los resultados del plebiscito tendrán carácter vinculatorio para los actos del Poder Ejecutivo, sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de votación válidamente emitida.

**Artículo 20.** El Instituto hará la declaratoria de los efectos del plebiscito, de conformidad con lo que disponga esta Ley.

Los resultados del plebiscito se publicarán en el Diario Oficial y en los diarios de mayor circulación nacional.

## **Capítulo Segundo**

### **Del Referéndum**

#### **Sección Primera**

##### **Disposiciones Preliminares**

**Artículo 21.** El referéndum es el proceso mediante el cual los ciudadanos manifiestan su aprobación o rechazo a:

- I. Las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución que sean trascendentes para la vida pública del País;
- II. La creación, reformas, adiciones, derogación o abrogación de las leyes, decretos o reglamentos que expida el Congreso de la Unión y Legislaturas de los Estados, en su ámbito de competencia, y que sean trascendentes para la vida pública de la Nación.

**Artículo 22.** El referéndum podrá ser:

I. Atendiendo a la materia:

- a) Referéndum constitucional, que tiene por objeto aprobar o rechazar reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución;
- b) Referéndum legislativo, que tiene por objeto aprobar o rechazar la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de las leyes, reglamentos o decretos que expida el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en su ámbito de competencia.

II. Atendiendo a su eficacia:

- a) Constitutivo, que tiene por resultado aprobar en su totalidad el ordenamiento que se someta a consulta;
- b) Abrogatorio, que tiene por resultado rechazar totalmente el ordenamiento que se someta a consulta, y
- c) Derogatorio, que tiene por resultado rechazar sólo una parte del total del ordenamiento que se somete a consulta.

**Artículo 23.** El Instituto Federal Electoral, a través del Consejo General, es el órgano responsable de la organización y desarrollo del proceso de referéndum, así como la autoridad competente para calificar su procedencia y eficacia, efectuar el cómputo de los resultados y ordenar, en su caso, los actos necesarios en los términos de esta Ley.

**Artículo 24.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá como norma o normas objeto de referéndum:

- I. A la reforma, adición o derogación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. A la creación, modificación, reforma, adición, derogación y abrogación de leyes, reglamentos o decretos que expida el Congreso de la Unión y la legislatura de los Estados, en su ámbito de competencia.

**Artículo 25.** No podrán someterse a referéndum aquellas normas que traten sobre las siguientes materias:

- I. Tributario o fiscal;
- II. Egresos de la Federación;
- III. Régimen interno y de organización de la Administración Pública de la Federación;
- IV. Regulación Interna del Congreso de la Unión y la de la Legislatura de los Estados;
- V. Regulación Interna del Poder Judicial de la Federación, y
- VI. Las que determine la Constitución Federal y las demás leyes.

**Artículo 26.** El referéndum constitucional puede ser solicitado por:

- I. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Los Gobernadores de los Estados y
- III. Los ciudadanos que representen cuando menos el 2 % de la Lista Nominal Nacional.

**Artículo 27.** La solicitud de referéndum constitucional, se deberá presentar ante el Instituto dentro de los treinta días hábiles siguientes a la publicación en el Diario Oficial de la norma que se pretenda someter a consulta.

**Artículo 28.** La solicitud de referéndum constitucional, que presente el Presidente o los Gobiernos de los Estados, deberá contener cuando menos:

- I. Nombre de la autoridad que lo promueve. En el caso de los Gobernadores de los Estados, deberá acompañar acta de sesión del Congreso Local, donde se apruebe la promoción del proceso de referéndum;
- II. El o los preceptos legales en el que se fundamente la solicitud;
- III. Especificación precisa de la norma o normas que serán objeto de referéndum;
- IV. Autoridad de la que emana la materia del referéndum;
- V. Exposición de motivos y razones por las cuales se considera necesario someter a referéndum la norma o normas, y
- VI. Nombre y firma de la autoridad promovente, o en su caso, de quien tenga su representación.

La solicitud de referéndum legislativo deberá cumplir con los mismos requisitos.

**Artículo 29.** Las solicitudes de los ciudadanos para promover referéndum constitucional o legislativo, deberán presentarse en las formas oficiales que elabore y distribuya en forma gratuita el Instituto Federal Electoral, las cuales contendrán los espacios para la información siguiente:

- I. Nombre del representante común de los promoventes;
- II. Domicilio legal del representante común que señale para oír y recibir toda clase de notificaciones;
- III. Indicación de la norma o normas objeto de referéndum;
- IV. Autoridad de la que emana la materia de referéndum;
- V. Exposición de motivos por los cuales se considera necesario someter la norma o normas a referéndum, y
- VI. Nombre, firma y número de folio de la Credencial de Elector de cada uno de los ciudadanos. El Instituto Federal Electoral a través de su órgano directivo competente verificará los datos de las credenciales de elector.

**Artículo 30.** El referéndum legislativo puede ser solicitado por:

- I. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Los Gobernadores de los Estados, y
- III. Los ciudadanos que representen cuando menos el 1% de la Lista Nominal Nacional.

**Artículo 31.** La solicitud de referéndum legislativo que haga el Presidente de la República o los Gobernadores de los Estados, de la norma o normas objeto de consulta, la deberán presentar dentro de los quince días hábiles siguientes a la publicación en el Diario Oficial. Si la solicitud corresponde a ciudadanos, el plazo será de 30 días.

**Artículo 32.** El Instituto Federal Electoral, al recibir una solicitud de proceso de referéndum, le asignará un número consecutivo de registro, el cual indicará el orden en que ha sido presentada y la fecha de su inscripción.

**Artículo 33.** El Consejo resolverá en un plazo no mayor de cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud de referéndum, el cumplimiento de los requisitos a que se refieren los artículos 28, 30, 31 y 37 de esta Ley. En caso afirmativo notificará al Congreso del Estado y a los solicitantes, de lo contrario desechará de plano la solicitud.

**Artículo 34.** A cada proceso de referéndum precederá una convocatoria que se deberá expedir y difundir cuando menos sesenta días hábiles antes de la fecha de la votación.

**Artículo 35.** Corresponde al IFE elaborar la convocatoria a través del Consejo General, debiendo publicarse en el Diario Oficial, los principales diarios de circulación nacional y en los medios de comunicación electrónicos que se consideren convenientes y, contendrá:

- I. Referencia de la norma o normas que se propone someter a referéndum;
- II. Transcripción clara y sucinta de los motivos a favor o en contra expuestos;
- III. Fecha en que habrá de realizarse la votación;
- IV. Horario de votación;
- V. Requisitos para participar;
- VI. Lugar y fecha de la emisión de la convocatoria, y
- VII. Pregunta o preguntas conforme a las que los electores expresarán su aprobación o rechazo.

**Artículo 36.** Solamente podrá realizarse un referéndum al año, y cuando tengan verificativo elecciones ordinarias no podrá realizarse referéndum alguno, desde el inicio del proceso electoral y hasta sesenta días posteriores a la elección.

**Artículo 37.** En los procesos de referéndum, sólo podrán participar los ciudadanos Mexicanos que cumplan con los siguientes requisitos:

- I. Tengan vecindad en el País, con residencia efectiva de por lo menos un año;
- II. Estén inscritos en el padrón, y aparezcan en el Listado Nominal, y
- III. Tengan Credencial de Elector.

## **Sección Segunda**

### **De la Votación y la Adopción de la Decisión**

**Artículo 38.** El referéndum constitucional sólo podrá aprobarse o rechazarse, cuando así lo determine la votación mayoritaria de los ciudadanos de cuando menos la mitad más uno del total de ciudadanos que hayan participado en dicho proceso.

Debiendo ser un número de ciudadanos no menor al 50 por ciento de los que votaron de acuerdo al Listado Nominal utilizado para la elección federal inmediata anterior.

**Artículo 39.** El referéndum legislativo sólo podrá ser rechazado o aprobado por la mayoría de votos de los electores, siempre y cuando hayan participado en el proceso cuando menos el 50 por ciento de los que votaron de acuerdo al Listado Nominal utilizado para la elección federal inmediata anterior.

**Artículo 40.** El Consejo General realizará el cómputo de los resultados anotados en las actas de cómputo y hará la declaratoria de validez, ordenando su publicación en el Diario Oficial, en los diarios de mayor circulación nacional y en los medios electrónicos que se consideren necesarios. Los resultados del referéndum tendrán carácter vinculatorio en los términos de los artículos 38 y 39 de esta Ley.

## **Capítulo Tercero**

## **Disposiciones Comunes a los Procesos de Plebiscito y Referéndum**

### **Sección Primera**

#### **De la Procedencia o Improcedencia**

**Artículo 41.** El Instituto Federal Electoral a través del Consejo General, con el voto de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes con derecho a voto, previo estudio elaborado por una Comisión de ellos mismos, determinará si es trascendente para la vida pública del Estado, debidamente fundado y motivado según sea el caso:

- I. Los actos del Poder Ejecutivo, en caso de plebiscito, y
- II. La norma o normas que se propone someter a referéndum.

La Comisión de Consejeros Ciudadanos que se integre podrá auxiliarse para la elaboración de su dictamen de los órganos de gobierno, instituciones de educación superior, organizaciones no gubernamentales, u organismos ciudadanizados relacionados con la materia de que se trate.

**Artículo 42.** El Consejo después de decretar que la solicitud de plebiscito o de referéndum cumple con los requisitos que establece esta Ley, notificará a la autoridad de la que emana el acto o la norma objeto del proceso respectivo. La notificación deberá contener por lo menos:

- I. La mención del acto que se pretenda someter a plebiscito, o de la norma o normas objeto de referéndum;
- II. La exposición de motivos contenida en la solicitud del promovente, y
- III. El plazo, contado a partir del día siguiente de la notificación, que se le otorga para hacer llegar sus consideraciones ante el Instituto Federal Electoral.

**Artículo 43.** Las consideraciones que hará llegar la autoridad serán todas aquellas que justifiquen el acto de que se trate en el caso del plebiscito, así como los motivos por los cuales la ciudadanía debe votar a favor del acto.

Tratándose del referéndum, se deberá enviar la exposición de motivos relativos a las materias objeto del proceso, expresando los aspectos y circunstancias que considere necesarios para que los ciudadanos emitan su voto a favor de la disposición sometida a dicha consulta.

**Artículo 44.** Son causas de improcedencia, que:

- I. El acto o norma no sean trascendente para la vida pública;
- II. El acto o norma no sean objeto de plebiscito o referéndum;
- III. El escrito de solicitud se haya presentado en forma extemporánea;
- IV. La promoción realizada por ciudadanos, no cuente con firmas de apoyo auténticas; los ciudadanos firmantes no aparezcan incluidos en la Lista Nominal, o el porcentaje sea menor al requerido por esta Ley; los datos del escrito no concuerden con los datos registrados en el Padrón;
- V. El acto objeto del plebiscito se haya consumado y no puedan restituirse las cosas a la situación que guardaban con anterioridad;
- VI. La norma o normas objeto de referéndum se hayan modificado;
- VII. La norma objeto del referéndum no exista, y
- VIII. El escrito de solicitud sea desdeñoso, atente contra las instituciones o sea ilegible o su exposición de motivos no contenga una relación directa entre los motivos expuestos y el acto o norma.

IX. L a solicitud no esté fundamentada conforme a Derecho.

**Artículo 45.** Dentro del término de quince días hábiles contados a partir de la fecha en que se recibió la contestación de la autoridad, el Instituto Federal Electoral, a través del Consejo General, deberá emitir el Acuerdo que declare la procedencia o improcedencia del plebiscito o del referéndum, según se trate.

En el Acuerdo que emita el Consejo General, declarando procedente el proceso de plebiscito, ordenará a la autoridad que suspenda el acto y/o sus efectos hasta en tanto se conozcan oficialmente los resultados de dicha consulta.

El Acuerdo que emita el Consejo General declarando procedente el proceso de referéndum, señalará en su caso el efecto en que se haya admitido, en los términos del Artículo 22 fracción II de esta Ley.

**Artículo 46.** En el caso de la solicitud de plebiscito o referéndum presentadas por ciudadanos, declaradas improcedentes, por la sola razón de ser intrascendentes, los promoventes podrán presentar en un plazo de hasta 30 días naturales una lista adicional con firmas de ciudadanos que representen el 1% más que se agregará a la lista entregada inicialmente, considerándose procedente la solicitud.

El plazo anterior iniciará a partir del día siguiente de la notificación que se haga a los solicitantes por parte del Instituto.

**Artículo 47.** El Consejo General tendrá facultades para ampliar los plazos y términos establecidos en esta Ley, cuando:

- a) Exista imposibilidad material para realizar las actividades o actos previstos para el proceso de plebiscito o de referéndum;
- b) Resulte conveniente para un mejor y debido cumplimiento de las diversas etapas del proceso de plebiscito o de referéndum.

El acuerdo o acuerdos del Consejo que determinen ampliaciones a los plazos y términos de los procesos mencionados, serán enviados para su publicación en el Diario Oficial, dentro de los tres días siguientes a la fecha de su aprobación.

## **Sección Segunda**

### **De la Organización**

**Artículo 48.** El Instituto Federal Electoral, según las necesidades del proceso, su naturaleza y el ámbito territorial de su aplicación, establecerá la estructura requerida para su realización.

**Artículo 49.** El Instituto desarrollará los trabajos de organización, consulta, cómputo respectivo, y declaración de validez de los resultados. Estos últimos los remitirá al órgano o autoridad competente cuando adquieran el carácter de definitivos.

**Artículo 50.** Los procesos de plebiscito y referéndum se componen de las siguientes etapas:

- I. Preparación: comprende desde la publicación del Acuerdo donde se declare la procedencia de procesos de que se trate y concluye al iniciarse la jornada de consulta;
- II. Jornada de consulta: inicia el día de la votación y concluye con la clausura de casillas;

III. Cómputos y calificación de resultados: inicia con la remisión de los expedientes electorales al Consejo y concluye con los cómputos de la votación, y

IV. Declaración de los efectos: comprende desde los resultados y concluye con la notificación de los mismos a la autoridad.

Los representantes de los partidos políticos registrados o acreditados ante el Consejo General del IFE, podrán participar en la vigilancia de la organización y desarrollo de los procesos a los que se refiere este Artículo.

## **Sección Tercera**

### **De las Mesas Directivas de Casilla**

**Artículo 51.** Las Mesas Directivas de Casilla estarán integradas y tendrán las atribuciones y obligaciones que les confiere el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, en lo que resulte aplicable y no sea contradictorio a lo que disponga esta Ley.

**Artículo 52.** El Instituto, en atención a las necesidades particulares y específicas de cada proceso, decidirá el número y ubicación de las Mesas Directivas de Casilla.

## **Sección Cuarta**

### **Del Proceso**

**Artículo 53.** El proceso de plebiscito o de referéndum se inicia con la publicación en el Diario Oficial del Acuerdo de Procedencia que emita el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

**Artículo 54.** En el proceso de plebiscito o de referéndum, se deberá aplicar en lo conducente y de manera supletoria, las disposiciones relativas a la integración y ubicación de las Mesas Directivas de Casilla, instalación y apertura de las mismas, votación, escrutinio, cómputo y clausura de la casilla, contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Artículo 55.** El Instituto Federal Electoral, a través de sus órganos directivos competentes, preparará el proyecto para la realización de los procesos de plebiscito o de referéndum, para ser aprobado por el Consejo General.

Dicho proyecto podrá contemplar la utilización de nuevas tecnologías para su organización y votación, incluyendo la instalación de centros de votación. La instrumentación de la tecnología sólo podrá ser autorizada siempre y cuando garantice la autenticidad y el secreto del voto conforme a lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Artículo 56.** Para la emisión del voto, en los procesos de plebiscito o referéndum, se imprimirán las boletas electorales, conforme al modelo que aprueben el Consejo, debiendo contener cuando menos los siguientes datos:

- I. Entidad, distrito, número de la circunscripción plurinominal, municipio o delegación;
- II. Talón desprendible con folio;

- III. La pregunta al ciudadano sobre si está conforme o no con el acto sometido a plebiscito o en su caso, si aprueba o no la norma o normas que se someten a referéndum;
- IV. Cuadros o círculos para el SI y para el NO;
- V. Descripción del acto sometido a plebiscito o, en su caso, de la norma o normas sometidas a referéndum, y
- VI. Sello y firmas impresas del Consejero Presidente y del Secretario Fedatario del Consejo.
- VII. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

**Artículo 57.** Para las consultas que se celebren con motivo de los procesos de plebiscito o referéndum, no se aplicarán las disposiciones relativas al régimen de los partidos políticos que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Artículo 58.** El Instituto difundirá a los ciudadanos los argumentos en favor y en contra, del acto o, de la norma objeto de consulta. Dentro de las actividades de divulgación que desarrolle, podrá contemplar la difusión en medios masivos de comunicación y, la organización y celebración de debates cuando lo considere conveniente. Lo anterior sin perjuicio de la divulgación que lleven a cabo los promoventes y las autoridades cuyo acto o norma sea objeto de consulta.

El Instituto previamente a la celebración de un proceso de plebiscito o de referéndum, determinará el tope de gastos que podrán destinarse a su difusión, por parte de los promoventes o de las autoridades de las que emana el acto o la norma motivo de consulta.

Durante los ocho días anteriores a la jornada de consulta de los procesos de plebiscito o de referéndum, y hasta el cierre oficial de las consultas, queda prohibida la publicación o difusión, total o parcial, de encuestas, sondeos de opinión o simulacros de votación, así como de las operaciones de simulación del voto, que tengan por objeto dar a conocer las preferencias de los ciudadanos, quedando sujetos, quienes lo hicieren a lo dispuesto por el Código Penal Federal.

**Artículo 59.** Si durante el transcurso de la campaña de divulgación, la celebración de la consulta pudiere constituir desorden público o, se observare un ambiente de intimidación para los votantes, el Consejo General, podrá suspender la realización de la consulta.

**Artículo 60.** La calificación de la validez del proceso de plebiscito y de referéndum, la realizará el Consejo, aplicando en lo conducente lo que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Artículo 61.** Una vez efectuado el cómputo correspondiente, el Consejo General dará el resultado final de la votación en los procesos de plebiscito o de referéndum.

**Artículo 62.** Transcurrido el plazo de impugnación o, en su caso, haya causado ejecutoria la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Consejo notificará:

- a) En caso de referéndum, al Congreso de la Unión, en el supuesto de los artículos 38 y 39 de esta Ley, a efecto de que en un plazo no mayor de treinta días hábiles siguientes a dicha notificación, acate el resultado final del proceso.
- b) Tratándose de plebiscito, a la autoridad de la que emanó el acto, para que en el supuesto del artículo 19, en un plazo no mayor de quince días hábiles siguientes a la notificación, lo deje sin efecto o lo revoque.

Asimismo, el Consejo remitirá un resumen con resultados para su publicación en el Diario Oficial y los difundirá en los medios de comunicación y en los diarios de mayor circulación nacional.

**Artículo 63.** Los actos o normas que hayan sido objeto de plebiscito o referéndum, no podrán serlo de uno posterior, dentro del mismo año calendario.

## **Sección Quinta**

### **Del Recurso**

**Artículo 64.** El recurso de inconformidad deberá interponerse ante la autoridad que realizó el acto o resolución, dentro de los cinco días hábiles siguientes al que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o resolución que se impugna. El procedimiento y substanciación se sujetará a lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**Artículo 65.** Podrán imponer el recurso de inconformidad aquellos que tengan interés jurídico en los términos de esta Ley.

Tienen interés jurídico aquellos a quienes se faculta para solicitar la celebración del plebiscito o del referéndum, de conformidad con esta Ley, siempre y cuando sean ellos mismos los que hayan solicitado el proceso de consulta respectivo de donde emanó el acto o resolución que se impugna.

Tratándose de la solicitud de plebiscito o de referéndum promovida por ciudadanos, lo podrá interponer el representante común que haya designado en los términos del artículo 13 de esta Ley.

**Artículo 66.** Los actos o resoluciones del Instituto o del Consejo dictados con motivo del plebiscito o del referéndum podrán ser impugnados ante el Tribunal.

## **Capítulo Cuarto**

### **De la Iniciativa Ciudadana**

**Artículo 67.** La Iniciativa Ciudadana es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos Mexicanos podrán presentar al Congreso de la Unión, y a la Legislatura de los Estados, proyectos de creación, modificación, reforma, adición derogación o abrogación de Leyes o Decretos, incluyendo modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvo las excepciones contempladas en el artículo 68.

**Artículo 68.** No podrán ser objeto de Iniciativa Ciudadana las siguientes materias:

- I. Régimen interno de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal;
- II. Regulación interna del Congreso de la Unión, y
- III. Regulación interna del Poder Judicial de la Federación;

El Congreso de la Unión desechará de plano toda Iniciativa Ciudadana que se refiera a las materias señaladas en este artículo.

**Artículo 69.** La Iniciativa Ciudadana deberá presentarse ante el Congreso de la Unión, en cualquiera de sus dos cámaras, la cual será presentada al Pleno y turnada a la Comisión correspondiente, para que dictamine su procedibilidad, conforme a los siguientes requisitos:

- I. Se compruebe fehacientemente, que la misma se encuentra apoyada por un mínimo del 2 por ciento del total de los ciudadanos de la Lista Nominal Nacional y acreditándolo con los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de los promoventes;
- II. Se especifique que se trata de una Iniciativa, la cual contenga al menos exposición de motivos y articulado;
- III. Se refiera a la competencia del Congreso de la Unión, y
- IV. Se nombre a un representante común, al cual el Congreso informará sobre la aceptación o rechazo de la misma, señalando las causas y fundamentos jurídicos en los que se basa la decisión.

En caso de error u omisión se notificará a los promoventes para que dentro del término de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación se subsane.

**Artículo 71.** La Comisión deberá decidir sobre la admisión o rechazo de la Iniciativa dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de su presentación y podrá auxiliarse del Instituto Federal Electoral para efecto de verificar el cumplimiento del requisito a que se refiere la fracción I del artículo precedente. Declarada la admisión de la Iniciativa se someterá al trámite legislativo que señala la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que la Comisión no resuelva dentro del plazo anterior, se considerará admitida la Iniciativa para los efectos de esta Ley.

La Iniciativa Ciudadana que sea desechada, sólo se podrá presentar hasta el siguiente período de sesiones del Congreso de la Unión.

Para el caso de los estados de la República que no cuenten con una ley reguladora en materia de participación ciudadana se estará a lo dispuesto en la presente ley.

## **Transitorio**

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

## **Notas:**

1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 Verba, 1978 p. 46).

3 (1991 p. 1183)

4 (1992 p. 377)

5 (Burgoa Orihuela, 1992 p. 378).

6 BERLIN, Valenzuela Francisco, "Diccionario universal de términos parlamentarios", Instituto de Investigaciones legislativas, Porrúa, México, 1997, pág. 503

7 PRUD Homme, Francois Jean, Ob. Cit., pág. 25.

8 Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Iniciativas de la LVIII Legislatura, México, 8 de noviembre de 2001.

9 (Omeba, 1987 p. 191).

10 (Ibidem 1987 p. 191).

11 Hay que recordar, que algunas entidades si prevén figuras participativas pero con restricciones por lo que no puede tomarse como una forma de participación ciudadana, pues podría considerarse impura, restrictiva y limitativa.

12 Muñoz Ledo, Porfirio. Coordinador. *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y*

*propuestas*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2001.

13 Conclusiones de las mesas redondas que se llevaron a cabo en el año 2000 para efecto de perfilar los principales temas de la agenda nacional, en la mesa de discusión III "Representación Política y Democracia Participativa" se presentó el tema sobre democracia participativa y otro sobre democracia directa. DEMOCRACIA DIRECTA: REFERENDUM, PLEBISCITO E INICIATIVA POPULAR, *Estudio de las iniciativas presentadas sobre el tema en la LIX Legislatura, así como Derecho Comparado y opiniones especializadas. (Actualización) Octubre, 2006.* Centro de Documentación, Información y Análisis, Servicio de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Interior, H. CÁMARA DE DIPUTADOS

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de diciembre de 2006.

Diputado Alberto Esteva Salinas (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 69 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS VÍCTOR SAMUEL PALMA CÉSAR, JESÚS RAMÍREZ STABROS Y LUIS ENRIQUE BENÍTEZ OJEDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Los suscritos, con fundamento en los artículos 70, párrafos primero, segundo y tercero, 71, fracción II, y 72, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta honorable soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

**I. Antecedentes del informe presidencial**

El artículo 69 constitucional que especifica que el Jefe del Ejecutivo debe presentar un balance administrativo ante las Cámaras de Diputados y Senadores reunidos en el Congreso para la apertura de sus sesiones ordinarias, ha pasado por varias modificaciones, antes de ser lo que actualmente conocemos.

Como antecedentes del Informe presidencial mexicano, se encuentran dos casos que influyeron: el español y el norteamericano.

En lo que se refiere a Estados Unidos, la ley pide al Presidente presentar al Congreso un mensaje sobre el presupuesto y un informe económico, así como dar algunas recomendaciones de orden legislativo.

En España, en el artículo 121 de la Constitución de Cádiz se encontraban algunos comentarios en el sentido de que en la fecha de apertura de las Cortes, el Rey leería un discurso de carácter propositivo y no estrictamente informativo.

Así, en México, doce años más tarde, el artículo 68 de la Constitución de 1824, otorgó a la presencia del Poder Ejecutivo en la apertura del Congreso, un carácter simplemente protocolario ya que su única obligación era la de pronunciar un discurso en este importante acto.

El Presidente Guadalupe Victoria (1824-1829) impuso la práctica de participar personalmente en el acto inaugural del Congreso, pronunciando un discurso de carácter informativo.

Los constituyentes de 1856-1857 establecieron este informe como medio para que el Congreso pudiese controlar y sancionar las actividades del Ejecutivo. Sin embargo, entre 1857 y 1867 se impidió la práctica real de la influencia parlamentaria.

Posteriormente, con el Presidente Porfirio Díaz, en el marco de los mensajes al Congreso, la respuesta del Presidente del Congreso al Jefe del Ejecutivo, llegó a ser una simple alabanza.

El Informe presentado por el Presidente Venustiano Carranza, el 1º de diciembre de 1916, aportó una serie de datos para justificar la necesidad de un Ejecutivo fuerte. Por ello, en el artículo 69 se estableció que asistiría el Presidente de la República y presentaría un informe por escrito.

En el año de 1923 hubo una reforma al artículo 69, estableciendo que a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistiría el Presidente de la República y presentaría un informe por escrito, en el que manifestaría el estado general que guarda la administración pública del país.

La última reforma que se realizó a este artículo fue en 1986 y sólo contempló un agregado a la asistencia del Presidente de la República mencionando que presentaría un informe por escrito en la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de Sesiones del Congreso.

Como puede observarse, las reformas que hasta el momento ha tenido el artículo 69 Constitucional no abordan de manera directa la forma en que el Presidente de la República habrá de presentar su informe, ya que sólo se establece que será por escrito y manifestará en él estado general que guarda la administración pública del país.

También es relevante mencionar que el formato del informe presidencial se encuentra regulado en la Ley Orgánica y en el Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que han tenido diversos cambios en sus disposiciones legales.

En 1929 el Reglamento para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 182, establecía que al discurso del Presidente de la República pronuncie, el Presidente del Congreso contestaría en términos generales, sin hacer apreciaciones en nombre de las Cámaras, ni ofrecer programa para el porvenir.

Para 1934, el Reglamento se reforma y el artículo 182 cambia por el 189, suprimiendo la prohibición al Presidente del Congreso de "hablar en nombre de las Cámaras y de ofrecer programa para el porvenir".

Con el objeto de dar cumplimiento a las reformas realizadas a la Constitución en 1977, en las que en el artículo 70 se otorga al Congreso facultades para expedir su propia Ley Orgánica, éste la expide y la publica en el Diario Oficial el 25 de mayo de 1979. En esta Ley, el Informe de Gobierno se encuentra regulado en el artículo 8, el cual menciona que el Presidente de la República acudirá a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso y rendirá un informe, de conformidad con el artículo 69 de la Constitución. Además, menciona que el Presidente del Congreso contestará el informe en términos concisos y generales y con las formalidades que correspondan al acto. El informe será analizado por las Cámaras en sesiones subsecuentes.

Con la reforma de 1994, conocida como la Nueva Ley Orgánica del Congreso, el artículo 8º permite que los parlamentarios (diputados y senadores), representando a

los partidos políticos que concurren en el Congreso, intervengan (hasta por 15 minutos cada uno) antes de que se rinda el informe presidencial, con lo cual aquí también opera el control sobre el gobierno, porque se manifiestan las discrepancias; además de realizarse el examen, comprobación, inspección, análisis y verificación de la actividad que ha desempeñado el Presidente de la República.

## **II. La relación entre poderes**

Montesquieu en su libro "Del Espíritu de la Leyes", trazó las coordenadas de un diseño estratégico para evitar la concentración del poder político y garantizar la vigencia de lo que actualmente conocemos como derechos fundamentales.

Con el tiempo las ideas de Montesquieu fueron adquiriendo una traducción institucional concreta en los estados constitucionales modernos, de manera que la división de poderes se convirtió en una exigencia mínima e indispensable para la existencia de una Constitución.

Pensadores como John Locke y Montesquieu establecieron la necesidad de separar el poder para que no se concentrara en una sola persona, garantizando de esta manera la libertad y la seguridad de los gobernados. En los Estados democráticos el poder se divide para evitar su concentración. La división tradicional de poderes es: poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial.

La Constitución establece un poder Ejecutivo fuerte pero no ilimitado. Los poderes Legislativo y Judicial están dotados de ciertos mecanismos para contraponer su fuerza.

Lograr nuevas instituciones jurídicas y políticas para modernizar el sistema de pesos y contrapesos entre los Poderes de la Unión es un imperativo para garantizar la gobernabilidad del país, el ejercicio democrático y una mayor capacidad de respuesta institucional. Este objetivo pasa necesariamente por el acotamiento del ejercicio unipersonal y absoluto del poder, que es, poder definición una amenaza contra la democracia. Don Manuel Orozco y Berra señalaba que la principal característica de un

sistema democrático es la dilución pública de los problemas. Aunque exista la mejor buena fe en una sola persona responsabilizada del ejercicio del poder, tenderá de manera natural a interponer sus intereses o el de su círculo, pudiendo cortar de tajo la delicada semilla de la libertad.

Por ello, juristas, filósofos, politólogos e investigadores de los asuntos públicos tanto del país como del extranjero han sugerido que la mejor garantía para la democracia es la existencia de mejores controles en el ejercicio el poder.

De ello se infiere que el actual esquema de examen de la situación que guarda el país esta concebida jurídicamente como un acto protocolario y cortesano, que en la vox populi se ha llamado incluso "el día del Presidente", ya que un acto que debiera servir para examinar los asuntos torales del país es empleado para la promoción personal del Poder Ejecutivo.

Transformar este evento en un ejercicio republicano, democrático, enfocado al diálogo y el intercambio entre poderes, que genere un examen objetivo y más útil para la nación es una meta muy relevante para mejorar el funcionamiento de nuestro sistema político y de nuestra democracia.

### **III. El fortalecimiento del Congreso, representatividad y control**

La Constitución Política de los Estados Unidos establece como forma de organización política del Estado Mexicano, la de una República representativa, democrática y federal.

La representación significa que el ciudadano a través del instrumento de elección delega el poder político, por cierto tiempo, a determinadas personas. Es así como el Congreso de la Unión se encuentra integrado por personas elegidas a través del voto de los ciudadanos. Por ello, dichos representantes tienen la gran obligación de conocer los problemas económicos, políticos y sociales de la población y ejerciendo sus facultades, contribuir a resolverlos.

El Legislativo tiene la obligación de controlar la acción del gobierno, precisamente porque éste se basa no sólo en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de un sistema de frenos y contrapesos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas. Por esto, el poder público debe ser un poder limitado, es decir debe estar controlado.

Respecto al Informe presidencial, tenemos que éste tiene un carácter eminentemente informativo, y puede constituir un acto de control en virtud de que el Poder Legislativo posteriormente analiza el contenido del informe, y como consecuencia puede poner en marcha otros actos, incluso la exigencia de responsabilidad política de algún miembro del gobierno. Además, debido a que el informe es por costumbre oral, las consecuencias de su realización recaen en el electorado, lo cual podrá constituirse en una responsabilidad política difusa como el fortalecimiento de la mayoría o de la oposición, el voto de castigo o el abstencionismo. Así pues, por medio de este acto se ponen en contacto el gobierno, la institución representativa y la ciudadanía.

Estas reflexiones nos llevan a afirmar que no puede haber un sistema efectivo de pesos y contrapesos sin modificar el mecanismo previsto en la Constitución para examinar la situación política y administrativa del país, mediante nuevas reglas para su análisis.

Es importante enfatizar que este objetivo puede materializarse sin vulnerar la división de poderes, el respeto y la colaboración entre instituciones emanadas de la voluntad popular, lo cual está contenido en el espíritu de este proyecto de reforma constitucional.

### **Contenido de la iniciativa**

Esta iniciativa propone reformar el artículo 69 de la Carta Magna para establecer un formato más democrático y constructivo del Informe Presidencial. En este sentido, preserva la presentación del informe por escrito el día de la apertura de las sesiones

ordinarias y la lectura de un mensaje a la nación. Aquí se establece también la facultad para que el Congreso analice el contenido del Informe.

La iniciativa propone que transcurridos 20 días hábiles se realice una sesión de trabajo a la que concurren tanto el Presidente de la República como los miembros del gabinete. Al Presidente de la República se le dirigirán una pregunta por cada grupo parlamentario, por conducto de su Coordinador. A los integrantes del gabinete, se les dirigirán dos preguntas por cada Grupo Parlamentario, específicamente por sus coordinadores con derecho a una réplica y a una contrarréplica.

Las preguntas podrán ser expresadas en un lapso de 10 minutos cada una con igual tiempo para la respuesta y la contrarréplica a cada una de ellas. Asimismo, estas preguntas deberán enviarse con una antelación de cinco días hábiles al Presidente de la República y simultáneamente, publicarse en la Gaceta Parlamentaria.

Por lo anteriormente expuesto y debidamente fundado, me permito someter a la consideración de esta Soberanía, el siguiente:

**Proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma y adiciona el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 69.** El día de la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo, el Presidente de la República hará llegar al Congreso un informe escrito del estado general que guarda la administración pública del país y emitirá un mensaje a la Nación. Posteriormente, el Congreso, atendiendo a su organización y disposiciones reglamentarias, analizará el contenido del informe.

Transcurridos veinte días hábiles, el Congreso de la Unión se reunirá en sesión con el Presidente de la República y con los miembros de su Gabinete. Por medio de sus Coordinadores los Grupos Parlamentarios formularán cada uno, una pregunta al

Titular del Poder Ejecutivo Federal en un tiempo de diez minutos, las cuales serán respondidas en un lapso similar. Así mismo los Grupos Parlamentarios realizarán dos preguntas, cada uno, a los miembros del Gabinete que correspondan a la naturaleza de las mismas. Por cada pregunta habrá una réplica y una contrarréplica, cada una de diez minutos.

Las preguntas que se formularán en esa sesión se enviarán por escrito al Presidente de la República con una antelación de cinco días hábiles y se publicarán en la fecha de su remisión en el órgano oficial de cada una de las Cámaras.

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

#### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de diciembre de 2006.

**Diputados:** Víctor Samuel Palma César, Jesús Ramírez Stabros, Luis Enrique Benítez Ojeda (rúbricas)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 6 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS COORDINADORES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los suscritos, diputados federales, coordinadores de los Grupos Parlamentarios constituidos en la LX Legislatura de la H. Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos someter a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto, para adicionar un párrafo final al artículo 6° de la Constitución Federal, con el fin de fortalecer el derecho a la información y la transparencia, misma que se fundamenta y motiva bajo la siguiente:

### Exposición de Motivos

La democracia es indispensable para el progreso cualitativo de nuestra nación. Esta debe ser la base política del crecimiento económico y de una vida social regida por las garantías que están consagradas en nuestra Constitución General.

El avance democrático de un pueblo, no se evalúa únicamente en términos de resultados electorales, sino también define de manera importante sus adelantos, en la medida en que la sociedad interviene discutiendo, demandando y apoyando acciones para el desarrollo social y económico de nuestro país, y coadyuvando en las soluciones que permitan una igualdad de oportunidades, mediante el análisis y evaluación de la información generada por los órganos del Estado.

Para tal cometido, se requiere de instituciones, principios y mecanismos que garanticen el acceso a la información pública, de manera universal, confiable y sencilla.

En este sentido, la iniciativa que se presenta ante este órgano del Poder Legislativo Federal, pretende fortalecer y garantizar en todo el país, el ejercicio del derecho a la información pública, a efecto de afianzar la confianza de los ciudadanos, en la obtención de información objetiva y expedita, generada por los órganos de los tres órdenes de gobierno y demás sujetos que obtengan o ejerzan recursos públicos, consolidando con estas acciones, una sociedad mejor informada, con mayores elementos para evaluar el acontecer gubernamental, y con mejores instrumentos para fiscalizar las acciones estatales.

Dicha iniciativa, obligará la generación de criterios uniformes en materia de acceso a la información pública, y no solamente sobre aquella que esta en poder de determinado órgano o ámbito de gobierno; con lo cual, se busca perfeccionar en nuestro sistema jurídico, el derecho a la información.

Sobre este particular, cabe señalar, que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, se reformaron y adicionaron los artículos 6°, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 6° Constitucional, fue adicionado en su última parte con la siguiente expresión: *"el derecho a la información será garantizado por el Estado"*, instituyéndose de esta manera el Derecho a la Información.

La evolución histórica de esta libertad fundamental, ha estado plagada de dificultades y el tránsito por caminos sinuosos; sin embargo, ha sido el desarrollo doctrinal y jurisprudencial, así como la suscripción por nuestro país, de diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, los que le han dado su justa dimensión y alcance.

De hecho, el derecho a la información, en su vertiente de acceso a la información pública, ha adquirido notoria importancia en el mundo de las ideas políticas, sociales y

jurídicas del pensamiento contemporáneo; al grado de que se le considera como uno de los rasgos más distintivos de los Estados constitucionales modernos.

De esta manera, el fortalecimiento del derecho a la información, se convierte entonces, en un útil instrumento para consolidar el Estado de Derecho, y encauzar las acciones de los órganos del Estado, hacia su evolución democrática. Sin duda un Estado que defiende y fomenta las libertades fundamentales de los seres humanos, es un Estado democrático, que incide en la consecución de una sociedad participativa y responsable.

La existencia y perfeccionamiento de un marco jurídico que brinde transparencia y rendición de cuentas de los actos de gobierno, enriquece el conocimiento que los ciudadanos requieren para una mejor participación democrática, para un ordenamiento de la conducta individual y colectiva del país conforme a sus aspiraciones.

Por lo que, en la sociedad democrática a que aspiramos los mexicanos, las acciones de gobierno no deben ser solamente ampliamente difundidas, sino también extensamente analizadas y evaluadas por la población, aprovechando la producción de abundante información pública y de fácil acceso para todos.

Asimismo, de manera correlativa, el acceso a la información pública y la transparencia de los actos de gobierno, se convierten en herramientas eficaces para el combate de conductas ilícitas.

En efecto, la falta de claridad en el manejo de los recursos públicos, que con mucho esfuerzo el pueblo destina para el mantenimiento del Estado, históricamente ha menoscabado el pleno desarrollo democrático de nuestra sociedad, al convertirse en un incentivo perverso para la comisión de actos de corrupción.

Cabe recordar que el manejo y manipulación de información sobre determinado asunto, ha sido el detonante para que se llevaran a cabo o se adjudicarán grandes negocios a favor de unos cuantos y en detrimento de la sociedad.

En este tenor, se debe reconocer, que en materia de derecho a la información, sobre todo en el aspecto de transparencia y rendición de cuentas de los actos de gobierno, en los últimos años, se han realizado esfuerzos importantes, tendientes a definir y fortalecer éstos derechos, así como para dotar de instrumentos y medios de defensa eficaces, en contra de la falta de garantías de su ejercicio pleno.

Al respecto, el Congreso de la Unión aprobó y se expidió en el año 2002, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Tanto la iniciativa presentada bajo la asesoría del llamado "Grupo Oaxaca", como la iniciativa elaborada por el gobierno federal buscaban el mismo fin: permitir que todos los ciudadanos podamos acceder a la información en custodia del gobierno, para lograr la absoluta transparencia del actuar gubernamental y avanzar hacia la plena rendición de cuentas.

La ley cumple con los criterios internacionales sobre acceso a la información pública y es uno de los logros legislativos más reconocidos en la opinión pública por su trascendencia. El principio que inspira todo el ordenamiento es que, como regla general, la información en poder del Estado es información pública, es decir, de libre acceso para todos los ciudadanos, salvo las excepciones que la propia ley señala.

No obstante, a la fecha, debido a la forma de organización del Estado mexicano con el carácter de federal, donde existe una delimitación y respecto de ámbitos de competencia tanto de la Federación como de las entidades federativas y los municipios, no ha sido posible unificar en las legislaciones que al respecto han dictado los Congresos locales y la asamblea legislativa, principios y mecanismos comunes para ejercer el derecho a la información.

Por lo que esta garantía, no se ha consolidado como el instrumento necesario para alentar el desarrollo político, económico y social de todos los mexicanos

Al respecto, la experiencia nos ha demostrado, que cuando las garantías no se actualizan y fortalecen, se convierten en letra muerta que no cumple con su cometido.

De ahí que surja la necesidad de revisar nuestro marco jurídico-constitucional en materia de derecho a la información, con la finalidad de llevar a cabo los ajustes pertinentes, pues la protección y respeto de un derecho, no se logra únicamente mediante su consagración constitucional, sino que requiere de su revisión periódica, a efecto de que el deber ser y el ser, se encaucen por el mismo rumbo.

El consenso por adecuar el derecho a la información a una nueva realidad y pluralidad política existente en nuestro país, ha generado consensos en todos los ámbitos de gobierno, e inclusive de la propia sociedad, al grado de que recientemente, se ha presentado una propuesta proveniente de gobernadores de las principales fuerzas políticas del país, a efecto de establecer principios mínimos e iguales observables en todo el ámbito federal.

Dicha propuesta, constituye un ejemplo de la vocación de los mexicanos, por mantener el diálogo y el consenso, en todos los ámbitos de gobierno, como mecanismos insustituibles para la construcción de un proyecto de Nación, a la altura de las aspiraciones de una sociedad que exige de sus gobernantes, un compromiso cada vez mayor y más responsable con las causas ciudadanas.

Por lo que, sin demeritar de modo alguno las propuestas que al respecto han presentado legisladores de diversos partidos políticos, mismas que deberán valorarse y dictaminarse de manera conjunta, se presenta ante esta soberanía, la iniciativa de reforma constitucional que recoge el alcance y contenido de la propuesta señalada en el párrafo precedente.

Lo anterior, con la finalidad de dar cumplimiento a la voluntad de este pleno, externada mediante la aprobación del acuerdo de la Junta de Coordinación Política de fecha 28 de noviembre del año en curso, por el que se expresa la voluntad de la Cámara de Diputados, por fortalecer el derecho fundamental de acceso a la información y la transparencia.

Ahora bien, los principios en materia de acceso a la información, que se propone sean observables en todo el territorio nacional, y que surgen precisamente de un análisis cuidadosos respecto de los ejes sobre los cuales debe girar toda legislación y normatividad que se expida al respecto; tienen que ver en primer lugar, con precisar con claridad, que toda información es pública, y por excepción será reservada, por las razones de interés público que establezcan las leyes.

El segundo principio, tiene que ver con el entendido de que no existen derechos ilimitados, dado que estos hayan su acotamiento, en la protección de intereses superiores, que para el caso en concreto se refiere a la protección de la intimidad de las personas, por lo que la información que se refiera a la vida privada y los datos personales, deberá considerarse como confidencial, y será de acceso restringido en los términos que fijen las leyes.

El tercer principio, pretende darle efectividad al ejercicio del derecho a la información, a través de la obligatoriedad por establecer procedimientos sencillos y cuyo desahogo sea en un breve término, tanto para la entrega de la información, como para la interposición de recursos contra la negativa por entregar la información.

Respecto del cuarto principio, responde en establecer la obligación estricta, de que en caso de que exista un conflicto entre el principio de publicidad y la necesidad de guardar reserva respecto de la información pública, se deberá resolver el mismo, mediante la evaluación del daño que pudiera causar la difusión de la información, o bien acreditando causas de interés público.

Otro principio que tenderá a dotar de eficacia el ejercicio del derecho a la información, es el de establecer un que las conductas de los servidores públicos que atenten contra el ejercicio del derecho a la información, serán consideradas como graves, para efectos de las sanciones administrativas que al respecto se establezcan.

Asimismo, con la presente propuesta, se pretende establecer como obligación activa de los sujetos obligados al cumplimiento de las disposiciones en materia de

transparencia, el que pongan a disposición de la ciudadanía, un mínimo de información sobre los aspectos más relevantes del actuar administrativo.

Por último, y como un aspecto complementario de las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información, se propone la existencia de archivos administrativos actualizados y confiables.

Por las consideraciones expuestas, se propone a esta Soberanía Nacional, la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 6°. ...**

**La Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información, bajo las siguientes bases:**

**La información en posesión de todos los órganos del Estado y de los partidos políticos es pública;**

**La información gubernamental esta sujeta a las reservas temporales que por razones de interés público establezca la ley;**

**La información que se refiera a la vida privada y los datos personales se considerará como confidencial y será de acceso restringido en los términos que fije la ley;**

**Un procedimiento expedito que incluya todas las posibilidades de solicitud (vía electrónica incluida) ante todos los órganos del Estado, federal, estatal, municipal, y los partidos políticos que permita la emisión de la respuesta correspondiente en un plazo no mayor a veinte días hábiles, prorrogable por una sólo vez hasta por un período igual siempre que existan razones que lo motiven, para que cualquier persona**

solicite el acceso a la información, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización;

Un procedimiento expedito (vía electrónica incluida) para que cualquier persona solicite acceso o rectificación de sus datos personales en posesión de cualquier órgano del Estado o partido político;

Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables a las solicitudes previstas en las fracciones III y IV de este artículo, que se substancie en un plazo no mayor a cuarenta días hábiles y ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión;

Los casos de conflicto entre el principio de publicidad y la necesidad de guardar reserva o confidencialidad de la información, se resolverán evaluando el daño que pudiera causar la difusión de información o bien, acreditando causas de interés público, según sea el caso;

Se considerará como infracción grave, ocultar o negar dolosamente información pública gubernamental, para efectos de la imposición de las sanciones que establezcan las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos;

La obligación de todos los órganos del estado de poner a disposición del público y de mantener actualizados sus principales indicadores de gestión, así como la obligación de dichos órganos y de los partidos políticos de proporcionar información sobre sus actividades, a través de medios electrónicos, que procure una adecuada rendición de cuentas;

La existencia de archivos administrativos actualizados y confiables.

**Transitorios**

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

**Segundo.** La Federación y las Entidades Federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto, conforme a las bases que establece el párrafo segundo del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se adiciona por medio del presente ordenamiento.

Diputado Emilio Gamboa Patrón

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Diputado Héctor Larios Córdova

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Diputado Javier González Garza

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

Diputada Gloria Lavara Mejía

Coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México

Diputado Alejandro Chanona Burguete

Coordinador del Grupo Parlamentario de Convergencia

Diputado Ricardo Cantú Garza

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo

Diputado Miguel Ángel Jiménez Godínez

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza

Diputada Aída Marina Arvizu Rivas

Coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido Alternativa Social Demócrata y Campesina

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2155-I, martes 19 de diciembre de 2006.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ROBERTO MENDOZA FLORES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El suscrito, diputado Roberto Mendoza Flores, integrante de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, miembro del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, presenta a la consideración de la honorable asamblea iniciativa que reforma el párrafo segundo de la fracción I del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

El mandato ciudadano expresado en la urnas el 2 de julio pasado, obliga a los legisladores en pugnar por modificaciones a la legislación que tengan como fin el bien común de la sociedad mexicana.

Hoy acudo a esta soberanía a efecto de impulsar el reconocimiento de derechos políticos plenos de los hombres y mujeres que por diversas razones forman parte de la migración interna que existe en nuestra patria.

Entre los grandes problemas que existen en las políticas que impulsamos a diario los actores que formamos parte del Estado mexicano, es el doble lenguaje que utilizamos ante el fenómeno migratorio, es decir, mientras por un lado hacemos eco de las protestas de nuestros compatriotas que viven en los Estados Unidos aislados de la participación de procesos políticos, legales y derechos fundamentales, so pretexto de la seguridad nacional; sin embargo del otro extremo de la frontera visualizamos en las

legislaciones locales normas, reglamentos y principios de interpretación jurídica e inclusive usos y costumbres que distan mucho de nuestra posición de pronunciarnos a favor de los derechos de los migrantes internos.

En el marco de los temas de exclusión del reconocimiento pleno de los derechos de los migrantes internos encontramos la censura e imposibilidad de la participación de los ciudadanos que no siendo nativo de las entidades federativas en donde radican desean acceder a la titularidad del poder ejecutivo local; inclusive existen constituciones locales que disfrazan su xenofobia jurídica permitiendo este derecho pero condicionándolo a márgenes de residencia fuera de cualquier estudio serio de arraigo al estado.

Preguntaría a los gobernadores y legisladores promotores de normas de las anteriores características: ¿es necesario vivir más de 15 años en un estado para conocer sus problemas?

Ejemplos de la falta de un criterio uniforme en el país, lo constituyen las constituciones locales en la materia a continuación los enuncio:

La Constitución de Morelos no admite que ningún mexicano fuera de los nacidos en el estado pueda ser gobernador. Dicho sea de paso, esta entidad es una de las que más ciudadanos originarios de otra parte del país eligen para vivir. En tanto, las cartas magnas de Campeche y Chiapas exigen a los no originarios de estos estados lazos de consanguinidad familiar para poder aspirar al cargo antes descrito.

De igual manera, hay un grupo de legislaciones locales que esconden su trato desigual otorgando la posibilidad de participar a los avecindados con residencias que van de una rango de 10 a 15 años, en este grupo de normas se encuentran las de los estados de: Aguascalientes, Baja California, Colima, Durango, Chihuahua, Sinaloa y Quintana Roo.

El resto de los estados del país establecen un criterio apegado a la Constitución Política Mexicana e inclusive algunos definen criterios más amplios y progresistas.

Caso aparte merece lo que determina la Constitución de Zacatecas ya que mientras por un lado se apega al criterio antes mencionado, sujeta a los aspirantes a la primera magistratura estatal a un proceso de declaración de calidad de ciudadanos a través del Congreso estatal, que justo es decir escapa de toda lógica jurídica.

Compañeros legisladores, es parte de nuestro trabajo consolidar al Estado mexicano como nación, fortaleciendo el funcionamiento de las instituciones y otorgando los mismos derechos al hombre del sur como a la mujer del norte, sin importar raza, origen étnico y mucho menos territorial.

Ante la nueva realidad de la democracia en el país, surge la necesidad de construir consensos que permitan la mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones fundamentales para el desarrollo de la república.

Acudo a esta tribuna a invitarlos a que juntos realicemos un ejercicio de reflexión, sobre la demanda de abrir las candidaturas a los espacios de titularidad del poder ejecutivo estatal siguiendo exclusivamente como requisitos los enumerados que para el Poder Ejecutivo federal dispone la Constitución Política de nuestro país.

Todas y cada una de las fases de reformas electorales en México coinciden en el fin de garantizar la participación de los ciudadanos en los mecanismos de transformación del poder político nacional.

Ante la solicitud por parte de muchos ciudadanos a nivel estatal de participar en los procesos electivos como candidatos al poder ejecutivo en sus entidades es conveniente establecer márgenes jurídicos de certeza para que garantizar la expresión del ejercicio pleno de los ciudadanos de su derecho de votar y ser votado.

Todos los mexicanos merecemos ser tratados como iguales por la ley, con una reforma de estas características se daría confianza y aumentaría la participación de los electores.

Por lo anterior se presenta el siguiente proyecto de

**Decreto que modifica el párrafo segundo de la fracción I del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y deroga el párrafo segundo de la misma fracción, en su inciso b), para quedar como sigue:**

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

**I.** Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas. **Los requisitos de elegibilidad en el caso de los gobernadores de los estados serán los que para este efecto prevé el artículo 82 de esta Constitución en sus fracciones I a VII.**

a) ...

b) ... **Se deroga.**

Diputado Roberto Mendoza Flores (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2155-I, martes 19 de diciembre de 2006.**

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CÉSAR CAMACHO QUIROZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Los diputados César Camacho, Felipe Borrego Estrada, Raymundo Cárdenas Hernández y Faustino Javier Estrada González; de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional; del Partido Acción Nacional; del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Verde Ecologista de México, respectivamente, integrantes de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20 y 21, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Ha quedado manifiesto que una de las más evidentes inquietudes de la sociedad mexicana hoy día se refiere a la ineficacia del sistema de justicia penal en el país. Esto es, que la procuración e impartición de justicia lejos de satisfacer las necesidades de los sujetos que intervienen en su sustanciación, se han visto rebasadas por prácticas de corrupción e inequidad provocando que víctimas y acusados padezcan, indistintamente, la incertidumbre jurídica e impunidad que caracteriza al sistema.

Diversas y complejas son las causas que han dado lugar a la decadencia del funcionamiento del sistema de justicia penal; reducirlas a una sola resulta simplista, sin embargo, es fundamental identificar que el propio marco jurídico en el que éste

encuentra su fundamento ya no cumple con el objetivo para el cual fue creado y que consiste en garantizar el debido proceso legal y cumplir con los principios que lo conforman: celeridad, inmediatez, oralidad, seguridad jurídica, entre otros. El propio marco jurídico contribuye a la ineficacia de dicho sistema, lo que se traduce en injusticia para la ciudadanía. Es urgente proponer las posibles alternativas para corregir, a partir de la evidencia empírica, lo que no está funcionando.

En este sentido la sociedad mexicana comprometida con la transformación y eficacia de dicho sistema ha generado una sinergia participativa y responsable que, a partir de la realización de trabajos de investigación y diagnóstico, como los que realizan los integrantes de la "Red Nacional a favor de los Juicios Orales y debido Proceso Legal", tiene como objetivo coadyuvar con el mejoramiento de las instituciones mediante la realización de propuestas de posibles soluciones al problema.

Es así que sociedad e instituciones se unen en aras de lograr un objetivo común, en este caso, la eficacia del sistema de justicia penal en México, para ello, el 13 de diciembre de 2006, la "Red Nacional a favor de los Juicios Orales y debido Proceso Legal", la cual esta conformada por destacados especialistas del sector académico e integrantes del sector empresarial y de la comunicación, entre otros, presentó ante los integrantes de las Comisiones de Justicia y Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, una propuesta de reforma constitucional con la finalidad de modificar los procedimientos judiciales en nuestro país, misma que, para efectos de enriquecer el conjunto de iniciativas que, en la materia, están radicadas en las comisiones antes citadas, hacemos llegar a esta soberanía en los términos en que nos fue presentada y que señala lo siguiente:

"Uno de los reclamos más persistentes y sentidos de los ciudadanos en México tiene que ver con el funcionamiento de la justicia penal. Varios diagnósticos apuntan hacia la necesidad de realizar una profunda reforma en este campo. La mayor parte de los análisis disponibles parecen indicar que la procuración y la impartición de justicia en materia penal se encuentran aquejadas por varios y muy severos problemas.

Una primera vía para resolver tales problemas consiste en reformar el marco institucional aplicable, de manera que se asegure a favor de todas las partes involucradas el debido proceso legal, conforme a las exigencias que existen y funcionan en otros países, muchas de las cuales derivan de tratados y convenciones internacionales que México ha firmado y ratificado.

Un principio básico para poder contar con una impartición de justicia confiable es que la tarea de los jueces se lleve a cabo a la vista de la sociedad. Nada daña más la credibilidad de la justicia que el hecho de que sus sentencias sean dictadas casi en secreto. El trabajo judicial debe hacerse bajo la mirada de todos los ciudadanos y, en particular, de los usuarios del sistema de justicia. Existen suficientes evidencias que nos demuestran que un sistema de juicios orales, en el que las pruebas se rinden bajo la mirada del público y en el que el juez escucha a las partes, es más confiable que un sistema opaco y escrito, como el que tenemos en México actualmente.

La construcción de los estándares internacionalmente reconocidos del debido proceso legal, comienza desde los mandatos constitucionales. La Constitución es el texto idóneo para precisar la manera en que el Estado mexicano debe procurar e impartir justicia en materia penal.

Para alcanzar esos estándares se propone una reforma constitucional que se limita a la modificación de siete artículos de la Carta Magna. De estos artículos, solamente en el caso de uno de ellos se propone una reforma integral, mientras que los demás son afectados de forma tangencial.

Se propone modificar el párrafo tercero del artículo 14 constitucional para incluir dos principios de derecho penal sustantivo bien conocidos y plenamente aceptados por todos los especialistas en la materia. Tales principios son el de proporcionalidad entre delitos y penas, y el de lesividad.

El principio de proporcionalidad supone que el legislador deberá tomar en cuenta la magnitud del bien jurídico afectado por una conducta delictiva al momento de

determinar qué sanción se le debe aplicar; para ello se deberá atender, entre otros elementos, al resto del sistema de sanciones, de modo que a una conducta que dañe un bien jurídico de menor importancia no se le aplique una sanción que supera a la que se le aplica a una conducta que sanciona un bien jurídico de mayor importancia. La proporcionalidad exige también que el legislador elija la sanción más benigna posible de entre todas aquellas que tengan la misma eficacia para el objetivo que se propone alcanzar, de tal modo que el sacrificio que se realice del derecho de libertad del que disfrutan todos los habitantes del país sea el mínimo indispensable.

El principio de lesividad consiste en que el legislador debe sancionar penalmente sólo aquellas conductas que en verdad dañen bienes jurídicos relevantes, ya sean de titularidad individual o colectiva. Con ello se subraya el carácter del derecho penal como *última ratio*, como recurso extremo del Estado para sancionar a personas que realicen conductas antijurídicas.

### ***Artículo 16***

Las modificaciones que se proponen para este artículo son dos. La primera consiste en la obligación de que toda persona que sea detenida por el Ministerio Público sea conducida inmediatamente ante una autoridad jurisdiccional. De esta manera desaparece la irregular figura de la "retención" realizada por el Ministerio Público. En virtud de que la puesta a disposición ante la autoridad judicial es inmediata, se le da un plazo razonable al Ministerio Público para que pueda recabar los elementos de prueba que considere suficientes para que el juez competente emita un auto de sujeción a proceso; dicho plazo es de 48 horas. Si transcurre el plazo y el juez no recibe los elementos de prueba suficiente para sujetar a proceso al detenido, deberá ordenar su inmediata puesta en libertad.

La segunda modificación al artículo 16 constitucional que se propone consiste en impedir la incomunicación de una persona privada de su libertad, ya sea en régimen de detención, de prisión preventiva o de prisión con motivo de una sentencia definitiva de carácter condenatorio.

La incomunicación de un detenido es no solamente un grave atentado a sus derechos fundamentales, sino también una forma por medio de la cual se generan prácticas de corrupción, sobre todo en el ámbito de los cuerpos policíacos y en el de los órganos encargados de la procuración de justicia. Mantener incomunicada a una persona es una manera de la que se pueden valer funcionarios corruptos para presionarla de forma indebida, sin que pueda acudir a alguien de su confianza para dar aviso de su detención. La comunicación del detenido con su abogado debe asegurarse a lo largo de todas las etapas del proceso penal. El legislador podrá ponderar en qué casos existen razones sustantivas para limitar la comunicación de quienes se encuentran privados de su libertad, con personas distintas a su abogado.

### *Artículo 17*

Consecuentemente con la adopción de un nuevo sistema de justicia penal, se propone la reforma al artículo 17 constitucional para dar cabida a medios alternativos de justicia penal, de manera que se permita resolver el conflicto generado por la comisión de delitos sin correr el riesgo de colapsar a las instituciones ante las exigencias legales y administrativas que implica el modelo de juicio propuesto.

La posibilidad de estas soluciones alternas no queda exenta de control judicial para evitar el uso perverso que de estas medidas alternativas se ha llegado a presentar en otros países y asegurar la satisfacción del derecho a la reparación del daño por parte de la víctima.

### *Artículo 18*

Se propone asimismo complementar la redacción vigente del artículo 18 constitucional para prescindir de la prisión preventiva en los casos en que, de decretarse una pena privativa de la libertad, ésta pueda ser sustituida por una sanción diversa -como son las de tratamiento en libertad o el trabajo a favor de la comunidad, que establecen la mayor parte de los códigos penales en el país-. El objetivo visionario de quienes introdujeron las penas sustitutivas a la prisión en México sólo se cumple cuando se

evitan los efectos nocivos de los encarcelamientos por periodos breves, sea una vez impuesta la pena o -con mayor razón- antes de ello.

### ***Artículo 19***

Se propone modificar este artículo para distinguir los supuestos y consecuencias que del auto de formal prisión respecto del diverso auto actualmente denominado "de sujeción a proceso y al que esta propuesta llama "auto de vinculación a proceso". Este cambio obedece a la necesidad de abandonar el concepto de "sujeción", de cuño inquisitorio.

A diferencia del auto de formal prisión, que amerita la demostración del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, el auto de vinculación a proceso se sustenta únicamente en la existencia de un hecho punible, sin implicar la imposición de la prisión preventiva, aunque sí otras medidas cautelares menos lesivas, como la prohibición de abandonar una determinada circunscripción territorial.

Cabe agregar que, originalmente, la Constitución no preveía la necesidad de acreditar cuerpo y responsabilidad del inculcado para sujeción a proceso. La asimilación del auto de sujeción a proceso al auto de formal prisión se introdujo como resultado de una interpretación jurisdiccional.

De acuerdo con la propuesta aquí formulada, la persona que es vinculada a un proceso puede conocer los medios probatorios que Ministerio Público considera que le incriminan para preparar adecuadamente su defensa ante un juez y, al mismo tiempo, tiene la garantía que toda medida cautelar será decretada y controlada también por un juez.

De esta forma, la vinculación a proceso permite que el costo del acceso a la jurisdicción no sea la prisión preventiva: al disminuirse las exigencias probatorias para dar intervención al juez, se facilita la investigación y se permite que el imputado haga valer sus derechos ya no ante su acusador, sino en la sede adecuada, con la

imparcialidad necesaria que sólo puede garantizarse por un juez ajeno a los intereses procesales de la acusación.

Por su parte, el Ministerio Público podrá, bajo el nuevo sistema propuesto, hacer acopio de medios probatorios aun cuando ya haya intervenido la jurisdicción y, en su caso, solicitar la apertura del juicio sin necesidad de acreditar de antemano -por sí y ante sí, como sucede en la actualidad- la probable responsabilidad del inculpado. La exigencia de un estándar probatorio tan alto como se exige actualmente para apenas dar inicio al proceso, ha sido, paradójicamente, tanto fuente de impunidad como de abusos.

Lo propuesto en este sentido es acorde con las reformas consolidadas en países como Costa Rica y Chile, en los que ya no exista un auto formal de procesamiento.

Sólo cuando sea necesario decretar la medida cautelar extrema -la prisión preventiva- se requerirá que el Ministerio Público pruebe, ante la autoridad judicial, la existencia del cuerpo del delito y de la presunta responsabilidad del inculpado. Esta exigencia es una protección que debe permanecer, pero sólo cuando se trata de justificar una medida tan intrusiva como la prisión preventiva.

### *Artículo 20*

El artículo 20 constitucional debe ser completamente modificado para incorporar en la Constitución las bases del debido proceso legal y el mandato claro para crear juicios orales en México, tanto en el ámbito federal como local. Para tal efecto se propone un primer párrafo en el que se caracteriza al proceso penal como acusatorio, adversarial y oral, y se enuncian los principios básicos que deben regir en la materia: publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. No se considera prudente ni apropiado que la Constitución explique los alcances de cada uno de estos principios. Para que no existan dudas sobre su significado se propone en uno de los artículos transitorios del presente proyecto de reforma, que el Congreso de la Unión emita en un plazo máximo de un año la "Ley del Debido Proceso Legal", en la cual se detallarán

éstos y otros conceptos incluidos en el artículo 20. De esta manera se respeta la idea de que la Constitución debe contener solamente las líneas maestras que rigen al Estado, las determinaciones más importantes para una sociedad, sin convertirse en un diccionario de términos jurídicos o en una norma de carácter reglamentario.

Luego del párrafo mencionado en el que se explicitan los principios generales, se propone la inclusión de diversas fracciones en las que se enumeran los derechos de las personas vinculadas a un proceso penal y los derechos de las víctimas u ofendidos por la comisión de un delito.

### ***Derechos de las personas inculpadas***

La primera fracción se refiere a la presunción de inocencia, que es un principio universalmente aceptado. Dicha presunción debe valer a lo largo de todo el proceso penal. El legislador estará habilitado, en caso de que se apruebe la reforma que se está proponiendo, para determinar la manera concreta en que tal principio se plasmará en cada etapa procesal. La presunción de inocencia está prevista en distintos textos internacionales, entre los que se pueden citar la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, cuyo artículo 11 dispone en su párrafo primero que "Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa". En el mismo sentido, el artículo 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que "Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley".

Consecuentemente, en esta misma fracción se propone delimitar el uso de la prisión preventiva de acuerdo con lo que ordenan distintos tratados internacionales, según los cuales la privación de la libertad de manera cautelar solamente puede llevarse a cabo de forma excepcional; es decir, la regla general debe ser que una persona permanece libre durante el proceso hasta en tanto no se emita una sentencia condenatoria en su contra, mientras que la excepción - cuando concurren causas muy graves a juicio del

juez competente- debe ser la prisión preventiva. La redacción que se propone permite al Estado mexicano cumplir con las obligaciones que le señala el artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU.

En México la utilización de la prisión preventiva ha sido excesiva. Actualmente tenemos, según datos recopilados por el reconocido especialista Guillermo Zepeda Lecuona, que el 42% de las personas que se encuentran en nuestras cárceles y reclusorios no han recibido una condena firme que los declare culpables de haber cometido algún delito; es decir, 90 mil de las 210 mil personas privadas de la libertad en México se encuentran en régimen de prisión preventiva. Esto propicia, entre otros efectos negativos, que el sistema penitenciario mexicano opere, en promedio, al 130% de su capacidad, lo que impide a los reclusos llevar una vida digna.

Aparte del significado que el uso indiscriminado de la prisión preventiva tiene en relación con la presunción de inocencia, hay que añadir consideraciones de carácter económico para demostrar la necesidad de que su uso se limite. Según datos del especialista citado, cada preso en México tiene un costo directo de 130 pesos diarios, lo que implica un gasto de 27 millones de pesos cada día y más de 800 millones al mes. Se trata de cantidades considerables que podrían ser perfectamente dedicadas a otros fines si la población penitenciaria se limitara a aquellas personas que han recibido una sentencia condenatoria o a aquellas que, estando vinculadas a un proceso penal, presentan un riesgo objetivo de fuga o de entorpecimiento del desarrollo del juicio. De esta manera se podría salvaguardar su presunción de inocencia y el Estado mexicano se ahorraría cuantiosos recursos económicos.

Igualmente, en la fracción I se propone un límite a la duración de la prisión preventiva. Incluso cuando existan causas que justifiquen su entrada en prisión, una persona sujeta a proceso penal no tiene por qué pagar las consecuencias de un sistema de justicia que a veces requiere de largo tiempo para poder desahogar todas sus etapas (en ocasiones la extensión del proceso penal se debe a las estrategias litigiosas de los defensores del imputado). Se considera adecuado que después de dos años en prisión preventiva sin haber recibido una sentencia condenatoria, la persona en

cuestión sea puesta en libertad y permanezca vinculada al proceso hasta en tanto se resuelva su caso. Esto no impide que el legislador pueda ordenar que la autoridad judicial revise, con la temporalidad que se considere oportuna, si subsisten las razones que se tuvieron para decretar el ingreso de una persona en prisión preventiva.

Finalmente, la fracción I del artículo 20 de esta propuesta de iniciativa recoge un principio que ya está previsto actualmente: el tiempo que una persona pasa detenida o en régimen de prisión preventiva debe ser computado para efecto de determinar el momento en que se ha dado cumplimiento a una sentencia condenatoria. De esta manera, al tiempo de condena establecido por la autoridad judicial se le deberá restar el que ya se haya cumplido bajo las dos modalidades señaladas.

Uno de los principales derechos de toda persona detenida consiste en poder guardar silencio. En otras palabras: nadie puede ser obligado a declarar. Este es el principio que se propone recoger en la fracción II del artículo 20. Se añade la precisión de que el silencio del detenido no podrá tener relevancia en la sentencia que se le pudiera llegar a dictar, puesto que el ejercicio de un derecho no debe acarrear un perjuicio para su titular. Una sentencia condenatoria deberá basarse en elementos distintos al silencio del procesado.

La fracción III, corresponde en su contenido sustancial a la correlativa del precepto vigente.

La lógica de los juicios orales supone que las actuaciones que determinan el sentido de una sentencia sean realizadas ante el juez de la causa, a la vista de todas las partes interesadas. Por eso es que se propone incorporar como fracción IV del artículo 20 la obligación de rendir y desahogar todas las pruebas ante el juez.

Se establece además expresamente la prohibición de que una persona rinda prueba confesional ante el Ministerio Público, con la finalidad de evitar abusos o presiones sobre su persona. La confesión del acusado ha sido una de las bases fundamentales del proceso penal pre-moderno. Por el contrario, en los Estados constitucionales la

posibilidad de fundar una sentencia condenatoria sobre la base (única o esencial) de la confesión es prácticamente nula. En un sistema penal garantista, la confesión es vista más que como un arma de la acusación, como un medio de defensa del procesado que le permite refutar la acusación y argumentar lo necesario para mantener su presunción de inocencia. Por eso es que no debe ser rendida más que ante una autoridad judicial, a la vista de todos.

En la fracción IV se propone también incorporar el conocido principio de la nulidad de la prueba ilícita. Tal principio consiste en impedir que una prueba obtenida ilícitamente sea presentada en juicio y tomada en cuenta en la sentencia. Se trata de un principio reconocido en un número importante de legislaciones de otros países; su propósito es evitar que una violación legal para obtener una prueba pueda tener como resultado mediato la condena de una persona. Este principio es especialmente importante para evitar la tentación de que las autoridades policíacas y ministeriales "presionen" a las personas detenidas, las arresten sin tener una orden judicial, intervengan sus comunicaciones o entren en sus domicilios fuera de los supuestos constitucionalmente previstos.

La fracción V de la propuesta coincide con la norma vigente.

La regla general en los juicios orales es que todas las pruebas se rindan en público, aunque se autoriza al legislador para que determine si en ciertos supuestos concurren circunstancias tales que hagan necesario guardar cierta reserva. La publicidad del proceso está ordenada por el artículo 8.5 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

También responde a la lógica de los juicios orales el contenido de la fracción VI que se está proponiendo: el juez debe estar presente en todas las audiencias, de forma que pueda tomar conocimiento directo de lo que aporten las partes y de esa manera se allegue los elementos necesarios para emitir su sentencia. La ausencia del juez debe dar lugar a la nulidad de lo actuado en ellas, pues de lo contrario podrían llegar a existir juzgadores que se prestasen a la simulación, como sucede actualmente.

Los modernos aparatos de impartición de justicia se ven sometidos a una enorme presión por el alto número de casos que deben resolver. Abrir un proceso en contra de una persona conlleva importantes gastos públicos, en términos de dedicación de recursos humanos y materiales. El proceso no es la única solución para los problemas jurídicos que se pueden presentar en un país y no lo es tampoco para aquellos problemas que tienen una proyección penal. Por eso es que se debe permitir e incentivar el uso de medidas alternativas al proceso, tal como se recoge en la fracción VI del artículo 20 que se está proponiendo. Las medidas alternas, desde luego, no pueden darse al margen del criterio de la víctima o sin determinar en todo caso la reparación del daño, si es que el tipo de conducta presuntamente delictiva lo permite. Las medidas alternas pueden darse antes de iniciado el juicio, pero durante el desarrollo de éste también puede acudir a mecanismos para su terminación anticipada, de acuerdo a lo que disponga el legislador.

La fracción VII de este artículo no es modificada en la propuesta.

Al privar de su libertad a una persona se le causan importantes perjuicios. Se trata de perjuicios que se proyectan no solamente sobre su derecho a la libertad de tránsito, sino también sobre su entorno laboral, familiar y económico. Cuando esto acontece como resultado de una sentencia condenatoria firme es legítimo y encuentra plena justificación. Pero cuando una persona pierde su libertad por un error judicial, se está cometiendo una injusticia. Para reparar el daño sufrido no basta una simple disculpa de la autoridad responsable. Las normas internacionales exigen que se indemnice a la persona afectada, de modo que tenga un elemento económico básico para rehacer su existencia. La obligación de indemnizar a las víctimas de detenciones arbitrarias tiene fundamento en diversas normas del derecho internacional de los derechos humanos. Por ejemplo en el artículo 9, párrafo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que dispone: "Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación". Con el texto que se propone para la fracción VIII del artículo 20 el Estado mexicano estaría dando cumplimiento a lo que le ordena este tratado internacional.

En la fracción IX se establece la obligación de poner en conocimiento de toda persona detenida sus derechos básicos. Dicha comunicación deberá realizarse de forma breve y sencilla. Se trata de una práctica que existe en muchos países y que en México sería muy útil en la medida en que las personas conocen escasamente sus derechos. La lectura de los derechos de las personas detenidas cobra todo su sentido cuando se toman en cuenta los siguientes datos, obtenidos de una encuesta del CIDE practicada a población penitenciaria y de trabajos publicados por Guillermo Zepeda Lecuona: el 71% de los detenidos en el Distrito Federal no tuvo asistencia de abogado mientras estuvieron privados de su libertad ante el Ministerio Público; del 30% que sí tuvo asistencia de abogado, la gran mayoría (70%) no pudo hablar con él a solas. Ya ante el juez que conoció de la acusación en su contra, el 60% de los detenidos no fueron informados de que tenían derecho a no declarar. Durante su declaración preparatoria ante la autoridad judicial uno de cada cuatro detenidos no estuvo asistido de abogado. El 80% de los detenidos nunca habló con el juez que lo condenó; el juzgador no estuvo presente durante la declaración del detenido (ya en sede judicial) en el 71% de casos. Estos datos también nos alertan sobre la pertinencia de incorporar los contenidos de algunas de las fracciones explicadas con anterioridad.

Esta misma fracción IX de la presente propuesta de iniciativa contiene uno de los aspectos prácticos más importantes de todo proceso penal: el derecho a la defensa, es decir, el derecho que tiene toda persona a ser asistido por un especialista en derecho que se encargue de defenderlo ante la autoridad ministerial y ante la judicial. La regulación actual permite que la defensa se lleve a cabo por alguna "persona de confianza" del imputado. Esto ha dado lugar a la presencia de personas que no tienen una adecuada preparación y que suponen un riesgo para el procesado. Una buena defensa en materia penal exige de quien la lleva a cabo conocimientos técnicos mínimos, por lo que debe estar a cargo solamente de profesionales capacitados para ello. Si una persona no tiene los medios o el dinero para pagar un abogado particular, el Estado asumirá su defensa, pues nadie debe verse privado de la asistencia jurídica necesaria para enfrentar una acusación de carácter penal. La defensoría pública

llevada a cabo por los abogados que el Estado designe es una institución consolidada en México y debe seguir manteniéndose.

La fracción X propuesta corresponde a la actual.

### ***Derechos de las víctimas***

El proceso penal tiene un doble objetivo: sancionar a quienes han infringido la legislación en la materia, por un lado, pero también dejar a salvo los derechos de las víctimas u ofendidos por el delito, por otro. En consecuencia, las constituciones deben prever, junto a los derechos de las personas sometidas a juicio, los derechos que les asisten a las víctimas.

En este sentido, a partir de la adición que se realizara en el año 2000 al apartado B del artículo 20 constitucional, la propuesta introduce algunos elementos para garantizar de mejor manera los derechos de las víctimas. Para ello, se dejan intocadas las tres primeras fracciones, mientras que en la IV, relativa a la reparación del daño se establece la obligación para que los distintos gobiernos, en el ámbito de su competencia penal, establezcan un fondo económico destinado al apoyo de las víctimas y a la reparación del daño.

Por su parte, la fracción V dispone que ninguna víctima será obligada a carearse con su victimario; de esta manera se aumenta la protección de las víctimas y se evita que a través de la diligencia de careo se les pueda presionar por parte del 14 procesado o de sus familiares. Ahora bien, esta disposición no impide que sea la víctima la que decida solicitar el careo, si es que el legislador permite dicha posibilidad. En cualquier caso debe quedar claro que no es una "obligación" de la víctima carearse con el procesado. Esta disposición es aplicable a los adolescentes por mayoría de razón. Sin embargo, ya no se hace referencia a los mismos en este precepto en atención a la adición al artículo 18 constitucional, de diciembre de 2005, que establece un sistema integral de justicia en la materia para los adolescentes.

La propuesta para derogar el último párrafo del Apartado A de este artículo, que establece que diversas garantías del procesado, las previstas en las actuales fracciones I, II, V, VII y IX, serán aplicables durante la averiguación obedece a que, bajo el modelo propuesto, la averiguación previa deja de tener un carácter pseudo-judicial, donde se desahogan y valoran medios de prueba, para limitarse a ser una fase de investigación preliminar a cargo del Ministerio Público, al que le compete únicamente "buscar y presentar las pruebas", tal y como lo establece el actual Apartado A del artículo 102 constitucional.

En consecuencia, no hay lugar a regular garantías procesales, donde ya no habrá actos propiamente procesales. Ubicar las garantías donde no hay condiciones para ejercerlas, como ocurre en la actualidad, es un falso garantismo.

Por su parte, el derecho establecido en la parte de la actual fracción IX para que la persona sea informada de sus derechos "desde el inicio de su proceso", se regula de mejor manera en la fracción equivalente de esta propuesta, al reconocerse tal derecho "Tan pronto como sea detenida (la persona)."

### ***Artículo 21***

Un protagonista importante del proceso penal mexicano es el Ministerio Público. Su papel al investigar la posible comisión de un delito, al ejercer la acción penal y al velar por el interés de la legalidad dentro del proceso lo convierten en una pieza clave de cualquier diseño institucional. Así ha sido en el pasado y así debe seguir siendo en el futuro. El Ministerio Público se ha tenido que enfrentar como institución a retos de complejidad creciente, que han ido minando su actuación. Es momento de revalorar su papel como titular único de la acción penal y como órgano acusador dentro del correspondiente proceso.

Se puede convenir en que es al Ministerio Público a quien le debe seguir correspondiendo desarrollar la investigación de los delitos y ejercer la acción penal. Ahora bien, estas tareas ministeriales no suponen necesariamente un impedimento

para que los particulares sean copartícipes, cumpliendo con los requisitos que establezca la ley, en el buen desarrollo de la justicia penal. Los particulares deben tener el derecho para ejercer directamente la acción penal.

Por lo anterior es que se proponen ciertos ajustes al primer párrafo del artículo 21 constitucional, de manera que se subraye que el Ministerio Público tiene la obligación de investigar la comisión de delitos y de ejercer la acción penal cuando considere que hay elementos suficientes para hacerlo. También se propone dotar a los particulares de la facultad para ejercer directamente la acción penal. Sobre este punto conviene recordar la opinión favorable que ha expresado uno de los mayores expertos en México en el tema del Ministerio Público, el doctor Sergio García Ramírez. Para el investigador universitario y actual Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha llegado el momento en la historia del Ministerio Público para dejar atrás el monopolio de la acción penal que hasta ahora ha tenido; sus palabras son las siguientes:

¿Por qué no abrir el espacio para que el particular pueda, en determinadas hipótesis, constituirse en actor penal?... Si alguna vez pareció... necesario que el ofendido... quedase al margen de la acción penal, propiamente, tal vez ahora lo sea de que la reasuma y esgrima directamente ante el órgano jurisdiccional en asuntos de preponderante interés privado... Sería privatización, sí, pero sana y oportuna privatización. Por lo demás, tampoco se trataría de dejar al indiciado a merced del poderoso -es decir, agobiado por su propia debilidad, su temor, su ignorancia, su desvalimiento-; se podría generar un sistema de acción subsidiaria y necesaria a cargo del Ministerio Público...

Con estas ideas se concuerda plenamente en el presente anteproyecto y, en consecuencia, así se propone que quede establecido en el párrafo primero del artículo 21 constitucional. En el caso de que la acción penal sea ejercida por un particular, durante el proceso correspondiente también podrá intervenir el Ministerio Público, con los alcances y facultades que determine la ley.

Cuando el Estado se enfrenta con procesos delictivos de gran escala, como puede ser el caso de la delincuencia organizada, debe contar con los medios apropiados para hacerles frente. Uno de esos medios, muy conocido en otros países, es el principio de oportunidad, de acuerdo con el cual las autoridades ministeriales y judiciales pueden ejercer la acción y determinar la sujeción a proceso de acuerdo con criterios de eficacia y eficiencia en el combate al delito y la administración de la justicia penal. El principio de oportunidad, que se propone que sea recogido en el segundo párrafo del artículo 21 constitucional, permite que las autoridades no persigan a un presunto delincuente si decide cooperar con la justicia y suministrar elementos para poder someter a proceso a sus cómplices o a los más altos responsables de una organización criminal. Es importante señalar, sin embargo, que la definición de la manera en que este principio podrá ser aplicado estará a cargo del legislador. No se trata de permitir un ejercicio arbitrario de la acción penal o de la administración de justicia en esta materia, sino de abrir una ventana para que el Estado combata con más y mejores elementos las conductas que lastiman seriamente a la sociedad y que, por su alto grado de sofisticación, ameritan contar con recursos que se han probado eficaces en otras latitudes y que no vulneran los derechos fundamentales de nadie.

Aprovechando la modificación al artículo 21 se pone en un párrafo aparte y se mejora la redacción de las normas referidas a los "reglamentos gubernativos y de policía" y, en cuanto a las sanciones que pueden contener; se extiende la limitante temporal del arresto hasta por 36 horas a las sanciones disciplinarias y penitenciarias en congruencia con el principio de proporcionalidad adoptado; y se agrega el trabajo en favor de la comunidad.

### ***Artículos transitorios***

La clave para que una reforma como la que se propone tenga éxito reside muchas veces en el proceso de implementación, es decir, en su puesta en práctica. Para poder guiar ese proceso complejo en la dirección correcta, la propuesta de iniciativa incorpora cinco artículos transitorios. El primero señala simplemente la entrada en

vigor al día siguiente de su publicación, tal como suele hacerse en este tipo de reformas.

El segundo transitorio da un plazo de "hasta" cinco años -se trata, por tanto, de un plazo máximo- para que tanto la Federación como las entidades federativas puedan realizar las adecuaciones necesarias para la celebración de juicios conforme al nuevo modelo señalado en el artículo 20. Las adecuaciones pueden ser de diversa índole: de infraestructura, de capacitación, de cambios normativos, etcétera.

Durante esos cinco años será importante, si se quiere que la reforma tenga éxito, que se le destinen recursos a los órganos encargados de llevar a cabo las nuevas tareas que la Constitución señala. Para tal efecto, el artículo tercero transitorio establece la obligación del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales de dotarlos de recursos suficientes desde el primer año presupuestario siguiente a la publicación del decreto de reforma. De esta manera se podrá contar con un plazo razonable y con los recursos necesarios para ir proyectando la reforma, o incluso para que comience a caminar en los casos en que ya se cuente con los medios que se consideren suficientes.

Debemos reconocer que estamos proponiendo un cambio de paradigma importante y que, en esa virtud, se requerirá de algo más que meras adecuaciones cosméticas. Estamos ante la posibilidad de realizar una reforma de fondo a nuestro sistema de procuración e impartición de justicia penal. Es por ello que se ha considerado importante acompañar la reforma con las disposiciones del artículo transitorio cuarto, que prevé un mecanismo específico de apoyo e impulso a la 18 misma. El mencionado artículo transitorio propone la creación de una oficina dependiente directamente de la Presidencia de la República, que se encargue de acompañar el proceso de puesta en práctica del nuevo modelo de juicios orales, del debido proceso legal y de las medidas alternativas al juicio. Su creación se justifica en virtud de la complejidad del proceso de puesta en práctica y por la novedad del tema. Debe tener una duración temporal, no menor a tres años, para que no se convierta en una carga permanente para el presupuesto federal. Se establece también que su titular deberá rendir periódicamente

un informe público en el que se señalen los avances obtenidos y los obstáculos subsistentes. Puesto que la creación de los juicios orales figuró en las propuestas de campaña de varios partidos políticos, se ha considerado que la oficina señalada debe acordar directamente con el Presidente de la República, pues de esa manera podrá contar con el respaldo político necesario para realizar su tarea.

El transitorio quinto establece la obligación del Congreso de la Unión de emitir una "Ley del debido Proceso Legal" para que, con carácter general, explique y detalle los principios del nuevo modelo de proceso penal. Esta ley, por ser general, será de observancia obligatoria tanto para la Federación como para las entidades federativas. Se tratará de una ley cuyo contenido abarcará solamente cuestiones sustantivas, pero que no podrá modificar el sistema de distribución competencial que existe en la actualidad entre los distintos niveles de gobierno. Será, en este sentido, una ley plenamente respetuosa del sistema federal que prevalece en México. La ley tiene una función pedagógica y explicativa que permita evitar confusiones como las que se han producido a partir de otras reformas constitucionales recientes.

Por todo lo anterior, se expide el siguiente

### **Decreto**

Único. Se modifican los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

**La determinación de las penas será proporcional a los delitos que sancionen. Las leyes penales sólo sancionarán conductas delictivas que afecten derechos individuales o colectivos.**

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

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

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora,

lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

En caso de que una detención sea realizada en alguno de los supuestos contenidos en los párrafos anteriores, la persona detenida quedará de inmediato bajo la responsabilidad de una autoridad judicial, la cual verificará que la detención se haya realizado conforme a las disposiciones constitucionales y, de ser así, le dará un plazo de hasta cuarenta y ocho horas al Ministerio Público para que justifique su sujeción a proceso. Durante este plazo el juez, a solicitud del Ministerio Público o del ofendido, puede tomar las medidas cautelares que considere apropiadas. En caso de que la detención haya sido ilegal o si transcurre el plazo señalado sin que se haya ejercido la acción penal por algún sujeto legitimado, el juez pondrá en completa libertad al detenido.

Además de los derechos que le reconoce el artículo 20 de esta Constitución, Toda persona detenida tiene en cualquier momento el derecho de comunicarse con su abogado. La ley determinará los términos y condiciones para las demás comunicaciones dentro de cualquier dependencia policíaca, judicial y penitenciaria.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir [...]

(Continúa el artículo en su redacción vigente)

**Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus

resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

**En los asuntos del orden penal se admitirán soluciones alternativas en las que siempre se asegure la reparación del daño generado a la víctima, si ello fuera posible y necesario, conforme lo determine la ley. Toda medida alternativa al juicio estará sujeta a supervisión judicial y deberá contar con el consentimiento previo y expreso del ofendido por lo que hace a la reparación del daño.**

**Artículo 18.** Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados. **En ningún caso se impondrá la prisión preventiva tratándose de delitos en los que se admita la posibilidad de sustituir la pena de prisión por una distinta.**

Los gobiernos de la federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones [...] (Continúa el resto del artículo en su versión actual).

**Artículo 19.** Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado.

Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre

internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de formal prisión o de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión o de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de averiguación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

**Para dictar el auto de vinculación a proceso sólo se requerirá acreditar la probable existencia de un hecho punible.**

Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

**Artículo 20. El proceso penal será de tipo acusatorio, adversarial y oral; se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, a fin de garantizar los siguientes derechos:**

**A. De toda persona imputada:**

**I. A ser considerado y tratado como inocente en todas las etapas del proceso. La prisión preventiva sólo podrá decretarse excepcionalmente, cuando a juicio del juez o Tribunal de la causa exista riesgo fundado de fuga, de obstrucción al desarrollo de proceso o de que el imputado cometa un delito.**

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso y, en ningún caso, podrá superar el plazo de dos años. Si cumplido ese plazo no existe una sentencia condenatoria, el

**procesado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue tramitando el juicio.**

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

**II. A guardar silencio. El silencio del imputado no puede servir de base para ninguna condena ni puede el juez utilizarlo en el razonamiento de sus determinaciones.**

III. A que se le informe, en el momento de su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la imputación para que esté en posibilidad de conocer el hecho punible de que se le acusa y preparar su defensa.

**IV. A que ninguna prueba tenga valor para fundar la sentencia impuesta, si no fue rendida y desahogada ante juez competente. Queda prohibida la confesión ante el Ministerio Público.**

**Cualquier prueba obtenida con violación de las normas constitucionales que establecen derechos fundamentales que sea presentada ante un juez será nula.**

V. A que se le reciban los testigos y demás pruebas que ofrezca. Para ello, se le, concederá el tiempo que la ley estime necesario al efecto y se le auxiliará para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso.

**VI. A ser juzgado en audiencia pública por un juez o Tribunal. La publicidad podrá limitarse en los casos que determine la ley. La ausencia de los jueces en las audiencias invalidará lo actuado en ellas. Una vez iniciado el proceso penal se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley.**

VII. A que le sean facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

VIII. A ser indemnizado con cargo al Estado cuando hubiese sido privado de la libertad, en forma preventiva o derivada de una sentencia y, con posterioridad la privación se repute indebida. El afectado podrá solicitar dicha indemnización por una vía jurisdiccional preferente y sumaria;

IX. A que, tan pronto como sea detenida por una autoridad, o sea puesta bajo la responsabilidad de la misma se le comuniquen, de forma comprensible y breve, los derechos que le asisten. El juez que conozca de la causa deberá verificar que se haya cumplido este derecho. Toda persona señalada como posible autora de un delito tiene derecho a una defensa técnica por abogado, incluso desde el momento mismo de su detención. Si no cuenta con un defensor el Estado le designará un abogado; y,

X. A que en ningún caso se prolongue la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

**B. De toda víctima u ofendido:**

I. A recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. A coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. A recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. A que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria. **El gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus competencias, un fondo económico destinado al apoyo de las víctimas y a la reparación del daño.**

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. A no ser obligado a carearse con la persona procesada, y

VI. A solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio.

**Artículo 21.** La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. **Los particulares o los agentes de autoridad que representen a los órganos públicos pueden ejercer la acción penal, cumpliendo con los requisitos que señale la ley; en los casos en que un delito se deba perseguir por querrela de los directamente afectados, solamente éstos o el Ministerio Público podrán ejercer la acción penal. No será necesaria la querrela para los delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio del cargo o con ocasión del mismo, o para aquellos que afecten al interés general, en cuyo caso cualquier persona puede iniciar la acción penal ante la autoridad judicial.**

En todos los procesos penales el Ministerio Público tendrá la intervención que determine la ley, con independencia de si ha ejercido o no directamente la acción penal. El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal y la apertura de un juicio. La ley fijará los supuestos y condiciones para la aplicación de estos criterios que no procederán cuando el delito lesione intereses públicos fundamentales.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones previstas en los reglamentos gubernativos, **disciplinarios y penitenciarios**, las cuales solamente podrán

consistir en multa, arresto o **aislamiento temporal** hasta por 36 horas o en **trabajo a favor de la comunidad**. La multa y el trabajo a favor de la comunidad serán permutables por el arresto en caso de que el infractor no quiera cumplir con la sanción impuesta.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. (Continúa el resto del artículo en su versión actual).

### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

**Segundo.** La Federación y las entidades federativas tienen un plazo de hasta cinco años para realizar de manera gradual, coordinada y eficaz las adecuaciones necesarias para la celebración de juicios conforme a las bases señaladas en el artículo 20 constitucional.

**Tercero.** El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán destinar los recursos necesarios para la construcción y operación de las infraestructuras, y para la capacitación judicial que resulten necesarias para la aplicación del presente decreto. Las determinaciones presupuestales deberán señalarse en el presupuesto inmediato siguiente a la entrada en vigor del mismo y en los sucesivos.

**Cuarto.** La Presidencia de la República tendrá a su cargo una oficina dedicada a dar impulso, asesoría, capacitación y divulgación del sistema de juicios orales, del debido proceso legal y de los medios alternativos de solución de controversias a los que se refiere este decreto, para lo cual el Congreso de la Unión le dedicará la provisión presupuestal correspondiente al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación mencionado en el artículo transitorio anterior. Esta oficina será de carácter temporal. La conclusión de sus funciones será determinada por el Presidente de la República, pero en ningún caso se realizará antes de tres años, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto. El titular de la oficina deberá presentar periódicamente un

informe público en el que dará cuenta de los avances realizados y de las tareas pendientes.

**Quinto.** El Congreso de la Unión deberá dictar en el plazo máximo de un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, una Ley del Debido Proceso Legal que, con carácter general, precise y detalle las disposiciones del mismo."

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 19 días del mes de diciembre de 2006

**Diputados:** Cesar Octavio Camacho Quiroz (rúbrica), Felipe Borrego Estrada (rúbrica), Raymundo Cárdenas Hernández (rúbrica), Faustino Javier Estrada González.