

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA DORA ALICIA MARTÍNEZ VALERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Los suscritos Dora Martínez Valero, Arturo Flores Grande y Violeta Lagunas Viveros, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa que modifica y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que reforma el artículo 48 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

Todo régimen y toda constitución, para garantizar condiciones de igualdad y oportunidad a todos sus ciudadanos y para considerarse democrático, deben a su vez garantizar en todo momento y sin distingos los derechos fundamentales de todos los ciudadanos. Sólo de esta forma el Estado podrá justificar su permanencia y la sociedad podrá desarrollarse bajo condiciones de igualdad, justicia y dignidad.

En ese sentido, es que los diputados federales de Acción Nacional proponemos la siguiente iniciativa integral de reformas a la Constitución en materia de derechos humanos, como una clara señal de la trascendencia que tienen los derechos fundamentales para el Partido Acción Nacional, y en general, para el estado mexicano.

Los Derechos Humanos, según lo define la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, constituyen el "conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado"<sup>1</sup>

En efecto, como sabemos, la concepción actual de los derechos humanos y el compromiso inobjetable de todos los Estados por garantizar su goce a todos los individuos fue producto de años, incluso siglos, de luchas sociales.

De esta forma, los valores humanos se fueron consagrando y tomando fuerza al interior de los Estados, para que, luego de las atrocidades y devastación cometida durante la Segunda Guerra Mundial, se diera un acontecimiento de gran relevancia, y que enmarca la lucha por el respeto a los derechos humanos como ideal común entre las naciones, esto es, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948.

Sin duda, este acto representa uno de los esfuerzos más importantes de la comunidad internacional por defender los derechos y la dignidad de la persona humana frente a los horrores de la guerra, el autoritarismo y la exclusión económica y social, codificándose a partir de entonces en tratados de derechos humanos.

En el marco de dicha Declaración, los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas proclamaron la Declaración Universal de Derechos Humanos como "ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse", comprometiéndose a promover "el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades del hombre", sin distinción de raza, sexo idioma y religión.

Es así que actualmente la Declaración Universal constituye uno de los textos más avanzados en materia de promoción y defensa de los derechos humanos, lo que ha

permitido imprimir a la concepción y validez de estos, un carácter universal y aplicable a todos los países. Esto es que:

Son *universales* porque pertenecen a todas las personas, sin importar su sexo, edad, posición social, partido político, creencia religiosa, origen familiar o condición económica.

Son *incondicionales* porque únicamente están supeditados a los lineamientos y procedimientos que determinan los límites de los propios derechos, es decir, hasta donde comienzan los derechos de los demás o los justos intereses de la comunidad.

Son *inalienables* porque no pueden perderse ni transferirse por propia voluntad; son inherentes a la idea de dignidad del hombre

En nuestro país, como sabemos, los derechos humanos permanecieron al margen de la responsabilidad del Estado durante décadas, lo que propició que el poder público se ejerciera sin hacer reparo en las garantías individuales, y donde las acciones de gobernantes y funcionarios tampoco estaban sujetas al escrutinio de la sociedad.

Sin embargo, en los últimos años se han generado nuevas reglas que ahora limitan el poder público, donde el respeto a todos los derechos individuales por parte del gobierno se ha asumido como un fin sin el cual estaría cuestionada la validez del Estado de Derecho. En ese sentido, se observan notables avances que dan cuenta de la voluntad del gobierno por respetar los derechos humanos de todos los mexicanos.

Fue así que, mediante decreto de creación el 6 de junio de 1990, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos a nivel federal, como un órgano administrativo desconcentrado y no jurisdiccional de protección a los derechos humanos.

Posteriormente, superados los cuestionamientos a dicho organismo sobre la fuerza e independencia necesaria para llevar a cabo adecuadamente sus labores, la CNDH fue elevada a rango constitucional el 28 de enero de 1992, quedando también facultado el Congreso de la Unión y Congresos locales para establecer organismos de protección de los derechos humanos que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de

naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen esos derechos, con exclusión del Poder Judicial Federal.

De esta forma, en efecto, durante los últimos años se ha avanzado de manera importante por garantizar el pleno respeto a los derechos humanos.

Hoy en día, tanto para el gobierno como para los distintos partidos políticos queda claro que para México, la protección de los derechos humanos es un valor universal, una obligación individual y colectiva de los Estados, además de una condición esencial para la consolidación de nuestra democracia.

Sin embargo, aún falta mucho por hacer. La retórica de los derechos humanos es fácil de adoptar, pero no tan fácil de cumplir. En ese sentido, la iniciativa integral que se presenta busca afianzar y modernizar el marco jurídico mexicano en torno a la protección cabal de los derechos fundamentales de todos mexicanos. Esto es, una serie de modificaciones a la Constitución que a continuación se detallan con el objeto de apuntalar y clarificar la protección y salvaguarda de los derechos humanos de todos los mexicanos y todo aquel que se encuentre en territorio nacional.

A continuación pues, una breve referencia sobre cada uno de los cambios incluidos en la presente reforma.

*Reconocimiento de los derechos humanos en la Constitución. Art. 1º*

La pretensión para establecer desde la constitución, en su artículo primero que esta *reconocerá los derechos humanos* obedece a un principio que ningún régimen democrático puede desconocer: que no existen razones de Estado por encima de las razones de los ciudadanos.

Esto es, como comenta Miguel Bolaños, "que los hombres no son patrimonios de otros hombres, que tienen por la misma naturaleza derechos innegables, que esos derechos nos son creaciones de la ley humana, ni de un acto social y que su reconocimiento, sanción y las garantías con que se les asegura y protege son la razón de ser del Estado."

En ese sentido, el fundamento de incorporar el reconocimiento a los derechos humanos en la propia constitución reside en el principio de que "el Estado no debe desconocer los derechos esenciales de la persona y de las comunidades intermedias, ni erigir las decisiones del Poder en única fuente de derecho o en definición arbitraria del bien común."

En efecto, retomando lo dicho Bolaños, los derechos humanos van más allá de la voluntad del Estado, o de los legisladores. En el Estado democrático moderno, los derechos y garantías no son sólo límites al poder político, sino además normas de organizaciones de la convivencia jurídico política; y que la única razón válida y justa del Estado es el reconocimiento y protección de los derechos y garantías fundamentales de los individuos.

*Para que la educación que imparta el Estado incluya el respeto a los derechos humanos. Art. 3°*

La educación es la base del Estado, base sobre la cual se desarrollan las prácticas sociales e institucionales que sustentan la conducción de un país; que permite desarrollar el potencial humano de todas las personas y aspirar así a mejores condiciones de vida; es por eso que la educación es una de las mayores responsabilidades del Estado. Consecuente con ello, la propuesta descrita busca apuntalar el respeto a los derechos humanos al incluirlo como base de la educación del Estado.

Sin duda, la obligación de todo Estado democrático para garantizar y respetar los derechos humanos de los ciudadanos lleva implícita una labor de tipo cultural y educacional que derive en mayor entendimiento y respeto de estos derechos no sólo por parte del Estado, sino de la población en general.

De esta forma, con la reforma planteada al artículo tercero de la Constitución, se busca ubicar como parte central de la propia educación del Estado los valores y principios de los derechos humanos, y acompañar así el desarrollo de una sociedad conciente de sus derechos y de los demás.

*Que las autoridades protejan los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales. Art. 15*

Esta modificación adquiere relevancia dentro del contexto general para modificar diversos artículos de la Constitución con el objeto de generar mayores garantías en el respeto de los

derechos humanos en México por parte del Estado, y crear así una verdadera política de Estado en materia de protección de derechos humanos.

Así, por un lado, se trata de dejar explícitamente establecido la obligación de las autoridades para proteger y observar los derechos humanos. Esto es, conformar una política de estado respetuosa y garante de la protección de los derechos humanos.

Por otro lado, como parte del objetivo general de la presente iniciativa integral, mediante la presente modificación se pretende ampliar la difusión y respeto de los derechos humanos, en este caso, reconociendo explícitamente en la Constitución el que todas las autoridades garanticen la protección de los derechos humanos según lo dispuesto en los distintos tratados internacionales suscritos en la materia.

*Para que desde el inicio de su proceso todo inculpado sea informado de los derechos humanos reconocidos y garantías otorgadas por esta Constitución. Art. 20*

La intención es generar mayor certeza respecto a la observancia y respeto de los derechos humanos dentro del proceso de orden penal de todo inculpado, lo que se inscribe igualmente dentro de una reforma estructural en materia de derechos humanos. (...)

*Establecer garantía de audiencia previo a la expulsión de un extranjero, salvo en casos de amenazas a la seguridad nacional. Art. 33*

Mediante la presente modificación al artículo 33 de la Constitución se busca acotar la discrecionalidad con que el Ejecutivo Federal cuenta para decidir la expulsión de un extranjero, lo que resulta en un paso importante para la observancia y respeto de los derechos humanos del Estado Mexicano, en este caso, respecto a los extranjeros que ingresen o residan en nuestro país.

Sin embargo, consideramos que la facultad para poder expulsar un extranjero sin juicio previo, es decir, de manera inmediata, debe seguir vigente cuando esto supone un riesgo para la seguridad nacional. Esto es, que cuando la presencia de algún extranjero en territorio nacional resulta en una amenaza para la seguridad del Estado mexicano, su expulsión podrá ocurrir sin necesidad de juicio previo; esto desde luego, sin dejar de observar y garantizar el respeto a los derechos humanos del extranjero.

Dicha disposición se presenta considerando que hoy en día son cada vez mayores las formas y métodos en que se pone en riesgo la seguridad de una nación, por lo que la capacidad de reacción debe mantenerse en la inmediatez para expulsar algún extranjero. En ese sentido, nos pronunciamos por una reforma que acote la

discrecionalidad del Presidente de la República limitando así la expulsión de un extranjero cuando éste represente una amenaza a la seguridad nacional.

*Que las autoridades federales puedan conocer de los delitos del fuero común relacionados con violaciones a los derechos humanos, cuando estas trasciendan el ámbito de los estados o del Distrito Federal.*

Esta propuesta pretende generar un mecanismo de excepción por el cual se faculte a las autoridades federales para conocer de delitos del fuero común relacionados con la protección de los derechos humanos, con objeto de evitar la impunidad en este tipo de ilícitos y dar pleno cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en el reconocimiento y protección de los derechos humanos. (...)

*Incorporar la protección de los derechos humanos como parte de los principios normativos de la política exterior. Art. 89*

La presente modificación pretende, en términos generales pero a la vez de forma contundente, incorporar la protección de los derechos humanos como parte de los principios que sustentan la política exterior del Estado mexicano. De esta forma, el gobierno de México podrá asumir una postura sólida en la comunidad internacional para trabajar y defender la protección de los derechos humanos, aspecto fundamental en el plano internacional para la paz y seguridad mundial.

Hemos dicho ya que los derechos humanos son imprescindibles para el desarrollo equilibrado y pacífico de cualquier sociedad, y lo mismo podemos decir para la relación entre las naciones. De ahí la imperiosa necesidad de establecer en nuestra Constitución y en torno a los principios de política exterior de México, *la promoción y protección de los derechos humanos*.

Asimismo, debemos recordar que los derechos humanos han adquirido observancia obligatoria y universal, constituyéndose así en la forma práctica de legitimar el ejercicio del poder público. Por lo tanto, es prácticamente un hecho irreversible y cada vez más generalizado que las relaciones internacionales actualmente y hacia el futuro están y estarán condicionadas por el respeto y protección que los gobiernos brinden a los derechos humanos.

En ese sentido, la reforma al artículo 89 permitirá al estado mexicano asumir cabalmente y de forma permanente los valores y principios bajos los cuales normará sus relaciones internacionales y participará en los esfuerzos de la comunidad internacional para garantizar su observación, en este caso, respecto a los derechos humanos.

*Que en las constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se garantice la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, de conformidad con lo que establece la constitución federal.*

La medida busca que en efecto, exista en todo el Estado mexicano, tanto en lo federal como estatal, verdaderos organismos de protección de los derechos humanos, determinando desde la propia constitución la autonomía de dichos organismos y garantizando con ello su labor de protección de los derechos fundamentales de los mexicanos.

Para tal efecto, básicamente se establece como parámetro mínimo para las constituciones locales que se respeten los criterios de independencia que la Constitución Federal concede a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a su titular. De esta forma se contribuirá a dar vigencia y vigorizar la protección y respeto de los derechos humanos desde la Constitución por parte de autoridades federales y locales en beneficio de toda la población.

Ahora bien, como ya se dijo, de llevarse a cabo las modificaciones descritas se contribuiría al fortalecimiento de los derechos humanos en el país, lo que a todas luces resulta conveniente; sin embargo, un aspecto importante de la presente iniciativa consiste en avanzar también tanto en el fortalecimiento de las facultades y atribuciones de la CNDH como en las facultades de control político sobre ésta, aspecto que resulta trascendental en una reforma sobre derechos humanos

Por lo tanto, la presente iniciativa busca, en cuanto al fortalecimiento de la CNDH:

Facultar a la Comisión con el derecho de *iniciar leyes* o decretos en las materias vinculadas con el marco jurídico de protección a los derechos humanos; y

Facultar al Senado de la República para que pueda *llamar a comparecer a los funcionarios públicos que no acaten las resoluciones* de la CNDH para explicar el motivo de su negativa.

Dotar al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de lo previsto en el artículo 111 de la Constitución, relativo al llamado "*fuero constitucional*".

Por otro lado, en cuanto a las facultades de control de la Comisión que deben igualmente fortalecerse, se propone:

Que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos esté obligada a *entregar las pruebas* con que cuente a la autoridad a la cual dirigió una recomendación;

Otorgar la facultad exclusiva al Senado para *solicitar a la CNDH información sobre asuntos de su competencia*; y

Determinar como sujeto de *juicio político* al Presidente de la CNDH



*Sobre la facultad para presentar iniciativas de ley en materias estrictamente vinculadas en el marco jurídico de protección a los derechos humanos.*

La propuesta parte del supuesto de que en efecto, siendo dicha Comisión el máximo organismo encargado de velar por la protección de los derechos fundamentales de las personas, las iniciativas o decretos que presentase la Comisión estarían encaminadas a continuar protegiendo los derechos esenciales del ser humano con especial atención en asuntos que la propia Comisión, derivado de su especialización y función, podría proponer ante el Poder Legislativo para su consideración. Lo anterior además de contribuir a fortalecer el ámbito de actuación de dicha Comisión, ampliaría de forma importante los medios de que dispone la CNDH para promover el respeto de los derechos humanos y avanzar en su legislación.

*Sobre la facultad para que el Senado pueda solicitar la comparecencia de la autoridad o servidor público que se niegue a dar cumplimiento según lo dispuesto en la recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*

Como sabemos, dichos organismos, entre otras cosas, emiten resoluciones cuando luego de una investigación iniciada tras una queja, se determina que alguna autoridad o servidor público violó los derechos humanos de una persona, notificándose a la autoridad o servidor público a la que va dirigida, a fin de que tome las medidas necesarias para su debido cumplimiento. No obstante, la propia Constitución señala que dichas resoluciones no serán vinculatorias, por lo que su principal argumento es de tipo moral, por lo que la autoridad o servidor público no está obligado a proceder según lo recomendado.

Si bien el propio Estado mediante Poder Judicial garantiza los mecanismos para hacer valer las garantías individuales; lo que se pretende con esta medida es fortalecer las resoluciones que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para que éstas se conviertan en un mejor mecanismo en la protección de los derechos humanos y su reparación, en el marco de la división de poderes plenamente reconocido.

De esta forma, la reforma planteada genera un doble efecto. Por un lado se agrega mayor relevancia a las resoluciones emitidas por la CNDH, habida cuenta que el funcionario público reconoce la posibilidad de ser llamado a comparecer para explicar el motivo de la negativa; y por otro lado, se contribuye a profesionalizar el actuar de la Comisión, habida cuenta que las resoluciones deberán ser acompañadas de amplios y mayores fundamentos ante la posibilidad que la misma autoridad cuente con elementos para revertir o desmentir los supuestos que acompañan dicha resolución.

Ahora bien, por otro lado, se parte de la idea que la disposición en comento deberá ir acompañada de mayores elementos para un debido control político por parte del Senado de la República. En ese sentido, es que se hace la propuesta para facultar de forma exclusiva al Senado para que éste pueda *solicitar información a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos* sobre asuntos de su competencia,

Esto es, que al facultar al Senado para solicitar la comparecencia de la autoridad o servidor público que se niegue a dar cumplimiento según lo dispuesto en la recomendación de la comisión; corresponderá también la facultad al Senado para solicitar información a la CNDH información de su competencia.

Lo anterior contribuirá a perfeccionar las medidas de control político hacia dicho órgano, sin desvirtuar la verdadera intención de la propuesta, que es el una correcta rendición de cuentas.

*Sobre la reforma para que la CNDH esté obligada a entregar las pruebas con que cuente a la autoridad a la cual dirigió una recomendación.*

Al respecto, la pretensión resulta evidente. De aprobarse la medida para que la Comisión entregue a la autoridad a la que dirigió una recomendación las pruebas con que cuenta para respaldar dicha recomendación, se estaría por un lado fortaleciendo la veracidad y peso de la recomendación hecha ante pruebas comprobables; asimismo, la recomendación contaría con mayor peso o relevancia para que la autoridad le de cumplimiento.

*Por último, se propone determinar como sujeto de juicio político al Presidente de la CNDH y por otro dotarlo del llamado "fuero constitucional".*

Tan sólo valga comentar que al ser la Comisión un órgano constitucional autónomo, resulta factible por ese simple hecho el que, tal y como sucede con el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, el Presidente de la CNDH se encuentre igualmente sujeto a un control político por parte del Legislativo, y existan así garantías para sancionar posibles faltas o delitos en pudiera incurrir el Presidente de dicha Comisión.

En consecuencia, como resulta lógico, en el marco de pesos y contrapesos que debe imperar en los órganos autónomos, se deberá incluir también al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en lo dispuesto por el artículo 111 de la Constitución Política de nuestro país, relativo al llamado "*fuero constitucional*". De esta forma, se ofrecen igualmente garantías para que el titular de dicho organismo pueda desempeñar sus funciones con total independencia, autonomía, y desde luego profesionalismo.

Compañeros diputados: la reforma que aquí se propone, a juicio de Acción Nacional, permitirá avanzar hacia la construcción de una política de Estado garante de los derechos humanos de todos los mexicanos y en todo el territorio nacional, aspecto que además de constituir una responsabilidad ineludible del Estado mexicano, resulta trascendental para seguir avanzando en la consolidación de nuestra democracia, y hacer de México un país más justo y digno para todos.

En Acción Nacional estamos seguros que el interés por garantizar el respeto a los derechos humanos de todos los mexicanos atañe a todas las fuerzas políticas aquí representadas. En ese sentido, estamos seguros que la presente iniciativa contará con el aval para negociar y avanzar en su dictaminación, para que junto con otras propuestas hechas con anterioridad, más las que se agreguen, avancemos en el compromiso y responsabilidad que tenemos ante todos los mexicanos y poder ofrecer así una reforma amplia en materia de derechos humanos.

Por lo anteriormente expuesto, y en ejercicio de las facultades otorgadas por los artículos ya citados, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente:

### **Decreto**

Artículo Primero. Se reforman los artículos 3o, en su segundo párrafo; 33, en su primer párrafo; 71 en su último párrafo; 73, fracción XXI, en su primer párrafo; 89 fracción X; 102 párrafo B; 103 fracción I, 107 fracción I, 110, en su párrafo primero; y 111 párrafo primero; y se adicionan un segundo párrafo al artículo 1º, recorriéndose los demás en su orden; un segundo párrafo al artículo 15; una fracción IV del artículo 71; un tercer párrafo a la fracción XXI del artículo 73; una fracción XI del artículo 76; un noveno párrafo y un último párrafo, apartado B, del artículo 102; un segundo párrafo a la fracción II del artículo 107, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

### **Artículo 1. ...**

**Los derechos humanos son reconocidos por esta Constitución y su protección se realizará en los términos establecidos en la misma.**

...

...

### **Artículo 3o. ...**

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, el amor a la Patria, **el respeto a los derechos humanos**, la perspectiva de género y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I. a VIII. ...

### **Artículo 15. ...**

**Las autoridades protegerán los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales y en las demás disposiciones del orden jurídico mexicano conforme a lo establecido en esta Constitución.**

**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 Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente; **mediando juicio previo, ante los tribunales competentes, quienes tendrán que resolver en un tiempo máximo de treinta días naturales, improrrogables, salvo en aquellos casos considerados de seguridad nacional.**

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

...

II. A los diputados y denadores al Congreso de la Unión;

III. A las Legislaturas de los estados, y

**IV. A la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en las materias vinculadas con el marco jurídico de protección a los derechos humanos.**

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los estados, por las diputaciones de los mismos **o por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,** pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

**Artículo 73.** ...

I. a XX. ...

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar las sanciones que por ellos deban imponerse.

...

**Asimismo, las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común relacionados con violaciones a los derechos humanos, cuando estas trasciendan el ámbito de los estados o del Distrito Federal, en los términos que establezca la ley.**

XXII. a XXX. ...

**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

...

X. Solicitar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos información sobre asuntos de su competencia, y

XI. Las demás que la misma Constitución le atribuye.

**Artículo 89. ...**

I. a IX. ...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: La autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales; **el respeto y la protección de los derechos humanos;**

XI. a XX. ...

**Artículo 102. ...**

...

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que **reconoce y** ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

...

...

...

**En las Constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se garantizará la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, de conformidad con lo que establece el párrafo anterior.**

...

...

...

...

**Cuando las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no sean acatadas por las autoridades o servidores públicos federales, la**

Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a su juicio, podrán llamar a las autoridades o servidores públicos involucrados para que comparezcan ante ella, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

**Artículo 103. ...**

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las **garantías que consagra esta Constitución y los derechos humanos que protegen los tratados internacionales generales en la materia.**

II. ...

III. ...

**Artículo 107. ...**

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, **siempre que el acto reclamado viole las garantías o los derechos que protegen los tratados internacionales generales en la materia y con ello se afecte la esfera jurídica de manera directa o en virtud de su propia situación frente al orden jurídico.**

II. ...

Quando la Suprema Corte de Justicia de la Nación establezca jurisprudencia en la que se resuelva que una norma general es inconstitucional o determine una interpretación conforme con la Constitución, procederá a emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

...

...

...

III. a XVIII. ...

**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, **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 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 **y el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, 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 Segundo.** Se reforma el artículo 48 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 48.** La Comisión Nacional estará obligada a entregar las pruebas con que cuenta a la autoridad a la cual dirigió una recomendación. Tratándose de particulares que tengan relación con el asunto de que se trate, la petición se sujetará a las previsiones contenidas en las disposiciones internas emitidas de conformidad con la ley de la materia.

## **Nota**

1 [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)

**Diputados:** Dora Martínez Valero (rúbrica), Arturo Flores Grande, Violeta Lagunes Viveros, María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica).



## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALFONSO IZQUIERDO BUSTAMANTE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito diputado integrante de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, en uso de las facultades que me confiere la fracción II, del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 37, inciso a), del Reglamento Interior del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, correspondiente a la LX Legislatura, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de que el Estado garantice el respeto, la protección y el libre ejercicio de los derechos a la salud reproductiva de las mujeres y hombres de México, bajo la siguiente

### Exposición de Motivos

Kofi Annan, ex secretario general de la ONU, en la conmemoración del día mundial de la mujer expreso:

"Los derechos de las mujeres son responsabilidad de toda la humanidad. La promoción de los derechos de la mujer significa la promoción de la libertad, la justicia y la solución pacífica de disputas; la promoción del progreso social y de mejores estándares de vida; de la igualdad; de la tolerancia y de la dignidad" (termina la cita).

Actualmente, los Estados democráticos modernos se constituyen con valores democráticos, que son el basamento de las libertades de los ciudadanos para buscar mejores niveles de bienestar y acceder libremente la mujer y el hombre a sus derechos a la salud reproductiva.

El término "derechos reproductivos" aparece en el siglo pasado para designar al conjunto de derechos humanos que tienen que ver con la salud reproductiva y más ampliamente con todos los derechos humanos que inciden sobre la reproducción humana así como aquellos que afectan el binomio población-desarrollo sostenible.

El Fondo de Población de las Naciones Unidas y Organizaciones de la Sociedad Civil defensoras de los principios de los derechos humanos y de los derechos del cuerpo en la sexualidad, en sus conferencias internacionales, han señalado que estos derechos están arraigados en los principios más básicos de los derechos humanos. En términos generales, los derechos del cuerpo en la sexualidad y la reproducción abarcan dos principios básicos: el derecho a la atención a la salud sexual y reproductiva, y el derecho a la autodeterminación sexual y reproductiva.

Los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y hombres bajo el derecho internacional de los derechos humanos, son el resultado de la combinación de una serie de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos: el derecho a la salud, a la salud sexual y a la salud reproductiva, el derecho a la planificación familiar; el derecho a decidir el número de hijos y el espaciamiento de los nacimientos; el derecho a casarse y a constituir una familia; el derecho a la vida, a la libertad, a la integridad y a la seguridad; el derecho a no ser discriminado por cuestiones de género; el derecho a no ser agredido ni explotado sexualmente; el derecho a no ser sometido a tortura ni a otro tipo de castigos o de tratamientos crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a modificar las costumbres discriminatorias contra la mujer; el derecho a la privacidad; el derecho a la intimidad; el derecho a disfrutar del progreso científico.

Tratados internacionales de derechos humanos y documentos aprobados por el consenso internacional consagran estos derechos de aplicación universal. El programa de acción de la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo (Programa de acción de El Cairo) de 1994, fue la primera conferencia internacional que definió el término "derechos reproductivos"; además definió la salud reproductiva como "un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema

reproductivo y sus funciones y procesos. En consecuencia, la salud reproductiva entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos, y de procrear teniendo la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia. Esta última condición lleva implícito el derecho del hombre y la mujer a obtener información y acceso a los métodos de planificación familiar de su elección seguros, efectivos, asequibles y aceptables, así como a otros métodos legales para la regulación de la fecundidad, y el derecho a recibir servicios adecuados de atención de la salud que permitan los embarazos y los partos sin riesgos y den a las parejas las máximas posibilidades de tener hijos sanos".

En la Conferencia de Beijing en 1995, y en la revisión de los cinco años de Cairo + 5, y Beijing + 5, se lograron consensos importantes en temas tales como el aborto inseguro, la inclusión de derechos sexuales y reproductivos, y la discriminación con base en la orientación sexual.

Los grupos conservadores pretenden dominar, sujetar violentamente los cuerpos, las sexualidades, las subjetividades, las vidas de las mujeres y sus derechos al placer, a ejercer libremente su sexualidad, a decidir por un aborto, o a ocupar un espacio de poder. Los fundamentalismos sean estos políticos, religiosos, económicos, científicos o culturales, prosperan en sociedades que niegan a la humanidad en su diversidad, legitiman mecanismos violentos de sujeción de un grupo sobre otro, de una persona sobre otra y contribuyen a la violación de los derechos humanos de las mujeres en forma desproporcional y orientada al control de sus cuerpos y sexualidades.

El Estado mexicano debe de atender los principios democráticos contenidos en la Constitución Política, fortalecer y respetar los derechos sociales de las mujeres y los hombres, y atender los mecanismos internacionales defensores de los derechos humanos que México ha suscrito, por lo tanto el gobierno federal, los legisladores, y el Poder Judicial, deben de ser los custodios de los derechos humanos de las mujeres y hombres mexicanos que deben disfrutar del derecho a la salud reproductiva.

La implantación de políticas públicas de educación, prevención y atención al derecho a la salud reproductiva que tienen los mexicanos, permitirá que la sociedad avance hacia mejores niveles de calidad de vida y hacia la consolidación de la democracia.

Los tiempos actuales son sin duda el parteaguas de la transformación de la sociedad mexicana y la redefinición de las instituciones del Estado mexicano, para atender los fenómenos sociales que estamos viviendo, lo cual nos lleva a reflexionar o consolidamos un Estado Laico, democrático pleno de la sociedad o seguimos en una ambivalencia de reconocimiento de valores democráticos o bien en la atención a fundamentalismos y dogmatismos.

En virtud de las consideraciones anteriores, la iniciativa que presento ante esta soberanía, fortalece los principios constitucionales contenidos en el artículo 4o. de la Carta Magna, los valores democráticos, asimismo atiende mecanismos internacionales defensores de los derechos humanos, y permite avanzar a la consolidación del Estado laico, democrático pleno de la sociedad.

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

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de que el Estado garantice el respeto, la protección y el libre ejercicio de los derechos a la salud reproductiva de las mujeres y hombres de México**

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

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

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos. **El Estado garantizará, el respeto, la**

protección, acceso y libre ejercicio del derecho a la salud reproductiva de las mexicanas y mexicanos.

#### **Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor a partir del 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 19 de abril de 2007.

Diputado Alfonso Izquierdo Bustamante (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GERARDO OCTAVIO VARGAS LANDEROS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Gerardo Octavio Vargas Landeros, diputado federal por el distrito dos de Ahome, Los Mochis, del estado de Sinaloa, integrante de 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, somete a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, bajo la siguiente

### Exposición de Motivos

Estamos seguros de que han sido reiteradas, y algunas veces con vehemencia, las ocasiones en que en este foro se ha mencionado la palabra **agua**; sin embargo, son mínimas y eventualmente poco impactantes las decisiones que una vez concertadas han llegado a incidir positivamente en este elemento que, también seguramente se ha reiterado aquí, es un recurso vital para la existencia de los seres vivos en el planeta.

El agua como sustancia y elemento indispensable en las actividades cotidianas de las personas permite reafirmar la importancia del establecimiento de medidas que permitan el uso y aprovechamiento racional y eficiente de dicho elemento.

Aquí, en otros foros y espacios se ha dicho y reiterado que el agua

es un recurso natural que se agota  
que se utiliza deficientemente

que se contamina de manera irracional  
que no se reutiliza

que cuesta mucho captarla  
que es difícil conducirla

que es complejo potabilizarla  
que es sumamente complicado administrarla

que fácilmente se fuga de los sistemas de conducción  
que es fácil facturarla, pero sumamente complicado cobrarla

que en los grupos sociales no se valora hasta que no se dispone de ella  
que una de las pocas fórmulas que podrían incidir en el buen uso del agua es  
que se pague lo que realmente cuestan su administración, captación,  
conducción, potabilización, almacenamiento, distribución, drenaje y  
saneamiento.

El agua es un elemento que de manera cotidiana se utiliza en las campañas y los programas pro defensa del vital líquido, pero en su administración resulta sumamente difícil establecer mecanismos que aseguren políticas públicas para su buen uso.

Sabemos que con objeto de mejorar la utilización del agua se han establecido algunos consensos, entre los que destacan las reformas que se hicieron a la Ley de Aguas Nacionales por decreto del 22 de diciembre de 2003, publicado en Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2004, así como el cobro de derechos a los organismos operadores del agua del país, tanto por la utilización de las aguas nacionales como por el empleo de los cuerpos receptores de aguas residuales en bienes de la nación; sin embargo, el uso desmedido de grandes volúmenes de agua potable en todos los edificios donde se desarrollan funciones del servicio público a cargo de la federación, de los estados y de los municipios continúa incidiendo sustancialmente tanto en los usos dispendiosos como en el deterioro y los bajos niveles de eficiencia de los organismos operadores.

Por lo anterior, propongo eliminar el trato privilegiado que reciben las dependencias por lo que concierne al pago de servicios públicos según lo establecido en el artículo 115 constitucional, el cual permite exenciones en el pago de estos servicios a todos

los bienes de dominio público de los tres niveles de gobierno, propiciando de esa manera su uso indiscriminado e irracional.

La disposición constitucional citada resulta enormemente onerosa tanto para las finanzas públicas locales como para los organismos encargados del otorgamiento de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento, lo que se traduce en un criterio del todo desigual, pues –por un lado– se les cobra por los volúmenes de agua cruda que obtienen, deben invertir altas sumas por la captación, conducción, potabilización, almacenamiento, distribución, drenaje y saneamiento, y deben pagar por la utilización de los cuerpos receptores de aguas residuales propiedad de la nación, y –por otra parte– constitucionalmente están impedidos para cobrar por los servicios que le ofrece a la gran cantidad de edificios donde se desarrollan actividades de gobierno y sin dejar de soslayar el aspecto más importante que redundaría en el mal uso y derroche de grandes cantidades de agua debido al poco valor que se otorga al líquido porque no se paga.

La argumentación fundamental de la presente iniciativa es que las exenciones contenidas en la norma constitucional que se propone reformar contribuyen al dispendio y uso no sustentable de un recurso escaso como el agua y que, además, promueve el empobrecimiento de las finanzas municipales y de los organismos operadores de agua.

En reiteradas ocasiones, el Ejecutivo federal ha manifestado que el agua es un bien relacionado con la seguridad nacional, por lo que resulta incongruente que en la práctica se promuevan el dispendio y el uso irracional del recurso.

En ese tenor, el gobierno de México debe promover el uso sustentable de los recursos naturales, especialmente la eficiencia en el uso del agua, por lo cual las exenciones que permite el artículo 115 de la Carta Magna representan un obstáculo a este objetivo, ya que el Ejecutivo debe privilegiar una administración austera que proteja los recursos naturales y que efectúe las actividades públicas bajo premisas de buen



trabajo y bajos costos y, por ende, las exenciones que ha promovido y mínimamente aceptado el Ejecutivo, deben ser modificadas.

Además, es importante que se fomente el manejo responsable de las finanzas públicas. En ese tenor, la exención que dispone el artículo 115 constitucional no es coincidente con el fomento de la cultura del fortalecimiento de las finanzas. Por tanto, es necesario que dichas exenciones sean eliminadas, habida cuenta de que en la actualidad se demanda, además del uso racional de los recursos naturales, un uso honesto y transparente de los recursos materiales del gobierno, así como la eficacia y calidad con que se utilizan.

En esa tesitura, se reitera que la exención del pago de los servicios del agua potable, alcantarillado y saneamiento a las oficinas públicas incide de forma sustancial en el deterioro de las finanzas de los municipios y, especialmente, de los organismos operadores de agua del país.

En general, los procesos relacionados con la dotación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento a las dependencias públicas en los tres niveles de gobierno han propiciado la descapitalización de algunos organismos operadores del agua, pues las exenciones que considera el artículo 115 de la Constitución federal impiden cobrar por dichos servicios, aspecto que redundará en la disminución de las inversiones de mantenimiento y expansión de la infraestructura hidráulica.

Las acciones propuestas para combatir la escasez del agua casi siempre se relacionan con opciones de carácter técnico, es decir, a partir de la construcción de mayores obras hidráulicas; sin embargo, es importante tomar en cuenta la demanda de agua, estableciendo mecanismos que ayuden a consumir el líquido de manera más racional y eficiente.

En la actualidad, en las oficinas públicas no se implantan programas relacionados con el uso eficiente y racional del agua. Un criterio que puede incidir en la racionalización de su consumo en las dependencias es establecer una estructura de tarifas que

persiga, en lo posible, realizar cobros reales por la dotación del liquido, ya que no es coherente que un gobierno que promueve políticas de racionalización del consumo del agua, por otro lado en sus oficinas se desperdicien grandes volúmenes dada su gratuidad.

Eliminar las exenciones en el pago de servicios que dispone el artículo 115 constitucional evitaría el desperdicio del agua, además de que contribuiría a fortalecer las finanzas de los gobiernos municipales y, consecuentemente, se ampliarían las coberturas y calidad de dichos servicios públicos.

Finalmente, es de reiterar que una fórmula para lograr el uso equilibrado de nuestros recursos naturales y la utilización eficiente de los recursos materiales será eliminando las exenciones como la que dispone el 115 de la Ley Fundamental, ya que la misma induce la sobreexplotación de los recursos naturales y el deficiente empleo de los bienes materiales.

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

**Decreto por el que se reforma el párrafo sexto de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo siguiente:**

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

**Artículo 115. ...**

IV. ...

...

...

...

...

**Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas, a favor de persona o institución alguna, sea de dominio público o privado, en sus tres niveles de gobierno.**

**Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2008.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de abril de 2007.

Diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros (rúbrica)

## QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ALLIET MARIANA BAUTISTA BRAVO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los suscritos, diputadas y diputados federales a la LX Legislatura e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentan a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección de los derechos humanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Los derechos humanos constituyen los límites a los que debe sujetarse el ejercicio del poder del Estado, en aras de lograr un desarrollo social armónico.

Estos derechos significan una oportunidad permanente y cotidiana para que el Estado mexicano demuestre verdaderamente su vocación democrática y compromiso con la vigencia, promoción y respeto a los derechos humanos.

El proceso global de desarrollo político, económico y social ha llevado a las autoridades en este país a adquirir compromisos internacionales en esta materia, a través de la firma y ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos.

Los compromisos internacionales son sin duda una base sólida para el sustento de una ética legislativa que promueva el equilibrio entre el ejercicio del poder y las libertades ciudadanas. Sin duda, en este país hemos avanzado en esos términos, pero

no basta, es ya imperativo emprender el proceso de armonización de los diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos con la legislación doméstica, particularmente en nuestra Carta Magna.

Nuestra Constitución es la norma superior a la que debemos someternos tanto gobernantes como gobernados, es el instrumento que contiene el alma de la nación, que consigna los valores que como ciudadanos mexicanos debemos defender, por ello sostenemos que es necesario incorporar en su contenido el concepto de derechos humanos como un valor fundamental que trascienda a todo el ordenamiento jurídico.

En el contexto de una tradición democrática debemos proclamar los derechos humanos, las libertades públicas, la división de poderes y la soberanía popular como el núcleo esencial de nuestro texto constitucional.

El amplio reconocimiento de los derechos humanos en la parte dogmática de la constitución es la oportunidad que tenemos los legisladores para demostrar que en este ámbito del poder, en ejercicio de la madurez política que exigen los ciudadanos, generamos consensos en aras de avanzar hacia un verdadero estado de derecho que se fortalezca y alimente de los principios y valores que la Constitución contempla.

No podemos permanecer en el debate sobre la conveniencia o no de una nueva constitución o en la espera de coincidir en un proyecto de reforma del Estado. Los cambios necesario para lograr un protección eficiente de los derechos humanos es un tema que a la izquierda nos preocupa, es un asunto sensible que debe ir más allá de los atavismos políticos.

Estamos en condiciones de incorporar en el texto vigente los conceptos y la filosofía de los derechos humanos que permitan normar el criterio de la actuación de nuestras autoridades, definir los límites del poder frente a los ciudadanos y fortalecer a las instituciones de este país.

Al respecto Juan Antonio Carrillo Salcedo señala que "los deberes y obligaciones de los Estados soberanos están en función del desarrollo del derecho internacional y de

ahí que la tensión dialéctica entre soberanía de los Estados, de un parte, y los derechos humanos, de otra, se resuelva hoy de la siguiente forma: por ser soberanos, los Estados tienen obligaciones internacionales en materia de derechos humanos respecto de la comunidad internacional en su conjunto".

Continúa Carrillo Salcedo: "a partir de los tratados internacionales en materia de derechos humanos ya no es posible ignorar el proceso de humanización experimentado por el orden internacional con la introducción de un nuevo principio constitucional, el de los derechos humanos, que ha venido a añadirse al principio constitucional tradicional, el de la soberanía de los estados".<sup>1</sup>

Sin embargo, la garantía de aplicación del derecho internacional de los derechos humanos debe darse a través del cauce de los Estados, por medio de su incorporación como normas constitucionales que regulen el actuar de los órganos de Estado y no sólo como normas aplicables en el ámbito interno de manera secundaria.

En razón de lo anterior, es preciso que los tratados internacionales en materia de derechos humanos tengan una aplicación eficaz y directa que les permita cumplir la función para la cual fueron legislados, es decir, contribuir a mejorar y desarrollar al máximo la idea de dignidad humana que requiere el tiempo actual, por lo que los Estados tienen la obligación imperativa de buscar la manera de lograr que el conjunto de nobles ideas establecidas en los tratados en materia de derechos humanos sean legislados y aplicados en los ordenamientos de los Estados que configuran la comunidad internacional.

En ese sentido proponemos modificar la denominación del Capítulo I del Título primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para denominarlo "De los Derechos Humanos y las Garantías Individuales", con objeto de incluir el reconocimiento y protección de los derechos humanos, concepto que amplía los derechos que la Constitución reconoce bajo el término de "garantías individuales".

Nuestra Carta Magna no menciona en su capítulo primero el concepto de "derechos humanos" como tal, sino el de garantías individuales; por esa razón, en algunos sectores de la doctrina prevalece la idea de que los derechos humanos vigentes en nuestro país son sólo aquellos que se encuentran previstos por nuestro texto fundamental en sus primeros veintinueve artículos; es decir, el relativo al de las garantías individuales. Algunos autores han venido señalando que las garantías individuales son la medida en que la Constitución protege los propios derechos humanos.<sup>2</sup>

De ahí la necesidad de precisar que estos conceptos no son sinónimos, aunque de forma inexacta se hayan equiparado, aún más, existen voces en el ámbito académico que señalan que resulta impostergable la incorporación en nuestra Constitución de éste binomio como una decisión fundamental del Estado mexicano.<sup>3</sup>

Asimismo, la adición de un tercer párrafo al propio artículo 1o., sobre la importancia de incluir un pronunciamiento de principio sobre la importancia de los tratados internacionales en materia de derechos humanos para el orden jurídico mexicano estableciendo su vinculación constitucional como de primer orden, en virtud de que estos tratados son normas imperativas del derecho internacional.

Se propone la reforma al artículo 3o. de nuestra Ley Fundamental, con el objeto de que en materia educativa el respeto a los derechos humanos y la perspectiva de género se conviertan en instrumentos esenciales en el desarrollo educativo del educando; de igual manera, y siendo congruentes con la composición multicultural de nuestro país, se incluye además la diversidad de los derechos culturales.

Para el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática resulta imprescindible delimitar la actuación de los órganos de justicia militar sobre los delitos o violaciones a los derechos humanos que no guarden conexión con la disciplina militar. De igual manera, resulta necesario e indispensable precisar en el artículo 14 que los delitos de lesa humanidad, el genocidio y los crímenes de guerra son

imprescriptibles, ello en virtud de que el Estado mexicano ha ratificado importantes instrumentos internacionales en la materia.

Se propone adicionar un segundo párrafo al artículo 15, con objeto de enfatizar la obligatoriedad de las autoridades para proteger los derechos humanos.

Los asuntos tan importantes como los derechos económicos, sociales y culturales; los derechos colectivos y los llamados intereses difusos constituyen uno de los pendientes en materia de justicia social que no se han atendido eficazmente, por ello proponemos otorgar su reconocimiento constitucional en el artículo 17 a los que la doctrina ha denominado como intereses difusos y a derechos colectivos.

Cabe señalar que por intereses difusos debemos entender a aquellos bienes que atañen a una comunidad, que es asumida por los ciudadanos que no conforman un sector poblacional identificable e individualizado, entre los cuales no existe un vínculo jurídico, pero representan a un segmento importante de la sociedad, por ejemplo, los derechos del consumidor o el derecho de los usuarios de algún transporte colectivo entre otros.

Por otra parte, los derechos colectivos trascienden al individual y es en el que se encuentran una serie de personas unidas por un vínculo jurídico, como sería el caso de las asociaciones de profesionistas, los sindicatos, los habitantes de un área determinada, un grupo de vecinos etcétera.

Asimismo, en dicho precepto proponemos la adición de un quinto párrafo, donde se distinguen y contemplan dos tipos de daños causados por los órganos judiciales a los individuos: los causados por error judicial, y los causados por el funcionamiento anormal de la administración de justicia.

Los daños causados por error judicial son los ocasionados como consecuencia de la adopción de resoluciones injustas. Se está en presencia de un error cuando se ataca el contenido de una concreta resolución judicial, se tachan de equivocadas unas específicas y concretas resoluciones judiciales. Para que exista error judicial es



necesario que se haya dictado una resolución judicial manifiestamente equivocada, cuyas consecuencias causen directamente, por sí mismas, daño en los bienes o derechos de una persona. Cuando no exista una resolución judicial que directamente prive de bienes o derechos a una parte o le imponga indebidamente obligaciones o gravámenes, pero que por las actuaciones procesales le hayan generado daños y perjuicios injustificados, entonces nos encontraremos ante un supuesto de anormal funcionamiento de la administración de justicia.

A diferencia del error judicial, estaremos en presencia de un caso de funcionamiento anormal de la administración de justicia cuando no exista una resolución judicial que directamente prive de bienes o derechos a una parte o le imponga indebidamente obligaciones o gravámenes, pero que por las actuaciones procesales le hayan generado daños y perjuicios injustificados. La anormalidad del funcionamiento de la administración no implica referencia alguna necesaria al elemento de ilicitud o culpabilidad en el desempeño de las funciones judiciales, al tratarse de un tipo de responsabilidad objetiva.

De igual manera, en el propio artículo 17 constitucional, proponemos la adición de los párrafos sexto, séptimo y octavo con la finalidad de dar reconocimiento constitucional a la jurisdicción contenciosa de los tribunales internacionales a los que el Estado mexicano ha reconocido su competencia así como los mecanismos para dar cumplimiento a sus resoluciones; lo anterior resuelve una laguna que hasta el momento prevalece.

Nuestro país desde el año de 1998 dio por reconocida la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; sin embargo, dicho reconocimiento se encuentra limitado por nuestro marco legal, ya que las resoluciones que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Federales son definitivas e inatacables; entonces, en este momento nos encontramos en el caso que si los afectados de una resolución judicial, elevaran su queja ante la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y ésta resolviera en un sentido diverso al de la última instancia; ¿qué harían nuestro tribunales?<sup>4</sup>

En un primer caso podrían no cumplir con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, alegando que nuestra Constitución no establece algún mecanismo para revisar las resoluciones dictadas por órganos que la propia Carta Magna dispone que son de última instancia, u otro caso sería violentar la Constitución y demás ordenamientos y hacer efectiva la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por tanto consideramos que la adición a éstos tres párrafos nos permiten resolver ésta laguna jurídica y pondría a nuestros órganos jurisdiccionales a los estándares internacionales en materia de protección a los derechos humanos.

Para el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, el sistema penal de corte inquisitorio se encuentra agotado, se trata de un sistema que no protege adecuadamente a los ciudadanos de sufrir violaciones graves a sus derechos humanos como la tortura o los tratos crueles, inhumanos o degradantes; se abusa en demasía de la prisión preventiva y otras formas de detención y la defensa pública por lo demás es ineficiente.

De ahí la imperiosa necesidad la introducción de un proceso penal acusatorio, ya que sólo mediante la procuración e impartición de justicia pronta, expedita, ajustada a derecho y con respeto a los derechos humanos se cumplirán las finalidades esenciales del Estado, relativas al fortalecimiento del orden público con base en la legalidad, y se podrá revertir esta sensación social de impunidad.

La inclusión de principios penales reconocidos internacionalmente, y que forman parte del proceso penal acusatorio como la relevancia de la acusación, la imparcialidad del juez, la presunción de inocencia, la oralidad, la inmediación, la publicidad, la contradicción, la concentración y la economía procesal como principios rectores del proceso penal, y el respeto irrestricto a los derechos humanos.

Por tanto, nuestro grupo parlamentario retoma la propuesta de modificación a los artículos 19 y 20 planteadas con antelación por el diputado a la LIX Legislatura Miguel

Ángel García Domínguez,<sup>5</sup> con objeto de modernizar el sistema de procuración e impartición de justicia; implantar un sistema penal de corte acusatorio; eficacia en la persecución del delito y eficiencia en la utilización de los recursos.

Respecto a la facultad de suspensión de garantías individuales que se confiere al Ejecutivo federal en el artículo 29 constitucional, proponemos adecuar ésta medida a los criterios previstos en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que han sido ratificados por el Estado mexicano. Cabe señalar que, al respecto, el artículo 27.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos dispone que en los casos de suspensión de garantías o de cualquier otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación; sin embargo, dicho instrumento internacional no autoriza la suspensión de los derechos siguientes: al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal; prohibición de la esclavitud y servidumbre; al principio de legalidad y de retroactividad; libertad de conciencia y de religión; protección a la familia; derecho al nombre; los derechos del niño; derecho a la nacionalidad, y los derechos políticos, ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Lamentablemente en nuestro texto constitucional permanecen disposiciones contrarias a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, tal es el caso del artículo 33, el cual impide que cualquier extranjero que se encuentre en nuestro país pueda tener acceso a una defensa adecuada, en virtud de la facultad que tiene el presidente de la república de hacerle abandonar el país sin necesidad de juicio previo y sin garantía de audiencia.

La existencia del actual artículo 33 constitucional permite la violación en México de un principio básico del derecho positivo: proteger a los individuos de los actos arbitrarios de cualquier autoridad. Este artículo vigente es un grave escollo en nuestro sistema legal que debe ser reformado en los términos del derecho internacional de los derechos humanos.

Por lo que concierne a las políticas y relaciones internacionales que el Poder Ejecutivo federal promueve con las naciones del mundo, es del todo indispensable que las mismas se conduzcan de conformidad con los principios constitucionales que en materia de derechos humanos lo vinculan y lo constriñen, de ahí nuestra propuesta de la adición a la fracción X del artículo 89 constitucional es del todo necesaria.

Asimismo, consideramos necesario que los tratados internacionales en materia de derechos humanos celebrados y aprobados por el Estado mexicano de ninguna manera podrán ser denunciados porque, de acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, su celebración y aprobación tendrá la consecuente finalidad de asumir integralmente los compromisos asumidos tanto con las naciones del orbe, como con las personas objetivo de protección y defensa de esos instrumentos internacionales.

Por lo que hace a la reforma al primer párrafo del artículo 102, en su apartado B, en la idea de precisar en el texto constitucional que los derechos humanos se reconocen y amparan, proponemos además que en los casos en que los organismos defensores de derechos humanos determinen la existencia de violaciones a derechos fundamentales por parte de una autoridad, éstos dicten las medidas necesarias para que aquellas cesen. Asimismo, en caso de que los hechos violatorios a los derechos humanos sean además constitutivos de delitos, estos organismos tengan la facultad de realizar investigaciones no jurisdiccionales y denunciar ante las autoridades tales hechos y, lo no menos importante, establecer en el texto de la Carta Magna que en las Constituciones locales y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se garantizará la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

Por lo que hace a la fracción I del artículo 103, proponemos hacer un ajuste para que los tribunales de la federación puedan conocer además de los actos de autoridad que violen las garantías individuales, conozcan además de violaciones a derechos humanos reconocidos por la propia Constitución y por los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

En esos términos, tomando en consideración el fortalecimiento en el trabajo de los organismos defensores de los derechos humanos proponemos dotar de facultades tanto al titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como a los titulares de las entidades federativas para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, leyes federales o locales que vulneren derechos humanos.

Proponemos la adición de un tercer párrafo al artículo 113 para que en las resoluciones administrativas y judiciales en las que se determine la responsabilidad del Estado por violaciones de los derechos humanos se garantice la reparación integral del daño. Efectivamente, en las resoluciones sean administrativas o judiciales que establezcan la responsabilidad estatal por acciones u omisiones de servidores públicos que hayan vulnerado derechos fundamentales de las personas, además de las sanciones que legalmente se deban imponer, también es necesario que la reparación del daño se establezca constitucionalmente, y correrá a cargo del Estado por el indebido o en su caso abusivo proceder de sus agentes.

Finalmente, a pesar de que los instrumentos de carácter internacional en materia de derechos humanos, han sido firmados y ratificados de conformidad con lo establecido por el artículo 133 constitucional, forman parte del sistema normativo mexicano; es una realidad la no aplicación y el desconocimiento de los mismos en el plano de las jurisdicciones federal, estatal y municipal por no decir de las instituciones que conforman el poder ejecutivo y el judicial de tal manera que la reforma que proponemos es del todo indispensable.

Al respecto, conviene recordar que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en su artículo 31.1, establece que un tratado deberá interpretarse de buena fe, conforme el sentido que haya de atribuirse en los términos del tratado y su contexto teniendo en cuenta su objeto y fin primordial.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció la opinión consultiva 2/82 jurisprudencia en el siguiente sentido:

La Corte debe enfatizar, sin embargo, que los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal, dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.

El *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas para México, recomendó reformar la Constitución para incorporar el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la misma, y reconocer a los tratados de derechos humanos una jerarquía superior a los ordenamientos federales y locales, con el señalamiento expreso de que todos los poderes públicos se someterán a dicho orden internacional cuando éste confiera mayor protección a las personas que la Constitución o los ordenamientos derivados de ella.

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

## **Decreto**

Artículo Único. Se reforman la denominación del Capítulo I del Título Primero; el segundo párrafo del artículo 3o.; el artículo 13; los párrafos primero y segundo del artículo 14; el segundo párrafo del artículo 17; el tercer párrafo del artículo 19; el apartado A y la fracción IV del apartado B del artículo 20; los artículos 29 y 33; la fracción X del artículo 89; los párrafos primero, segundo y cuarto del apartado B del artículo 102; la fracción I del artículo 103; el inciso e) de la fracción II del artículo 105; la fracción III del artículo 109, y el artículo 133. Se adicionan un cuarto párrafo al

artículo 1o.; un segundo párrafo al artículo 15; los párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo del artículo 17; un segundo párrafo a la fracción X del artículo 89; los incisos g) y h) de la fracción II del artículo 105; un tercer párrafo al artículo 113 y un segundo párrafo al artículo 133; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

## Capítulo I

### De los Derechos Humanos y las Garantías Individuales

Artículo 1o. ...

...

...

**Los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano forman parte integral de esta Constitución, los cuales complementan y adicionan las garantías y derechos en ella reconocidos. En caso de contradicción, dichos derechos serán interpretados de acuerdo con lo que sea más favorable para la persona humana.**

Artículo 3o. ...

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, el amor a la patria, **el respeto a los derechos humanos, la perspectiva de género, la diversidad cultural** y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I. a VIII. ...

**Artículo 13.** Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; **los órganos de justicia militar** en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército, **ni en la investigación ni en la sanción de delitos del orden común o que implique**

**graves violaciones a los derechos humanos.** Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

#### **Artículo 14. ...**

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. **El Genocidio, los crímenes de guerra y los de lesa humanidad, prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos serán imprescriptibles.**

...

#### **Artículo 15. ...**

**Las autoridades garantizarán que la protección a los derechos humanos reconocidos por ésta Constitución y en los tratados internacionales se realice conforme a lo establecido por el orden jurídico mexicano.**

#### **Artículo 17. ...**

**Toda persona podrá exigir que se le disciernan y reconozcan sus derechos e intereses, incluyendo los humanos, colectivos o difusos por los tribunales competentes bajo los plazos y en términos de justicia, equidad e igualdad que reconoce esta Constitución y los tratados internacionales, los cuales deberán precisarse y regularse en las leyes que de ella emanen, emitiendo los tribunales sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito y, por tanto, tales tribunales funcionarán con apoyo en un presupuesto que les permita su independencia de decisión y su autonomía económica.**



...

...

Conforme a la ley, los daños causados en cualquiera de los bienes o derechos por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la justicia darán al perjudicado derecho a una indemnización a cargo del Estado.

La jurisdicción de los tribunales internacionales establecidos en tratados de los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte, será reconocida en los términos y conforme a los procedimientos establecidos en dichos tratados.

En los casos del orden penal, los procedimientos que lleven a cabo dichos tribunales, así como el cumplimiento de sus resoluciones y sentencias, serán reconocidos y ejecutados por el Estado mexicano de conformidad con lo dispuesto en el tratado internacional respectivo.

Las resoluciones, así como las sentencias irrevocables emitidas por tales tribunales, gozarán de fuerza obligatoria; las autoridades administrativas y judiciales del fuero federal, común y militar deberán garantizar su cumplimiento conforme a lo dispuesto en las leyes.

Artículo 19. ...

...

Todo proceso se seguirá forzosamente por los hechos en los que se base la acusación, y será el juez quien calificará tales hechos al momento de dictar la orden de aprehensión o de presentación y el auto de iniciación del proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha realizado una conducta delictuosa distinta de la que se persigue, ésta deberá ser objeto de acusación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

...

**Artículo 20.** En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán los siguientes derechos:

A. Del inculpado:

**I. Toda persona acusada de un delito será considerada inocente, mientras no sea declarado culpable por sentencia firme; en tal virtud, enfrentará el proceso en libertad salvo que se justifique:**

a) El riesgo de que se evada a la acción de la justicia.

b) Que sea peligroso para la seguridad del ofendido, los testigos o la sociedad.

**II.** Al momento de su detención será informado de los derechos que consagra en su favor esta Constitución y será llevado sin demora ante el juez, quien inmediatamente le informará el nombre de su acusador, la naturaleza y causa de la acusación, y todos los demás datos que consten en la causa. Será asistido gratuitamente por intérprete, si no comprende o no habla español.

**III.** A elegir libremente a un defensor profesional, que deberá comparecer para asistirlo, en todos los actos de la investigación, a partir de que tenga conocimiento de la acusación, de la preparación del juicio y del juicio; y de la confidencialidad de la comunicación con su defensor.

Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio.

**IV.** Inmediatamente que lo solicite, en los casos en que proceda la prisión preventiva, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución.

El monto y la forma de la caución que se fije, deberán ser asequibles para el inculpado; para resolver, el juez deberá tomar en cuenta la naturaleza, modalidades y circunstancias de la conducta delictiva y las características del inculpado, para fijarla.

La ley determinará las circunstancias en las que la autoridad judicial podrá modificar el monto de la caución, y los casos graves en los cuales podrá revocarse la libertad caucional.

Quien estuviere privado de su libertad, y creyere estarlo ilegalmente, tiene derecho en cualquier tiempo a invocarlo ante el tribunal que este conociendo, por sí o por interpuesta persona, el cual debe resolverse en el término de treinta y seis horas.

V. No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión sólo tendrá valor probatorio si es rendida ante el juez o tribunal, en la audiencia del juicio y con la asistencia de su defensor.

VI. En el proceso penal, que se tramitará de forma oral y pública, se mantendrá la más completa igualdad de la acusación con la defensa y se desarrollará íntegramente de manera plenamente contradictoria o adversarial, aplicando los principios de inmediación, concentración, diligencia, celeridad, economía procesal y debido proceso legal.

VII. El juez o tribunal deberán presidir todas las audiencias del proceso, las que sólo podrán diferirse por una sola ocasión por un periodo no mayor a diez días naturales, siempre que pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión; en caso de un diferimiento por un periodo mayor de la audiencia o por dos ocasiones, el proceso será nulo. A la audiencia podrán asistir todas las personas que así lo decidan, salvo que a criterio del juez deba ser privada por tratarse de asuntos que puedan afectar la reputación, el orden o la moral públicos. El tribunal que presida la audiencia será el mismo que dicte la sentencia y, en caso contrario, el proceso será nulo.

No se podrá:

- a) Imponer una pena más grave que la que merece la conducta objeto de la acusación;
- b) Imponer penas por conductas que no han sido objeto de acusación; o por una conducta distinta de la contenida en la acusación, aunque las penas de uno y otro ilícito sean iguales.

El tribunal de apelación no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único. El inculpado deberá tener conocimiento de cualquier cambio que el órgano de procuración de justicia realice en la acusación, para que pueda defenderse.

VIII. Dispondrá del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de la defensa.

IX. Cuando así lo solicite será careado, en presencia del juez, con quien deponga en su contra, salvo lo dispuesto en la fracción V del apartado B de este artículo.

Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosele el tiempo que se estime necesario al efecto y auxiliándole por los medios adecuados para la preparación de la defensa y para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso.

X. Serán nulas de pleno derecho las pruebas que no sean admitidas y desahogadas en la audiencia ante el juez o tribunal quien debe presidirla sin poder delegar esta función; a tal audiencia deberán asistir todas las partes. También serán nulas de pleno derecho las pruebas obtenidas ilegalmente.

XI. Serán parte en el proceso el acusador, el acusado, la víctima o el ofendido y el obligado a la reparación del daño. El juez o tribunal cuidarán que las partes

en el proceso dispongan de todos los medios para presentar sus pretensiones y defensas.

XII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa.

En caso de que la sentencia no se dicte en el término señalado, el indiciado no podrá volver a ser sujeto de proceso por los mismos hechos que dieron lugar al juicio, y, si está en prisión, será liberado inmediatamente.

XIII. En ningún caso podrá prolongarse la prisión por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquier otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún motivo análogo.

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la prisión preventiva.

XIV. A ser indemnizado conforme a la ley en caso de haber sido absuelto en sentencia firme.

XV. Todo acusado tendrá derecho:

A. A que un juez penal controle la investigación del delito y la acusación; dicte todas las decisiones jurisdiccionales durante la etapa preparatoria, que terminará con la acusación, el sobreseimiento o la suspensión del procedimiento a prueba; y, cuando sea procedente, a que se lleve a cabo la conciliación en los casos de acción privada, para dar oportunidad de que llegue a un arreglo con la víctima o el ofendido; a asistir a todos los actos preparatorios a juicio, así como al desahogo de pruebas anticipadas.

**B. A un proceso abreviado:**

**a) Tratándose de delitos de acción privada, si llega a un acuerdo de conciliación en cuanto a la reparación del daño, con la víctima o el ofendido.**

**b) Tratándose de delitos de acción pública, cuando el imputado admita solamente el hecho que se le atribuye, o cuando, además, la pena acordada por las partes no supere los tres años de privación de libertad.**

**C. A un proceso ordinario ante un tribunal compuesto por tres jueces que serán elegidos aleatoriamente para cada juicio, y que estarán presentes en todas las audiencias sin poder delegar dicha función en ningún otro juez.**

Al comenzar el juicio, primero se oirá al Ministerio Público y después al acusado; admitiéndose en ese orden el desahogo de las pruebas ofrecidas en tiempo. Al concluir el desahogo de pruebas, se pasará a una fase de alegatos y, una vez finalizada ésta, el tribunal deliberará dictando sentencia en ese momento.

No podrá celebrarse ninguna audiencia si falta alguno de los integrantes del tribunal; y en caso de enfermedad o muerte de alguno de los jueces se elegirá un nuevo tribunal para que conozca del asunto, reponiéndose el procedimiento en su totalidad.

El tribunal que conozca del proceso será el mismo que dicte la sentencia, la cual deberá darse a conocer al finalizar la última audiencia. Si el tribunal que conozca del asunto no es el mismo que dicte la sentencia, el juicio carecerá de valor.

El tribunal tomará las decisiones por mayoría; quien este en desacuerdo podrá emitir voto particular.

**D. A que un juez controle y resuelva la suspensión del proceso a prueba.**

E. A acudir a un tribunal de casación en caso de incompetencia, excusa y recusación de jueces, quejas por retardo en la justicia e impugnación de resoluciones y sentencias. Contra las decisiones del tribunal de casación no procederá recurso alguno.

F. El Poder Judicial de la Federación no podrá conocer de amparo judicial en materia penal.

G. A que, en caso de estar en prisión preventiva o ser condenado, un juez penitenciario salvaguarde sus derechos y corrija los abusos y desviaciones que en cumplimiento de los preceptos del régimen penitenciario puedan producirse. Verifique permanentemente el exacto cumplimiento de la legislación aplicable en todas las áreas del centro de readaptación social, y en caso contrario toma las medidas conducentes para su total aplicación. Vigile el cumplimiento de la pena; resuelva sobre la concesión de privilegios legales, su traslado a institución abierta y su preliberación y, en su caso, declare la compurgación de la pena a que fue condenado.

B. De la víctima o del ofendido:

...

...

...

...

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido sentencia condenatoria o si dictando sentencia absolutoria considera que conforme a la legislación civil es procedente.

**Artículo 29.** En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados

Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender **o limitar** en todo el país o en lugar determinado el **ejercicio de los derechos humanos** y garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y **efectivamente** a la situación, **salvo aquellas obligaciones que deriven de los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano y que conforme al derecho internacional de los derechos humanos no pueden ser suspendidas o limitadas. La suspensión o limitación sólo podrá hacerse por un tiempo limitado para enfrentar las exigencias de la situación, sin que la misma** se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

**Artículo 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; **permitiéndoseles la garantía de audiencia y al debido proceso en caso de enfrentar un procedimiento judicial o administrativo previsto en las leyes mexicanas.**

**Artículo 89. ...**

I. a IX. ...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: **el respeto, promoción y defensa de los derechos humanos**; 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; la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

**Los tratados internacionales en materia de derechos, ratificados por el Estado mexicano, no podrán ser denunciados.**

**Artículo 102. ...**

A. ...



B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que reconoce y ampara el ordenamiento jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior **en los casos en que determinen la existencia de violaciones a los derechos humanos por parte de una autoridad, dictarán las medidas necesarias para que éstas cesen.**

**Asimismo, en caso de que los hechos violatorios a los derechos humanos sean además constitutivos de delitos, estos organismos tendrán la facultad de realizar investigaciones no jurisdiccionales y denunciar tales hechos.**

**Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos jurisdiccionales.**

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. **En las Constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se garantizará la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, de conformidad con los principios que se establecen en este párrafo.**

...

...

...

...

**Artículo 103. ...**

I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales o **derechos humanos reconocidos por esta constitución y por los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.**

**Artículo 105. ...**

I. ...

II. ...

...

a) a d) ...

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la **Asamblea Legislativa del Distrito Federal**, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea;

f) ...

g) El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, leyes federales o locales que vulneren derechos humanos, y

h) Los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de cada una de las entidades federativas, exclusivamente en contra de leyes locales que vulneren derechos humanos.

III. ...

**Artículo 109. ...**

I. a II. ...

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten **los derechos humanos**, la legalidad, honradez,

lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

...

...

**Artículo 113. ...**

...

**En las resoluciones administrativas y judiciales en las que se determine la responsabilidad del Estado por violaciones de los derechos humanos se garantizará la reparación integral del daño de conformidad con el artículo 1o. de esta Constitución.**

**Artículo 133.** Esta Constitución, los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado y las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella en ese orden serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces y demás autoridades de las entidades federativas y de los municipios se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

**Los preceptos contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos tendrán jerarquía constitucional y su interpretación se hará de conformidad con el principio *pro homine* establecido en el párrafo cuarto del artículo 1o. de esta Constitución.**

**Transitorio**

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

## Notas

1 Carrillo Salcedo, Juan Antonio, *El derecho internacional de los derechos humanos*, Barcelona, Tecnos, 1998.

2 Carpizo, Jorge. *Estudios constitucionales*, quinta edición. Editorial Porrúa/UNAM. México, 1996. p. 485.

3 Ver *Una vuelta a los principios sobre derechos humanos en la Constitución mexicana. Algunas pistas de reflexión a la luz del derecho comparado*. José Luis Caballero Ochoa. Ponencia. Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).

4 Carbonell Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, Porrúa/UNAM, México 2000, prólogo a la tercera edición, pp. XXIV y XXV.

5 Gaceta Parlamentaria número 1576, jueves 2 de septiembre de 2004.

Diputada Alliet Bautista Bravo (rúbrica)

---

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA PILAR GUERRERO RUBIO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Pilar Guerrero Rubio, integrante de la LX legislatura del H. 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 XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante el pleno de esta honorable Asamblea la presente iniciativa mediante la cual se reforma el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de que se establezca el trabajo obligatorio en los centros de reclusión, como medio para la readaptación social del delincuente con base en la siguiente:

### Exposición de Motivos

El sistema penitenciario mexicano necesita con urgencia una reforma y modernización. Hasta ahora, las cárceles, han funcionado, contrariamente para lo que fueron creadas, no readaptan ni socializan a los reclusos.

Por ello, es necesario crear las condiciones legales para combatir los problemas que se presentan en los centros penitenciarios del país como el ocio, la corrupción, el autogobierno, la violencia, insalubridad, la venta de droga, de bebidas alcohólicas y la prostitución.

Se reconoce que desde hace varios años las cárceles mexicanas están en crisis y no rehabilitan.

Es así que en diciembre de 2006 la Comisión Nacional de Derechos Humanos presentó el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria; en el cual, con base en la evaluación de siete derechos fundamentales, reprobó con la nota de 5.92 al sistema penitenciario del país.

Es importante precisar que el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria se basa en la información correspondiente a 28 entidades y 191 centros de internamiento del país, ya que según información de la Secretaría de Seguridad Pública, en el país existen 454 cárceles: seis del gobierno federal con 3 mil 112 presos; diez en el Distrito Federal, con 33 mil 060 reos; en los estados trescientas cuarenta y dos cárceles, con 172 mil 583 internos; los municipios tienen noventa y seis prisiones con 3 mil 823 personas, por lo que en total para enero de 2007 existía una población penitenciaria de 212 mil 578 detenidos.

El 76.55 por ciento de la población penitenciaria corresponde al fuero común y el 23.45 por ciento al fuero federal.

En el mismo mes la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) presentó a su vez su Informe Especial 2005 sobre la situación de sus Centros de Reclusión, en el que se describe que existen "recursos escasos para una acción pública destinada a una población hacinada; con un perfil, en términos generales, joven, soltera o casada; de bajo nivel educativo; pobre; en mayor proporción consignada por delitos de carácter patrimonial".

De ambos estudios se desprende que la sobrepoblación penitenciaria es una de las principales causas de la crisis de la readaptación social y de la seguridad en México.

Lo anterior, debido a que el aumento de la población penitenciaria está generando problemas de sobrecupo, hacinamiento y promiscuidad, circunstancias que contribuyen a no corregir al ser humano que ha delinquido.

Según información disponible "la sobrepoblación es considerada un indicador de riesgo potencial de los centros de reclusión, pues desencadena una serie de eventos que comprometen la capacidad de atención a la población penitenciaria, de gestión, de control y de estabilidad en la prisión. Se considera que si la sobrepoblación muestra una relación mayor a los 120 internos por cada 100 espacios existentes, están en

grave riesgo tanto el control del centro penitenciario como los fines mismos de la readaptación.

En consecuencia, además de los efectos de la sobrepoblación carcelaria, debemos reconocer que los reclusos no están sujetos a auténticos procesos de readaptación, toda vez que el trabajo y la educación son optativos.

De acuerdo con el 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 de 2004, la falta de actividades laborales es una constante en un considerable porcentaje de los centros de reclusión, debido a la falta de talleres o, en su caso, de herramientas y materiales necesarios para su debido funcionamiento. Aunado a lo anterior, son pocos los centros de reclusión en los que existe personal técnico que participe en la organización de las actividades laborales y proporcione alguna clase de capacitación para el desempeño de las mismas. Lo que prevalece en los centros carcelarios es el ocio de la mayoría de la población.

Podemos inferir que la situación anteriormente descrita no ha mejorado en la mayoría de los centros de reclusión, pues en términos del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2006 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de los 191 centros de internamiento que fueron objeto de supervisión, por lo que se refiere a los derechos humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas, se obtuvo una calificación nacional de 5.92.

En este sentido, a manera de ejemplo existen casos concretos que demuestran que actualmente no se realizan actividades laborales como parte del proceso de readaptación social de los internos. Esto es, de conformidad con el informe de actividades 2006 de la propia Comisión, en el Cefereso número 1 "Altiplano": no se organizan actividades educativas, laborales y de capacitación para el trabajo y en la Colonia Penal Federal Islas Marías no se organizan actividades laborales

remuneradas para los colonos y es reducido el número de internos que reciben capacitación para el trabajo".

Incluso un estudio realizado por el Open Society Institute concluyó que las cárceles en México son "bodegas de seres humanos donde la rehabilitación es impensable", y podemos agregar que no sólo la rehabilitación de los internos se dificulta, sino que además existe un alto costo a cargo de la ciudadanía, quien paga el sostenimiento de los reclusos.

En el estudio patrocinado por el Open Society Institute se describe que en el sistema carcelario nacional cuesta 130 pesos mantener a cada uno de los 210 mil internos – esta cifra difiere con la proporcionada por la Secretaría de Seguridad Pública–, lo que se traduce en una erogación de 27 millones de pesos al día o 9.93 miles de millones de pesos anuales.

Es decir, en alimentar y vestir a los reclusos, entre los tres niveles de gobierno, se gastan 6.56 millones de pesos al día.

Consideramos que el alto costo que implica mantener las 454 cárceles que integran el sistema penitenciario mexicano debe tener su correlativo con el deber del Estado de procurar que el autor de un delito no incurra nuevamente en una conducta ilícita, a través de una verdadera readaptación social que de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de nuestra Carta Magna, el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación constituyen medios para la readaptación social del delincuente.

Empero, la mayoría de los centros de reclusión no están en condiciones de cumplir con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 18 constitucional, ya que en los hechos el sistema penitenciario mexicano no ha funcionado plenamente y sólo ha demostrado ser un foco de contaminación delictiva.

De hecho la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 2006 mediante una recomendación general, expresó que "es otra la realidad en el sistema penitenciario de la República Mexicana, ya que no se cumple adecuadamente con el mandato



constitucional de readaptación social previsto en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni con el sentido humanista que desde hace décadas se ha pretendido aplicar en los centros de reclusión y no se puede lograr una efectiva readaptación, ni hacer efectivos los derechos que otorga el artículo 18 constitucional, cuando a los internos no se les proporcionan los medios necesarios para obtener un tratamiento individualizado sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación, que son esenciales para alcanzar ese objetivo".

Por lo anteriormente expuesto, el grupo parlamentario del Partido Verde considera que para lograr una verdadera readaptación social es necesario adoptar diversas medidas; entre otras, mantener ocupada al total de la población carcelaria, para lograrlo proponemos reformar nuestra Carta Magna para establecer la obligatoriedad de la ocupación laboral, por ende, no permitir la ociosidad de los internos.

En consecuencia, con la presente iniciativa se propone convertir a los centros de reclusión en verdaderos centros de trabajo, a efecto de readaptar a los reclusos y hacer posible su reinserción social.

La reforma propuesta influirá de manera positiva en la operación de los centros de reclusión debido a que el trabajo, mantendrá a los internos ocupados y al mismo tiempo también se reducirá el peligro de disturbios, catalizados muchas veces por la falta de actividades constructivas.

Lo anterior, debido a que se ha estimado que el trabajo contribuye a hacer de las prisiones un entorno más seguro, mejor controlado y positivo y a mejorar la eficacia de las operaciones institucionales.

Asimismo, el trabajo en prisión es fundamentalmente vigilado, lo que implica atención y control de los reclusos y exige una estructura administrativa adecuada que le sirva de apoyo.

Por ello, en tanto los internos realicen las tareas correspondientes, se contribuirá a que adquieran buenos hábitos de trabajo, el sentido de la responsabilidad y el espíritu de equipo.

Con esta reforma se prevé que los beneficios generados por el trabajo en la prisión sean utilizados para mejorar las condiciones de vida de los internos, ya que deberá efectuarse en condiciones laborales que aseguren la salud y un nivel decoroso para el interno, con absoluto respeto a sus garantías individuales.

Es oportuno mencionar que algunas entidades federativas ya prevén en su legislación que el trabajo sea obligatorio como es el caso de Puebla, Aguascalientes y Durango, entidades federativas que de conformidad con el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2006, en materia de derechos humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas, obtuvieron el tercero, cuarto y quinto lugar a nivel nacional con una calificación de 7.75, 7.38 y 7.15 respectivamente.

Un importante ejemplo en esta materia, lo encontramos en Nuevo León, quien prevé en la Ley que Regula la Ejecución de las Sanciones Penales que "todo interno sentenciado se encontrará sujeto a un régimen de trabajo".

De conformidad con el multicitado Diagnóstico, esta entidad federativa obtuvo el primer lugar a nivel nacional con una calificación de 8.54, en materia de derechos humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas.

Estas actividades se traducen fundamentalmente en un cambio de actitud del interno, con una garantía mayor de que cuando obtenga su libertad, habrá menores posibilidades de reincidir o de volver a delinquir.

En consecuencia, la presente iniciativa tiene el propósito de que los centros penitenciarios cumplan de manera efectiva con la prevención especial, para prevenir el delito a través de la aplicación de un tratamiento que logre generar un cambio de conducta en el delincuente, "tratando de rescatar en él, su capacidad de convivir en armonía en la sociedad".

Con la obligatoriedad del trabajo, además de beneficiar al interno en el proceso de readaptación y de obtener, en su caso, los beneficios de libertad preparatoria o remisión parcial de la pena, se ayudaría también al Estado a cumplir su función, al recluir a los sentenciados en centros que efectivamente sirvan para readaptar a quienes delinquen.

Finalmente es conveniente señalar que la reforma propuesta implica que el Estado deberá adoptar las medidas que sean necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la readaptación social.

Por lo expuesto, en términos de lo previsto en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, somete a la consideración de esta H. Asamblea la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

**Artículo 18. ...**

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

...

...

...

...

...

...

### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor a los dos meses siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** La Federación, los estados y el Distrito Federal contarán con un plazo de seis meses contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para expedir las leyes y disposiciones administrativas que se requieran para su aplicación, así como para crear las instituciones y órganos necesarios para el mismo efecto.

**Tercero.** Se derogan las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en la sede del honorable Congreso de la Unión a los veinticuatro días del mes de de abril de dos mil siete.

Diputada Pilar Guerrero Rubio (rúbrica)

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41 Y 99 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA SARA CASTELLANOS CORTÉS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Sara Isabel Castellanos Cortés, diputada federal por la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, en ejercicio de las facultades contenidas en los artículos 72, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de los artículos 41 y 99 de la Constitución General de la República, en materia electoral, de conformidad con la siguiente

### Exposición de Motivos

1. No obstante diversas consideraciones respecto del grado de complejidad y calidad de que se ha ido dotando al sistema normativo mexicano en materia electoral a partir de las reformas constitucionales de 1990 y 1996, que dieron origen a las instituciones autónomas, profesionalizadas e independientes responsables de la función de Estado de organizar las elecciones federales y de garantizar la autenticidad y libertad del sufragio popular sobre la base de los principios rectores de certeza, imparcialidad, legalidad y objetividad, es un hecho que el diseño institucional y de procedimientos electorales dista aún de ser un modelo acabado y plenamente funcional, como ha quedado evidenciado de la forma más patente a partir de los resultados de los comicios generales de julio del 2006

2. Efectivamente a partir del cambio democrático que implicó que, en julio de 2000, por vez primera en la historia nacional, haya accedido a la Presidencia de la República un candidato de oposición, abrió amplias expectativas y esperanzas de que tal

circunstancia daría inicio a una nueva época de modernidad y gobernabilidad democrática al país. Desgraciadamente, los escándalos por el financiamiento irregular de la campaña del ex presidente Vicente Fox, además de un estilo personal de gobernar totalmente errático, gris y frívolo, empañaron la primera gran conquista democrática del México del siglo XXI e imposibilitaron continuar avanzando en el perfeccionamiento de los sistemas político, electoral y de partidos, lo que hubiese permitido hacer realidad la democracia participativa, la gobernabilidad democrática y la justicia social.

3. De manera especial, la dinámica con que se desarrolló el proceso electoral del 2005-2006, antecedido por las tensiones provocadas en el sistema político por la mala conducción del Presidente de la República como jefe de Gobierno y de Estado, y su incapacidad para dar dignidad y contenido a la función de la Presidencia como una instancia imparcial y ajena a la lucha de partidos, provocó que el sistema normativo e institucional hasta entonces relativamente exitoso, no resultase suficiente para procesar de manera adecuada el proceso electoral.

Efectivamente, desde la integración misma del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral y en todas y cada una de sus etapas formales, fue objeto de críticas, descalificaciones y quejas, muchas de ellas propiciadas por las excesivas permisividad y pasividad demostrada por los órganos de dirección administrativa de la autoridad electoral, frente a flagrantes violaciones e inusitada presencia del Ejecutivo federal y diversos servidores públicos en ámbitos que les estaban impedidos por elemental ética y equidad; el proceso fue igualmente cuestionado por la insuficiencia de la legalidad para regular fenómenos emergentes y fallas de diseño normativo que se fueron evidenciando a lo largo del mismo.

4. De hecho, las graves inconsistencias detectadas ya desde el 2000 en múltiples aspectos de las reglas de la competencia electoral, provocaron que muchos sujetos con derecho de iniciativa en el Congreso de la Unión, representativos de todas las fuerzas políticas, presentaran sucesivamente propuestas de reformas y ajustes a la normativa electoral. En ese tenor, legisladores del Partido Verde Ecologista de México

suscribimos y presentamos, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, una serie de iniciativas que buscaban corregir desviaciones y regular diversas cuestiones, tales como: precampañas, nuevas reglas de fiscalización en campañas, nuevos diseños institucionales para el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mejores reglas de equidad y género, entre otros temas relevantes.

5. No obstante lo anterior, por el evidente desinterés y la falta de capacidad para la construcción de acuerdos y consensos demostrada por el Presidente de la República y su partido, no fue posible llevar a cabo reformas que ya eran consideradas indispensables desde entonces. Para desgracia de México, tales actitudes provocaron que a lo largo de todo el proceso electoral, y especialmente en la etapa de los cómputos y la calificación de la elección presidencial, e incluso hasta después de la toma de posesión del actual Presidente, la vida pública estuviese sometida a grandes presiones derivadas del desaseado manejo de la política y que las instituciones públicas, particularmente la presidencial y los organismos electorales hayan sido sometidos a un grado de desgaste y descrédito que impacta en toda la vida nacional. En los hechos, lo anterior significó una regresión democrática sin precedentes en el país.

6. En ese contexto, es que el Congreso de la Unión, previa iniciativa del senador Manlio Fabio Beltrones, ha expedido la Ley para la Reforma del Estado, que busca hacerse cargo de la urgente necesidad de dar contenido y rumbo al debate nacional y promover, en su caso, las consecuentes reformas estructurales en los temas de mayor relevancia para el desarrollo nacional, con equidad y justicia.

En esa dinámica, con la presente iniciativa se pretende recapitular y poner al día una serie de temas que, como ya se ha dicho, fueron materia de inquietudes y propuestas por parte de legisladores del partido Verde Ecologista de México en ambas cámaras del Congreso de la Unión y que buscan incorporar en el orden constitucional, en primera instancia, diversas cuestiones derivadas de las experiencias recogidas a partir de los procesos electorales de los últimos años.

De tal forma, esta iniciativa propone, de manera sucinta, se atiendan los siguientes aspectos:

- Independientemente de que el actual artículo 116 constitucional, en su fracción IV, dispone las normas básicas que en materia electoral deberán contener las Constituciones locales, se propone que en el primer párrafo del artículo 41, se haga una referencia específica a dicha obligación, con un sentido garantista y de mayor alcance, de modo que no sólo se establezca esa obligatoriedad para efecto de los procesos electorales, sino como contenido fundamental de toda norma que tenga que ver con democracia participativa y derechos políticos de los ciudadanos.

- Reconocer en el artículo 41 a las Agrupaciones Políticas Nacionales como entidades de interés público y sujetos plenos de derecho, en su calidad de organizaciones originarias de los partidos políticos, y se les imponga las obligaciones y derechos consecuentes a tal naturaleza.

- Reforzar el sentido de la exclusividad de los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales en materia político-electoral, a efecto de impedir la indeseada intervención de organizaciones e individuos ajenos al sistema de partidos y agrupaciones políticas que, al amparo de supuestos intereses cívicos o bajo membretes sin sustento alguno y eludiendo la ley en materia de control y fiscalización de gasto y propaganda electoral buscan influir positiva o negativamente en favor de determinados partidos o candidatos. En todo caso, garantizar que las inquietudes ciudadanas, sin demérito del ejercicio pleno de las garantías ciudadanas en materia de libertad de expresión y participación políticas, se realicen por las instancias partidistas.

- En congruencia de lo anterior, deben imponerse a los partidos y agrupaciones políticas, mayores controles y reglas en materia de democracia interna y transparencia; así como en lo relativo a su organización y participación en todos los ámbitos de la vida nacional, de modo que se dignifique a las organizaciones políticas y respondan a cabalidad de su calidad de entidades de interés público y de depositarias de la confianza de sus militantes y simpatizantes. En ese orden de ideas, se propone establecer en la Constitución la necesidad de



expedición de regulación integral y especializada, consistente en una Ley de Partidos Políticos, donde se regulen con exhaustividad las normas relativas a la constitución, derechos y obligaciones, transparencia y rendición de cuentas, formas de participación en la vida pública nacional, hasta la pérdida de registro o disolución y liquidación.

- En el ordenamiento especial, se regulará la vigilancia y control, a cargo de la autoridad electoral, de las modalidades que utilicen los partidos políticos para la determinación de sus candidatos a los cargos de elección popular, sobre la base de que las precampañas y procesos internos deben obedecer a los principios rectores de la función electoral y garantizar la transparencia y la democracia interna de los partidos.

- Se propone revisar a profundidad la normatividad relativa al financiamiento, control y fiscalización del gasto de los partidos políticos, clarificando la base constitucional para el desarrollo legal de nuevas facultades, derechos y obligaciones en la materia, tanto a cargo de los partidos políticos como de las autoridades de fiscalización y jurisdiccionales.

- Se propone que el acceso a los medios de comunicación social electrónicos que tengan los partidos políticos para la difusión de sus actividades y en las campañas electorales, sea única y exclusivamente a través de los tiempos que corresponden al Estado. Lo anterior, permitirá detener la siempre ascendente espiral de gasto que en materia de medios realizan los partidos y la transferencia virtual de fondos públicos a las empresas concesionarias de radio y televisión. Del mismo modo, y toda vez que en la actualidad la mayor parte de los gastos de campaña de los partidos políticos se realizan en contrataciones de tiempo en radio y televisión, al establecer que el acceso a dichos medios será únicamente en tiempos oficiales, se logrará un ahorro inmediato y sustancial en el gasto político electoral, además de otras aquellas adecuaciones que para reducir dicho gasto pueden realizarse en las reformas conducentes a

la ley electoral secundaria, con la revisión de las fórmulas para calcular el costo de las campañas y la revisión de sus tiempos de duración.

- En cuanto garantía plena de certeza y transparencia, se propone establecer que, como regla fundamental democratizadora para todo proceso electoral que se realice en cualesquiera de los órdenes de gobierno, federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, bajo determinadas circunstancias y condiciones se realicen, previa petición de parte y bajo mecanismos controlados por instancias jurisdiccionales, recuentos parciales o totales de votación para garantizar el pleno apego a los principios de certeza y autenticidad de las elecciones.

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

## **Decreto**

Primero. Se modifican el primer párrafo; la fracción I del párrafo segundo y el primer párrafo de la fracción II; se adiciona un último párrafo a la fracción II; y un párrafo segundo a la fracción IV, recorriéndose en su orden el actual párrafo segundo de dicha fracción, que pasa a ser tercero, del párrafo segundo, todos del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Artículo 41.**

El Pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal *y deberán garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y el cumplimiento de los principios rectores de la función electoral y la democracia participativa.*

...

I. Los partidos políticos y *las agrupaciones políticas nacionales* son entidades de interés público; *la ley electoral* determinará las formas específicas de su intervención en *los comicios populares*. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. *Se establecerán en una ley específica las normas necesarias para la integración, funcionamiento, asociación, pérdida de registro y liquidación de los partidos y agrupaciones políticas, precisando con claridad sus derechos y obligaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y democracia interna. En todo caso, las normas para la realización de procesos electivos internos partidistas deberán garantizar la equidad, autenticidad, libertad de sufragio y la observancia de los principios rectores de la función electoral;*

...

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente *de los medios de comunicación social en los tiempos que correspondan al Estado*, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. *Queda prohibida a toda persona la contratación de espacios en medios de comunicación electrónicos, que tengan como objetivo la promoción personal o la intervención de cualquier modo en los procesos electorales, a favor o en contra de cualesquier partido, candidatos o programa electoral.* Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

...

a) a c) ...

...

*En todo caso, las leyes garantizarán que los programas y recursos públicos no sean utilizados en modo alguno, directa o indirectamente, como instrumento para la promoción de intereses políticos o electorales de servidores públicos, partidos u organizaciones.*

III. ...

IV. ...

En todo caso, el sistema a que se refiere el párrafo anterior, establecerá los supuestos y mecanismos para la realización de recuentos parciales o totales de votación, además de precisar las causales y supuestos para decretar la nulidad de votaciones y de elecciones para los cargos de elección popular en que así resulte necesario para garantizar la autenticidad y libertad del sufragio y el cumplimiento de los principios rectores de la función electoral.

...

**Segundo.** Se modifica la fracción IV del párrafo cuarto del artículo 99 Constitucional, en los siguientes términos:

**Artículo 99. ...**

...

...

...

I a III. ...

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos. *En el marco de sus resoluciones, la Sala Superior del Tribunal, por mayoría calificada de cinco de sus integrantes, podrá determinar la desaplicación de las normas constitucionales o legales de las entidades*

*federativas, cuando no se correspondan con la Constitución General de la República.*

### **Artículos Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo previsto en los artículos siguientes.

**Segundo.** Las entidades federativas deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar dentro de un año contado a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales antes del mes de octubre del 2008.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

**Tercero.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el presente decreto.

Dado en la sede del honorable Congreso de la Unión a los veinticuatro días del mes de de abril de dos mil siete.

Diputada Sara Isabel Castellanos Cortés (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY DE PLANEACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA MARTHA HILDA GONZÁLEZ CALDERÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

La suscrita, Martha Hilda González Calderón, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II; 56, 60, 62, 63 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que contiene reformas a los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D y adición de la fracción XXIX-D-Bis, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y reformas y adición a la Ley de Planeación en los siguientes puntos: reforma al artículo 2º, fracción VI, con adición de una fracción VII; reforma a los artículos 3º, párrafo primero; 8º, párrafo segundo; 14, fracciones II, III, VI y VII ; 16, fracciones III, IV y VI; 17, fracción IV; 20, párrafo segundo; 21, párrafo segundo; 22, párrafo primero; adición de un artículo 24-Bis; reformas a los artículos 25, 27, 29 y 34, fracción IV; al tenor de los siguientes:

**Antecedentes**

La gran cantidad de variables que intervienen en el acontecer nacional hacen que México se encuentre en una circunstancia histórica, política, económica y social inédita y al mismo tiempo muy compleja; nos hallamos en una coyuntura que involucra a más de cien millones de mexicanos que buscan cada día avanzar en el mejoramiento de su calidad de vida, desde el seno familiar hasta los conglomerados humanos que se concentran en nuestras grandes ciudades, sin dejar de lado el papel importantísimo

que desempeña la población rural del país, necesario complemento para dar equilibrio y sustento a la creciente población urbana.

Esta situación no es exclusiva de nuestro país ni de nuestra región o continente, es el resultado de un crecimiento a nivel mundial de los conglomerados humanos, que viene aparejado al fenómeno de la globalización, la cual genera a su vez cambios en la actividad económica y el movimiento humano entre las zonas rurales y las urbanas. Estamos viendo como el mundo se convierte en un territorio de ciudades que se convierten en centros de poder, de comercio, de comunicaciones, de movimiento financiero a gran escala, sin dejar de mencionarlas como agentes de cambio, no siempre benéfico, al entorno ambiental.

Los temas tratados por investigadores convocados por esta Cámara hacen posible perfilar la importancia del tema metropolitano a nivel mundial. De esta manera, se ha subrayado el hecho de que durante los últimos cincuenta años, "...se ha dado uno de los cambios sociales más dramáticos en toda la historia de la humanidad. El proceso de urbanización, antes lento, se aceleró hasta reunir en las grandes ciudades a la mayor parte de la población de los países."

Las ciudades en el mundo tienen un proceso de crecimiento muy complicado en la mayoría de los casos, si bien los factores que confluyen en ese proceso pueden aislarse, al menos desde el punto de vista metodológico con el propósito de estudiar su dinámica interna; así tenemos flujos poblacionales que arriban a las metrópolis –o a las ciudades en vías de serlo– mientras que otros salen hacia la periferia; el transporte se erige en uno de los factores más importantes que condiciona el crecimiento de las ciudades, involucrando temas como la disponibilidad y posibilidades de acceso a las opciones modales; grado de eficiencia vial; impulso o control de los asentamientos humanos, de la vivienda y de los centros de producción, de comercio y de empleo, entre otros aspectos. Los impactos ambientales diversos, la gobernabilidad y la gobernanza también son aspectos importantes a considerar en los procesos de metropolización mundial, lo mismo que la dinámica económica de insumos y productos económicos que son propios de las grandes concentraciones humanas.

El investigador José Antonio Rosique Cañas ha subrayado la importancia de este fenómeno mundial al establecer que "En las últimas tres décadas se dio una tendencia mundial a la metropolización; grandes áreas urbanas se extienden a lo largo de decenas y en ocasiones hasta de cientos de kilómetros. A principios del siglo XXI, el mundo cuenta con 33 áreas metropolitanas con más de 5 millones de habitantes; de ellas, 12 tienen más de 10 millones y 6 más de 15. Asimismo, en las 100 ciudades más pobladas del planeta hay 800 millones de habitantes (15% de la población mundial) y tres ciudades rebasan los 20 millones; este fenómeno de metropolización sigue a la alza..."

El caso de nuestro país no ha sido ajeno a estos fenómenos mundiales caracterizados por su tendencia creciente y complejidad insoslayable. México es uno de los países del mundo donde la metropolización se ha hecho patente en las últimas décadas de manera muy evidente, resultado de la confluencia de diversas circunstancias geográficas, demográficas de movilidad y permanencia; de crecimiento urbano falto de planeación y una perspectiva de sostenibilidad ambiental que hasta hace pocos años se dejaba deliberadamente de lado o bien se le otorgaba poca atención, en el mejor de los casos.

Con el propósito de resaltar el proceso de urbanización, con tendencia hacia la metropolización en México, el investigador Gustavo Garza Villareal distingue tres grandes periodos que perfilan la evolución del sistema urbano en nuestro país: el primero de ellos con un crecimiento de su tasa de desarrollo urbano y poblacional moderado-bajo, que va de 1900 a 1940; un segundo periodo que va de 1940 a 1980 caracterizado por un crecimiento de esos indicadores a un ritmo acelerado medio y finalmente un tercer periodo entre 1980-1990 y 1990-2000, que es considerado de crecimiento bajo-acelerado. Garza Villareal destaca también que en la década de los ochentas se inicia en México el cambio de un sistema fundamentalmente monocéntrico a uno policéntrico, ya que "...en 1980 las ocho ciudades grandes de más de 500 mil habitantes absorbieron 56% de la población urbana total." Por otra parte, el autor señala que el porcentaje de la población urbana, respecto de la total se elevó de



55 al 63% entre 1980 y 1990, periodo en el que también se aprecia el crecimiento de 81 ciudades mexicanas a una tasa mayor que la urbana de 3.5% para ese mismo periodo. Es en este lapso cuando se registra el acelerado crecimiento de las ciudades que tienden a configurar la región metropolitana de la Ciudad de México, como es el caso de Puebla, Querétaro, Pachuca, Tlaxcala, San Juan del Río y Toluca. Esta última ciudad viene a conformar ya lo que técnicamente podría llamarse una megalópolis con la Ciudad de México.

De 1980 a 1990, las ciudades de la frontera norte se inscribieron también dentro de un proceso de crecimiento muy acelerado desde el punto de vista urbano, poblacional y económico; este último aspecto impulsado por el establecimiento de maquiladoras, sobre todo en ciudades como Tijuana, Ciudad Juárez, Mexicali y Matamoros, entre otras. Otro ejemplo de crecimiento acelerado de las ciudades mexicanas en este periodo lo aportan los centros turísticos y manufactureros más importantes, mismos que registraron significativas tasas de crecimiento urbano y poblacional, como fue el caso de Cancún, Acapulco, Puerto Vallarta, Oaxaca y Guanajuato, entre los primeros y Saltillo, Aguascalientes, San Luis Potosí, Culiacán y Hermosillo entre los segundos. Muchas de estas ciudades se insertaron de manera definitiva en un proceso acelerado hacia su metropolización.

Con relación a lo anterior, Garza Villareal ha señalado que en México "...la primera delimitación técnica del concepto de zona metropolitana se realizó en los años setenta y se detectaron 12 zonas metropolitanas..." Para el año 2000 fueron identificadas ya 38 zonas metropolitanas. En México recientemente se han definido convencionalmente 37 metrópolis que abarcan dos o más municipios; otras 19 que se encuentran en un solo municipio, haciendo un total de 56 zonas metropolitanas; adicionalmente, según este investigador, en el año 2000, del total de la población asentada en 350 ciudades del país, el 83% se localizaba en las 56 zonas metropolitanas, lo que representaba un volumen poblacional de alrededor de 54 millones de personas.

A futuro, además del crecimiento de las metrópolis actuales y el surgimiento de nuevas, se vislumbra la consolidación de regiones metropolitanas o megalópolis como la que conforman la Ciudad de México, Toluca, Puebla, Cuernavaca, Querétaro, San Juan del Río y Pachuca, mismas que para el año 2050, se calcula, se hallarán conformando una gran megalópolis de más de 35 millones de habitantes.

La población mexicana, podríamos decir, paso de ser mayormente rural a predominantemente urbana; de urbana a citadina, de citadina a metropolitana y en el futuro una gran proporción poblacional podrá ser calificada como megalopolitana. Este es el destino que hoy nos encontramos compartiendo los mexicanos.

Ante esta perspectiva, caracterizada por el enorme dinamismo en las relaciones metropolitanas de toda índole, se hace indispensable diseñar las leyes, políticas públicas, medios e instrumentos para dotar de orden al crecimiento y desarrollo de nuestras ciudades y fundamentalmente de las zonas metropolitanas del país. Es imperativo hacer que la racionalidad se constituya en el necesario contrapeso a las fuerzas económicas que en la dinámica de competencia por los mercados dejan de lado aspectos como la sostenibilidad ambiental y la gobernanza en las grandes ciudades. Es absolutamente necesario armonizar el desempeño de los factores de la producción con las necesidades sociales más justas de la población mayoritaria, que ve pasar de lado el progreso mientras se hunde cada vez más en la pobreza.

Ante lo anterior, la planeación pública se erige como el instrumento más importante para hacer frente –de manera ordenada y justa– a los retos del presente y del porvenir. El doctor Alfonso Iracheta Cenecorta subraya esta circunstancia cuando establece que "La planeación fue y sigue siendo, aunque cada vez en menor medida, un instrumento del Estado (y la sociedad) para prevenir, ordenar, proponer, promover, facilitar y poner en contacto y en concierto a todos los actores sociales para alcanzar un propósito o realizar una acción de manera conjunta y ordenada". Aunque en la actualidad las fuerzas del mercado han prevalecido frecuentemente sobre la racionalidad que la planeación prescribe, es menester aprovechar y revalorar la utilidad de la planeación pública. En este sentido México tiene importantes antecedentes en materia de

planeación económica y social, así como en lo que hace a la planeación del desarrollo de los espacios urbanos que a lo largo del pasado siglo fueron creciendo de manera sostenida a lo largo y ancho del territorio nacional. De esta forma, podemos señalar algunos de los esfuerzos más relevantes en materia de planeación pública en general y la referida al ámbito urbano y regional en particular, como antecedentes de la nueva perspectiva metropolitana de la planeación, que actualmente se hace necesaria en México.

Después de promulgada la Constitución de 1917, uno de los antecedentes más importantes en materia de planeación lo constituye la ley del 15 de junio de 1928, la cual dio origen al Consejo Nacional Económico. Dos años más tarde surge la Ley sobre Planeación General de la República de julio de 1930. Estos dos momentos significan los antecedentes primarios de la función de planeación en la administración pública en México, haciendo que en el ámbito latinoamericano nuestro país fuera de los primeros en iniciar de manera consistente –aunque no siempre efectiva- la utilización de la planeación pública.

La mencionada Ley sobre Planeación General de la República de 1930 tuvo su origen cuando la realidad nacional no reflejaba aún la compleja problemática de las grandes zonas metropolitanas de la actualidad, sin embargo, ya establecía el ordenamiento de formar el Plano Nacional de México, mismo que contemplaría entre otros aspectos los siguientes: zonificación del terreno nacional; planeación y zonificación urbana y regional; definición de las redes de comunicación y transporte; ubicación de puertos fluviales y marítimos; aprovechamiento de aguas federales; reservas forestales, parques nacionales, así como la clasificación y ubicación de los edificios federales. Desafortunadamente, en los hechos, este ordenamiento no tuvo los efectos esperados.

Para el año de 1954 se da un adelanto más en materia de planeación, al crearse por iniciativa presidencial la Comisión de Inversiones, cuya tarea fue la de dictaminar diversos proyectos de inversión, mismos que se plasmaron en un Programa Coordinado de Inversiones Públicas, cuyos fines se vincularon al mejoramiento de la

calidad de vida de la población a través de un desarrollo económico con estabilidad financiera. Esta Comisión de Inversiones representó un avance metodológico en materia de planeación pública ya que sus esfuerzos se ubicaron en el contexto de la contabilidad nacional, manejando variables cuantitativas en una perspectiva estratégica para la economía nacional en su conjunto. El avance de la Comisión de Inversiones de 1954 dio paso más adelante a la creación de la Secretaría de la Presidencia en 1958, con funciones de planeación, presupuestación, control y vigilancia, que desarrolló en forma conjunta con las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Patrimonio Nacional. La Ley General de Secretarías y Departamentos de Estado estableció para la Secretaría de la Presidencia atribuciones importantes en materia de planeación, ya que por ejemplo le señaló la obligación de recabar los datos para la elaboración del Plan General de Gasto Público, así como la de "Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República."

A partir de 1971 se registra un importante esfuerzo en materia de descentralización económica y administrativa a través de la creación de los llamados Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico de los Estados, los COPRODES, mismos que se establecieron en diversas entidades federativas como instrumentos de planeación regional y programación de la inversión pública federal. Para el año 1975, y en el marco de operación de los COPRODES, se da la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, como reguladora de los comités que funcionaban ya como organismos descentralizados presididos por los poderes ejecutivos de los estados; la comisión mencionada evolucionó en 1976 para convertirse en la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano; al mismo tiempo se especificaron las funciones de los COPRODES entre las que destacamos la de coadyuvar en la elaboración de los planes nacionales de zonas conurbadas, planes estatales y municipales de desarrollo urbano y recabar la información en materia de desarrollo urbano y asesorar a los gobiernos estatales y municipales en la elaboración de planes en la materia. Estos comités evolucionaron hasta llegar en 1981 a la configuración de los Comités de Planeación de los Estados, conocidos como COPLADES. En el año de

1976 se dan también un avance en materia de planeación al instrumentarse por acuerdo presidencial los Convenios Únicos de Desarrollo con los ejecutivos de los estados; en 1977 los convenios permitieron coordinar la inversión de obras de infraestructura social y económica. De igual forma cabe señalar que en 1976 se promulga la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual introdujo bases expresas para recurrir al proceso de planeación en la regulación del desarrollo urbano.

Los esfuerzos en materia de planeación pública se tradujeron a principios de los años ochenta del siglo pasado en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, del cual se derivó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. En el ámbito legislativo, también en el año de 1982, durante el primer periodo de sesiones de la LII Legislatura del Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal hizo llegar iniciativas de reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución General de la República, a fin de dar sustento constitucional al proceso de planeación al interior de la parte económica de nuestra Carta Magna. De igual forma se presentó para su discusión la iniciativa presidencial de la Ley de Planeación. Estas iniciativas fueron aprobadas en su momento por la LII Legislatura y su contenido permanece casi sin modificaciones hasta la actualidad.

De manera general, el contenido de la modificación al artículo 25 Constitucional refirió sustancialmente el carácter rector del Estado Mexicano en el desarrollo nacional; el artículo 26, presentado en la sesión de esta Cámara del 23 de diciembre de 1982, dio sustento al Sistema de Planeación Democrática del desarrollo nacional y constituye la base más clara para el diseño, instrumentación, ejecución y control del proceso de planeación pública en México. La adición al artículo 27 constitucional estuvo referida a la justicia agraria, estableciendo condiciones para un desarrollo rural integral con la participación de los mexicanos del campo en las tareas propias del desarrollo nacional. La adición al artículo 73 de la Constitución amplió las facultades del Congreso General al dotarlo de atribuciones para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, entre otros aspectos.

Todo lo antes expuesto constituye en su conjunto un panorama general de la planeación pública relacionada con aspectos del desarrollo económico y social que han incidido a su vez en el desarrollo de nuestros centros de población, si bien careciendo de la continuidad y eficacia deseables. Todo lo anterior configura la base para la iniciativa que se presenta, la cual, a su vez, tiene como fundamento la siguiente

### **Exposición de Motivos**

**Primero.** México se encuentra inmerso en un proceso acentuado de metropolización de sus centros de población que en diverso grado y complejidad afectan a la totalidad de los estados y el Distrito Federal. Este proceso parece ser irreversible, por lo que se hace indispensable tomar las previsiones necesarias para corregir las desviaciones actuales y preparar a las ciudades para atemperar en el futuro la problemática urbana, metropolitana y regional que ya se experimenta en la actualidad.

**Segundo.** La planeación pública en México tiene antecedentes que datan de hace más de setenta años. No obstante, sus resultados no han sido los adecuados en materia de desarrollo urbano y regional, ya que independientemente de los instrumentos diseñados para su regulación en los ámbitos administrativo y legislativo, pocas son las ciudades que han sabido crecer con orden, con gobernabilidad y gobernanza. Esto hace necesario revalorar y redimensionar los esfuerzos gubernamentales y de la sociedad en su conjunto para prevenir en el futuro crisis de diversa magnitud, pero graves todas ellas, en las ciudades, metrópolis y regiones metropolitanas de México, al tiempo que se propicia un crecimiento ordenado, justo y en paz social.

**Tercero.** Por lo anterior, se aprecia la necesidad de legislar en materia de desarrollo metropolitano y regional desde el ámbito federal y en coordinación con los ordenes estatal y municipal; para ello se hace indispensable contar con un marco de referencia legislativo que de pie a un esfuerzo sostenido para abordar la problemática metropolitana desde la perspectiva del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Por esta razón, la presente iniciativa plantea la reforma del artículo 26 de la

Constitución General de la República a fin de que la planeación en México incluya expresamente una visión metropolitana que dote de orden y sustentabilidad al desarrollo en este renglón.

**Cuarto.** La generación futura de normas específicas para regular el desarrollo metropolitano y regional necesita, de manera previa, contar con la atribución legislativa en la materia por parte del Congreso General, como órgano de representación de la sociedad en el Estado. Esta es la razón por la cual se plantea la reforma al artículo 73 Constitucional.

**Quinto.** La determinación de las zonas y regiones metropolitanas, así como sus categorías distintivas, debe ser una tarea técnica que por su naturaleza misma debe estar a cargo del organismo que señala el texto vigente del apartado B del artículo 26 Constitucional, para que, una vez definidas y determinadas técnicamente las zonas y regiones metropolitanas del país, éstas sean declaradas como tales por el Congreso General, como paso previo a consideraciones especiales como es la de asignación de recursos presupuestarios para obras y servicios de carácter metropolitano. Este es el sustento para la adición de una fracción XXIX-D-Bis al artículo 73 Constitucional.

**Sexto.** De igual forma se plantea la reforma y adición a la Ley de Planeación a fin de dotar de una perspectiva metropolitana a los procesos de planeación y programación, al tiempo que se define la base para abordar, mediante la norma disponible, el tema presupuestario en favor de las zonas y regiones metropolitanas que así sean definidas y determinadas por el órgano técnicamente capacitado para ello y aprobadas y declaradas como tales por el Congreso General.

Con base en lo anteriormente expuesto, me permito presentar ante esta Honorable Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de decreto mediante el cual se proponen las reformas y adiciones que en el cuerpo del mismo se especifican:

**Decreto que reforma los artículos 26, en su Apartado A, primer párrafo y 73 fracción XXIX-D y adiciona la fracción XXIX-D-Bis a este mismo artículo, de la Constitución**

Política de los Estados Unidos Mexicanos; y reforma y adiciona a la Ley de Planeación en los siguientes puntos: reforma al artículo 2º. fracción VI, con adición de una fracción VII; reforma a los artículos 3º, párrafo primero; 8º, párrafo segundo; 14, fracciones II, III, VI y VII ; 16, fracciones III, IV y VI; 17, fracción IV; 20, párrafo segundo; 21, párrafo segundo; 22, párrafo primero; adición de un artículo 24-Bis; reformas a los artículos 25, 27, 29 y 34, fracción IV.

"**Artículo Primero.** Se reforma el Apartado A, primer párrafo del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:"

#### **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, así como orden y sostenibilidad al desarrollo metropolitano y regional en el país, para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

"**Artículo Segundo.** Se reforma la fracción XXIX-D y se adiciona una nueva fracción XXIX-D-Bis, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:"

#### **Artículo 73. ...**

I a XXIX-C. ...

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico, social, metropolitano y regional, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

XXIX-D-Bis. Para declarar zonas y regiones metropolitanas de atención prioritaria en el país, como base para la planeación, programación y presupuestación que establezca la ley.

"**Artículo Tercero.** Se reforma la fracción VI y se adiciona una fracción VII al artículo 2º; se reforman los artículos 3º, párrafo primero; 8º, párrafo segundo; 14, fracciones II, III, VI y VII;



16, fracciones III, IV, y VI; 17, fracción IV; 20, párrafo segundo; 21, párrafo segundo; 22, párrafo primero; adición de un artículo 24-Bis; reformas a los artículos 25,27,29 y 34 fracción IV, todos de la Ley de Planeación, para quedar como sigue:"

#### **Artículo 2º. ...**

I a III ...

VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social, y

VII. El reconocimiento y atención a la condición metropolitana, presente y futura, de los centros de población del país.

#### **Artículo 3º.**

Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural; del crecimiento ordenado general, metropolitano y regional; de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

#### **Artículo 8º. ...**

Informarán también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica, social, metropolitana y ambiental, en función de dichos objetivos y prioridades.

#### **Artículo 14.**

I ...

II. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, quienes también podrán presentar propuestas conjuntas cuando se trate de intereses concurrentes en alguna zona metropolitana o región del país, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados;

III. Proyectar y coordinar la planeación metropolitana y regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República;

IV. ...

V. ...

VI. Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas metropolitanos, regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales; y

VII. Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas metropolitanos, regionales y especiales a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos.

#### **Artículo 16.**

I ...

II ...

III. Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, de manera unitaria o coordinada cuando se trate de programas metropolitanos o regionales, así como las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados;

IV. Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas metropolitanos, regionales y especiales que determine el Presidente de la República.

V. ...

VI. Considerar el ámbito territorial, metropolitano y regional de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados;

VII. ...

VIII. ...

**Artículo 17.**

I a III ...

IV. Considerar el ámbito territorial, metropolitano y regional de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última;

V. ...

VI. ...

**Artículo 20. ...**

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; organizaciones de la sociedad civil vinculadas al desarrollo metropolitano o regional y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

...

#### **Artículo 21. ...**

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial, metropolitano y regional; sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

...

#### **Artículo 22.**

El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, metropolitanos, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.

...

#### **Artículo 24. ...**

**Artículo 24-Bis.** Los programas metropolitanos se referirán a las zonas que con ese carácter se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan y que sean declaradas como tales por el Congreso de la Unión, con base en los lineamientos de carácter técnico que al efecto establezca el organismo que alude el segundo párrafo del apartado B del artículo 26 constitucional.

**Artículo 25.**

Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa, o que estando en una sola de ellas, constituya técnicamente una región metropolitana.

**Artículo 27.**

Para la ejecución del plan y los programas sectoriales, institucionales, metropolitanos, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social y ambiental correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

**Artículo 29.**

El Plan y los programas metropolitanos, regionales y especiales, deberán ser sometidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

**Artículo 34. ...**

I. a III. ...

IV. La elaboración de los programas metropolitanos y regionales a que se refiere la fracción III del Artículo 14 de este ordenamiento; y

V. ...

...

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Se exhorta al organismo señalado en el segundo párrafo del artículo 26 Constitucional, para que en el ámbito de sus atribuciones proceda a instrumentar las reformas necesarias a su estructura de organización y funciones a fin de dar cumplimiento a lo establecido en la presente iniciativa.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2007.

Diputada Martha Hilda González Calderón (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA SILVIA LUNA RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

La suscrita, diputada federal Silvia Luna Rodríguez, de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de este honorable Congreso de la Unión y solicitó que se turne a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero, las fracciones III, V y VI del artículo 3o. y el artículo 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 3o., 4o., 8o. y 9o., de la Ley General de Educación, con fundamento en la siguiente

**Exposición de Motivos**

México reclama transformaciones y políticas que respondan a los nuevos desafíos que nos impone la sociedad del conocimiento, muchos son los ámbitos que nos exigen ser atendidos para sentar bases sólidas para un desarrollo sustentable e incluyente; la educación es el camino; sólo a partir de un sistema educativo fuerte y de calidad tendremos la capacidad, como nación, de generar los recursos humanos, los conocimientos y la innovación que nos permitan competir con mejores empleos y una economía que crezca a un mayor ritmo que la población.

De acuerdo con las cifras y datos sobre el sistema educativo, el panorama de la educación en el país presenta avances relevantes en el nivel de la escolaridad básica formal, puesto que 96.9 por ciento de quienes tienen entre 15 y 29 años de edad sabe leer y escribir y el promedio de escolarización es de casi nueve años.

Sin embargo, lo positivo de estas cifras se pone en tela de juicio en el momento en que las evaluaciones de la Secretaría de Educación Pública, los diagnósticos presentados por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa y los informes presentados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos muestran en sus resultados que los egresados de nuestras escuelas tienen problemas para comprender lo que leen; escriben pero no realizan operaciones mentales y gramaticales complejas; no redactan de manera fluida y revelan un bajo aprovechamiento en matemáticas.

Es evidente que se requiere una profunda transformación de nuestro sistema educativo para lograr la construcción de un modelo educativo incluyente, equitativo y sustentable, que parta de reconocer la pobreza, la desigualdad social y la tremenda concentración del ingreso; de aceptar que la sociedad mexicana ha experimentado tal cantidad de cambios demográficos, económicos y políticos; que resulta impensable que el sistema educativo siga siendo útil sin antes reconocerlos; y que incorpore a nuestra educación las megatendencias, que no sólo indican hacia donde se conducirá la civilización en el futuro cercano, sino que ya señalan las fronteras entre tener viabilidad como país o no tenerla.

Un indicador de la enorme desigualdad e iniquidad de nuestro sistema se expresa de manera significativa en las condiciones de referencia para la educación secundaria. En 1993 este nivel educativo se volvió obligatorio y se convirtió de facto en el último tramo de escolaridad básica. A catorce años de la obligatoriedad de la educación secundaria, es revelador que, de cada cien estudiantes que ingresan, 22 no la finalizan en el tiempo establecido, y de acuerdo con las evaluaciones aplicadas en este nivel, se deduce que se tiene un muy pobre desarrollo de las competencias lectoras de los estudiantes, así como de su razonamiento matemático y de su cultura general.



Las estadísticas indican que de cada 100 alumnos que ingresan a primaria, sólo 15 concluyen la educación media superior y sólo 6 logran terminar algún programa de educación superior; de hecho, nuestro país está catalogado como uno de los que presentan más bajos índices de escolarización en este nivel (20 por ciento para El Salvador, 21 por ciento para Perú, 33 por ciento para Bolivia, 34 por ciento para Chile, 48 por ciento para Argentina y 19 por ciento para México).

El país requiere de nuevas políticas y estrategias que estimulen la búsqueda de opciones educativas para el 14 por ciento de niños en edad de cursar la primaria que no lo hacen, para el 22 por ciento de los jóvenes que no llegan a la secundaria y para el casi 45 por ciento de los que no llegan al nivel medio superior.

Considero que una verdadera transformación de la educación media superior debe partir del reconocimiento de su valor estratégico para la formación de los profesionistas, técnicos y científicos que nuestro país demanda; por ello, es pertinente que desde esta soberanía se contribuya a reconocer la importancia de este nivel educativo.

Entre los años 2012 y 2020 las posibilidades de desarrollo educativo, científico y tecnológico se definirán como las bases de una sociedad del conocimiento en el país. El cambio del sistema educativo será el motor de este periodo, que tendrá como características el dinamismo y la ruptura con los paradigmas que definieron casi un siglo de vida educativa y de desarrollo.

Estamos a tiempo de generar las condiciones, desde el sistema educativo, para que nuestro país cuente un instrumento eficaz de combate a la pobreza, de equidad, de generación de recursos humanos y de competitividad.

La propuesta de ampliar la obligatoriedad de la educación a 15 años, con una currícula cualitativamente diferente que transforme las habilidades y capacidades del alumno, es una propuesta que atiende una demanda social, ya que año con año miles de jóvenes no logran ingresar a alguno de los sistemas de educación media, y los que lo

logran se enfrentan a un sistema heterogéneo, que no forma parte de un sistema integral.

Establecer la obligatoriedad de la educación media superior exige al Estado que impulse una reforma profunda de ese nivel, con atención en la calidad, en la equidad y en la cobertura.

Se reconoce que, de los factores que más afectan la calidad de este nivel, destacan:

La problemática del currículo. El currículo de la educación media superior está compuesto por una amplia variedad de estructuras que corresponden a los distintos sistemas. Las diversas propuestas educativas se manifiestan en la delimitación y organización de los cursos, en las estrategias de enseñanza, en las formas de evaluación y en los recursos materiales que se aplican para lograr los propósitos de cada una de ellas. En términos generales, el currículo se encuentra desfasado en relación con las demandas y necesidades de los jóvenes, de los sectores productivos y de una sociedad en constante transformación.

Para que la reforma curricular tenga los efectos deseados, los diferentes sistemas y modalidades deberán integrar en sus planes y programas de estudio un conjunto de elementos comunes. En consecuencia, los egresados de la educación media superior deberán compartir capacidades genéricas, actitudes y valores, y conocimientos básicos humanistas, técnicos y científicos que los capaciten para enfrentar en mejores condiciones los retos de la vida en sociedad, de la ciudadanía responsable, del mundo del trabajo y de su eventual ingreso a la educación superior, facilitando además la movilidad de estudiantes y creando las condiciones que ayuden a la continuidad de los estudios, reforzando la equidad del sistema.

La formación y el desarrollo del personal docente. Para atender el crecimiento acelerado de la matrícula pública de la educación media superior fue necesario contratar profesores que no siempre reunieron el perfil idóneo para impartir los programas de este tipo educativo, lo cual ha limitado las posibilidades de asegurar la calidad de la enseñanza. Los esfuerzos que se han realizado para propiciar el mejoramiento de la planta académica han sido insuficientes y no se

ha contado con un programa de formación de profesores de amplia cobertura que incida significativamente en el mejoramiento del conjunto del sistema público de educación media superior.

Superar el rezago acumulado en infraestructura. En este aspecto resulta particularmente importante contar en los planteles con la infraestructura informática y de comunicaciones necesaria, así como con la conectividad a redes nacionales e internacionales de información para apoyar los procesos de formación de los estudiantes. El uso intensivo de estos recursos deberá fortalecer y enriquecer los procesos de aprendizaje e integrar, mediante la educación abierta y a distancia, a los estudiantes y profesores de todas las comunidades, incluso las más apartadas, a nuevas dinámicas de trabajo profesional y escolar.

Es claro que, de lo que nos propongamos dependerá lograr que la educación sea una política de Estado, que vaya más allá de los cambios de gobierno o de partido; que podamos asignarle recursos fiscales por espacios de diez, quince y más años; que convirtamos los tres niveles de gobierno en potenciadores de la educación pública y que la sociedad asuma y cumpla su responsabilidad.

Así, resulta necesario e imperioso que el actual gobierno asuma su responsabilidad de brindar más educación y de mayor calidad, en respuesta a los niveles de desarrollo que reclama la sociedad que todos queremos tener.

Para lo anterior resulta necesario fortalecer el marco jurídico e institucional de nuestro sistema educativo nacional, cabe señalar que en el mes de noviembre del 2006 la Cámara de Diputados, a través de una comisión plural de legisladores, convocó a un encuentro parlamentario para abordar la problemática de la educación media y superior.

De este foro se derivó una declaración en la que se llegó a los siguientes consensos<sup>1</sup> básicos, entre muchos otros:

Contar con una **política de Estado en materia de educación media superior y superior**, ciencia, tecnología e innovación, a fin de convertirlas en las principales palancas del desarrollo del país.

Definir una política de largo aliento a fin de **garantizar el financiamiento suficiente para la educación media superior y superior**, la ciencia, la tecnología y la innovación, resultante de un pacto nacional entre los tres órdenes de gobierno, los poderes Ejecutivo y Legislativo, las comunidades académica y científica y los sectores social y productivo.

Esta política deberá **generar las condiciones necesarias para que en el mediano plazo se establezca la obligatoriedad de la educación media superior a fin de universalizar su cobertura.**

Si la educación pública del siglo XXI no contribuye a la superación de la pobreza, a entender la cultura nacional como factor de soberanía, al combate a la ilegalidad, al fortalecimiento de la democracia, a la defensa del medio ambiente, a la creación de empleos, a la generación de riqueza, a vincular al mexicano con la era tecnológica y del conocimiento, de poco nos servirá.

Es urgente revertir el rezago educativo y orientar esfuerzos a una reforma de fondo a la educación media superior; las mismas autoridades educativas reconocen la debilidad de este nivel, ubicándolo como un obstáculo para el desarrollo. Un enfoque de política educativa que ubique como eje fundamental de su quehacer la transformación del sistema educativo, a partir de una visión de largo plazo, supone poner en marcha medidas tanto para eliminar los rezagos, como para elevar los niveles de cobertura y calidad del conjunto del sistema.

Por las anteriores consideraciones se presenta el siguiente

### **Proyecto de Decreto**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 3o. en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 3o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios– impartirá educación preescolar, primaria, **secundaria y media superior**. La educación preescolar, la primaria y la **secundaria conforman la educación básica, y con la media superior conforman la educación obligatoria.**

La educación...

I. ...

II. ...

Además:

a) ...

b) ...

c) ...

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria, **media superior** y normal para toda la república. Para tales efectos, el Ejecutivo federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

IV. ...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, **secundaria y media superior**, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la

investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y normal, los particulares deberán:

a) ...

b) ...

VII. ...

VIII. ...

**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, **media superior** y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II. ...

III....

IV. ...

**Artículo Segundo.** Se reforman los artículos; 3o., 4o., 8o. y 9o., de la Ley General de Educación, para quedar de la siguiente forma:

**Artículo 3o.** El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y **media superior**. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente ley.

**Artículo 4o.** Todos los habitantes del país deben cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la **media superior**.

Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la **media superior**.

**Artículo 8o.** El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan –así como toda la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la **media superior**, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan– se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos; las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos y la discriminación, especialmente la ejercida en contra de las mujeres. Además:

**Artículo 9o.** Además de impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la **media superior**, el Estado promoverá y atenderá –directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio– todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior, necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal.

### **Transitorios**

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

**Segundo.** La autoridad educativa federal deberá, a la entrada en vigor del presente decreto, instalar comisiones técnicas y de consulta con las demás autoridades educativas del país que resulten pertinentes para iniciar un proceso tendiente a la transformación estructural, curricular y laboral de la educación media superior.

**Tercero.** La autoridad educativa federal deberá, a la entrada en vigor del presente decreto, instalar comisiones técnicas y de consulta con las demás autoridades

educativas del país que resulten pertinentes para iniciar un proceso tendente a la revisión de los planes, programas y materiales de estudio, para establecer, en el ejercicio de sus funciones constitucionales, los nuevos programas de estudio de la educación media superior.

**Cuarto.** La educación media superior será obligatoria para todos en los siguientes plazos: a partir del ciclo 2007-2008, de manera gradual, hasta universalizar en todo el país el servicio para el ciclo 2010-2011.

**Quinto.** Los presupuestos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales incluirán los recursos necesarios para la construcción, ampliación y equipamiento de la infraestructura suficiente para la cobertura progresiva de los servicios de educación media superior; con sus correspondientes programas de formación profesional del personal docente así como de dotación de materiales de estudio gratuito para maestros y alumnos. Para las comunidades rurales alejadas de los centros urbanos y las zonas donde no haya sido posible establecer infraestructura para la prestación del servicio de educación media superior, las autoridades educativas federales, en coordinación con las locales, establecerán los programas especiales que se requieran y tomarán las decisiones pertinentes para asegurar el acceso de los aspirantes a los servicios de educación media superior.

**Sexto.** Los gobiernos estatales y del Distrito Federal celebrarán con el gobierno federal convenios de colaboración que les permitan cumplir con la obligatoriedad de la educación media superior en los términos establecidos en los artículos anteriores.

**Séptimo.** Al entrar en vigor el presente decreto deberán impulsarse las reformas y adiciones a la Ley General de Educación y demás disposiciones legales aplicables en la materia.

#### **Nota**

1 Declaración de Colima: *Foro parlamentario de consulta sobre educación superior y media superior, ciencia, tecnología e innovación en México*, convocado por la LX Legislatura, Universidad de Colima, 24 de noviembre de 2006.



Dado en el salón de plenos del Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 24 días del mes de abril de 2007

Diputada Silvia Luna Rodríguez (rúbrica)

## QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR DIPUTADOS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LOS PARTIDOS DE CONVERGENCIA, DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y DEL TRABAJO

Los suscritos diputados Javier González Garza, Alejandro Chanona Burguete y Ricardo Cantú Garza, Coordinadores de los Grupos Parlamentarios de los Partidos de la Revolución Democrática, Convergencia y del Trabajo; diputado Raymundo Cárdenas Hernández, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales; y la diputada Layda Elena Sansores San Román, Secretaria de la Comisión de Gobernación de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que nos concede el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 55, fracción II, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración de esta Asamblea la siguiente iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de juicios orales y debido proceso penal al tenor de la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

#### **Objetivos**

La presente iniciativa tiene como objetivos fundamentales: Garantizar la vigencia en nuestro país del debido proceso en materia penal; Recuperar la confianza en la justicia penal y sus instituciones; Hacer más eficiente la persecución e investigación de los delitos y el trabajo de los tribunales penales; Asegurar la protección, asistencia y participación de las víctimas en el proceso penal.

## Contexto

Desde sus orígenes, nuestra tradición constitucional reconoció avanzados principios para contener la potestad punitiva del Estado. Sin embargo, éstos nunca tuvieron una aplicación plena. El derecho de toda persona acusada penalmente de ser escuchada en audiencia pública, de manera expedita y por un juez imparcial, que se contempla en nuestra Constitución desde hace noventa años, nunca se instrumentó. Por el contrario, este derecho se fue desdibujando frente a hábitos que lo debilitaron por completo. El más nocivo de éstos fue la práctica de escriturar el proceso en gruesos expedientes, práctica que terminó por asumirse como si fuera una exigencia legal.

Pero la *escrituración* del proceso no es garantista. Ni las víctimas del delito ni los acusados la perciben como una manera justa de proceder. El expediente es un método de trabajo que se heredó de un sistema colonial autoritario, que, lejos de buscar un control ciudadano de la facultad punitiva del Estado, concebía el proceso penal como un trámite sobre el cual la autoridad política era quien debía ejercer su dominio. De ahí surgió la necesidad de operar a través de registros escritos. Pero, en su diseño y finalidad, esta manera de proceder es incompatible con la transparencia y la justicia.

Sabemos que en nuestro país las personas son "juzgadas" en medio del ruido de impresoras y máquinas de escribir, por funcionarios enfocados en la producción e intercambio de legajos. La estadística disponible consistentemente indica que ocho de cada diez acusados nunca ven a los jueces y que, incluso, los secretarios mecanógrafos tienen mayor participación que ellos en el proceso.

Los ciudadanos comunes nunca han aceptado esta visión del proceso penal. Cualquier persona exige intuitivamente que frente a la pretensión del Estado de acusarlo penalmente, su derecho más natural consistiría en tener un juicio justo, es decir: en ser llevado ante un decisor imparcial, que se exhiban públicamente las pruebas y que se le permita cuestionarlas oralmente frente al juzgador. Cualquier víctima de un delito exige exactamente lo mismo. De hecho, que a la gente común le

importa ser activamente escuchada por quien ha de tomar una decisión que le afecta, es una cuestión contundentemente resuelta por las ciencias sociales, como pocas. Los estudios en el ámbito de la psicología social confirman la importancia de la oralidad y su relación con la confianza, sin importar barreras culturales ni idiomas. No obstante, ese derecho se ha negado a los mexicanos. Y por eso, nuestras instituciones han caído en la desconfianza. El más claro indicador es que ya sólo 23% de las víctimas denuncian los delitos.

El contenido principal del debido proceso, atendiendo a esa intuición del ciudadano común, consiste en colocar a la audiencia oral como el espacio idóneo para que los jueces reciban información y tomen decisiones. Su propósito es instalar un control ciudadano y jurisdiccional sobre la actuación del poder punitivo del Estado, abriendo frente al ejercicio de ese poder una ventana que permita vigilarlo, impidiendo abusos puedan injustamente inclinar la balanza en contra de las legítimas pretensiones de la víctima o del acusado. Por eso, su mecánica rechaza tajantemente la práctica de que el juzgador escuche, en privado, alegaciones unilaterales, fuera del contexto de la audiencia.

De la efectividad con que se haga valer este método de control depende la confianza en las instituciones. Sin esa confianza, no fluye la información por parte de las víctimas de un delito, a las Policías y Ministerios Públicos. Sin información, no puede auténticamente contenerse el incremento en la criminalidad que se ha observado en las últimas décadas.

Los países que han logrado avances sustanciales en el combate al crimen demuestran que nada se avanza mediante la legalización de la injusticia. Nuestro país, como bien han dicho los críticos del proceso penal actual, no necesita delincuentes institucionalizados persiguiendo a delincuentes organizados. Lo que necesita es poder abandonar métodos del pasado para ponerse en condiciones de convocar inteligencia policial, energías técnicas y capacidad de investigación avanzada, a la tarea de investigar delitos. Pero sobre todo, necesitamos instituciones sensibles a las víctimas del delito. Hoy, la imagen pública de nuestras policías y Ministerios Públicos

permanece debilitada por la corrupción y por métodos que destruyen la confianza de la ciudadanía. Debemos repudiar reglas y prácticas que lastiman la reputación y credibilidad de las instituciones.

Los datos estadísticos son contundentes acerca del cambio de dirección necesario. Nos dicen que hay pocos derechos, que hay poca confianza en las instituciones y que hay poca efectividad en el abatimiento de la criminalidad. Es urgente que se hagan efectivas en nuestro país las garantías de un proceso justo, imparcial, expedito y oral. Asumir este cambio es una gran decisión política. Lograr el cambio requiere impulsar las nuevas ideas mediante la unión y el compromiso inquebrantable, de largo plazo, de todos los partidos políticos.

### **Antecedentes de la presente iniciativa**

Los que suscribimos esta iniciativa nos sumamos a los esfuerzos de aquellos que nos han antecedido con propuestas en la materia. La propuesta de los miembros de la Red Nacional a favor de los Juicios Orales y del Debido Proceso Legal, integrada por varias organizaciones académicas y de la sociedad civil, que recientemente fue presentada formalmente como iniciativa de ley, es un esfuerzo al que nos debemos sumar.

Cabe señalar que en la Cámara de Diputados existen importantes antecedentes en esta materia. Basta mencionar la iniciativa integral de reformas al sistema judicial y penal de México presentada por el Diputado Federal en la LIX Legislatura, Luis Maldonado Venegas, del Grupo Parlamentario de Convergencia; la iniciativa que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el sistema penal acusatorio en el país, presentada por el ex Ministro y Diputado Federal en la misma Legislatura Miguel Ángel García Domínguez, del Grupo Parlamentario del PRD.

Esta propuesta recoge importantes aportaciones que hiciera el diputado César Camacho Quiroz, Presidente de la Comisión de Justicia, en coordinación con expertos de la citada Red. Adicionalmente se incorporaron las observaciones del prestigioso ex

Ministro, Juventino Castro y Castro y de la Dirección de Apoyo a Comisiones de la Dirección de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados.

Todas estas modificaciones se estudiaron teniendo en cuenta su congruencia con los tratados internacionales de derechos humanos, incluyendo las Convenciones Europea e Interamericana de Derechos Humanos, a fin de poner el orden jurídico mexicano en sintonía con el orden jurídico internacional.

Asimismo, sensibles a la iniciativa que recientemente entregó el Presidente de la República al Senado, con fecha 9 de marzo de 2007, en relación con el combate a la delincuencia organizada y que formula planteamientos diferentes a los de la Red, emprendimos la tarea de revisar las ideas de la iniciativa presidencial. De este modo, hemos buscado integrar armónicamente las legítimas preocupaciones del titular del Ejecutivo, con la propuesta de la Red en mención.

### **Sistema acusatorio y oralidad: volver a los orígenes constitucionales**

Esta iniciativa, junto con los antecedentes ya referidos, constituye un regreso a nuestros orígenes constitucionales. En efecto, a pesar de que la Constitución mexicana de 1917 es de carácter acusatorio –es decir, una que concebía al proceso como un sistema de juicios orales y audiencias públicas– las prácticas que prevalecieron en los años subsiguientes al triunfo de la Revolución consolidaron en la legislación ordinaria un proceso de carácter mixto, de corte inquisitivo. En el proceso netamente inquisitivo, la persecución penal la iniciaba un inquisidor oficiosa y unilateralmente, mediante la "construcción" de un caso a través de registros escritos, incluyendo su "solución", sin intervención de un defensor.

En Europa, el proceso de carácter mixto constituyó una fase de transición entre el proceso de corte inquisitivo—que prevaleció desde las postrimerías del Imperio Romano, durante toda la edad media y hasta las revoluciones americana y francesa del siglo XVIII— y el proceso de carácter acusatorio.

El proceso de carácter mixto se conoció por primera vez con la promulgación del *Código de enjuiciamiento criminal* francés de 1808. Éste quería corregir el desequilibrio de poder entre las partes. Se intentó lograr esto mediante la división del proceso en diversas fases.

La idea subyacente al diseño procesal de tipo mixto quiso que la investigación del delito –sumario o averiguación previa– conservara todos los rasgos del proceso inquisitivo y que sólo ya en la fase de enjuiciamiento, el proceso asumiera rasgos marcadamente acusatorios. Desde una perspectiva ideológica el diseño era aparentemente viable; sin embargo, su puesta en práctica pronto demostró que no funcionaba: la decisión del caso era predecible y la suerte del imputado estaba echada desde que el órgano de acusación concluía su investigación. El enorme peso conferido a la investigación del ministerio público, o juez de instrucción, volvía superfluo al juicio.

Por eso, este proceso mixto fue transicional en la Europa continental y simplemente marcó la entrada a la modernidad procesal, es decir, a la fuerza del proceso acusatorio. En contraste, en los países de América Latina, el sistema procesal mixto sobrevivió hasta tiempos recientes, particularmente por la utilidad que representó para la consolidación de poderes autoritarios.

En México, al igual que en los sistemas mixtos, las actividades del acusador gozan de una presunción de veracidad y los datos recabados tienen el estatus de prueba virtualmente plena. La averiguación previa integrada por el Ministerio Público rara vez puede ser desvirtuada en sede jurisdiccional por la defensa; de ahí que esa práctica instala en los hechos una presunción de culpabilidad, en lugar de una presunción de inocencia. La consecuencia más grave de esto, más allá de las injusticias perpetradas a personas concretas, es que se han atrofiado las capacidades de investigación del Ministerio Público. Muy poco le interesa al Ministerio Público investigar profesionalmente los casos cuando tiene la posibilidad de integrar unilateralmente un expediente cuyos datos se presumirán ciertos y prosperarán sin ser efectivamente debatidos. Además, como el Ministerio Público realiza sus actuaciones por escrito,

esto limita toda posibilidad de control respecto de la calidad de la información, pues los juzgadores la asumen como cierta.

Y de hecho, la investigación empírica disponible nos confirma que, en efecto, las sentencias de los jueces penales, en sus contenidos prácticamente calcan el contenido de las averiguaciones previas. En estas condiciones no necesita el Ministerio Público procurar una investigación profesional que después pudiera resistir un efectivo debate en el juicio, pues no habrá tal. Aún con una investigación débil, el Ministerio Público obtendrá una sentencia condenatoria en nueve de cada diez casos. Así, no tenemos en nuestro país un juicio, sino una simulación de juicio.

Afortunadamente, el proceso de democratización de América Latina ha influido notablemente en la forma en que ha evolucionado el sistema procesal penal. La mayoría de los países de la región cuenta ya con sistemas procesales de carácter acusatorio, los cuales son acordes con los requerimientos de las sociedades democráticas. El éxito de los mismos, ciertamente, ha sido desigual en los distintos países, sin embargo, la orientación desde un punto de vista político es la idónea.

Son diversas las ventajas que trae aparejadas el proceso de carácter acusatorio. Sus principios de operación –publicidad, contradicción, concentración, continuidad, inmediación, así como el de imparcialidad, que se cristaliza con la separación entre juez y acusación– permiten que los ciudadanos cuenten con una garantía de debido proceso que hace posible salvaguardar el derecho a la presunción de inocencia.

Para las víctimas, además, el sistema acusatorio promueve una mayor eficacia y flexibilidad en la persecución de los delitos. En efecto, un proceso de corte acusatorio presupone que la investigación de los delitos no está formalizada. Por tanto, ya no es necesario que el Ministerio Público vaya generando un expediente de la investigación –averiguación previa– con densas formalidades similares a las que luego se practican en los expedientes judiciales. Al eliminar ese lastre y exigir al Ministerio Público simplemente que conserve los registros necesarios para que terceros puedan verificar la calidad de su actuación, el acusador penal puede operar con agilidad y eficiencia.



Por lo tanto, ya no tendrá el Ministerio Público que elaborar—como ocurre en el modelo mixto—un expediente de averiguación previa.

Por estos motivos, el sistema acusatorio desformaliza la actividad de investigación. Ya no constituye un procedimiento cuasi-jurisdiccional que prefigura la sentencia del juez. Pero sí representa, en cambio, un instrumento de trabajo flexible a partir del cual los fiscales se coordinarán ágilmente con la policía, para ir obteniendo las piezas del caso que habrán de litigar.

Finalmente, cabe señalar que, por sus características, un proceso acusatorio permite adoptar más ágilmente todas las medidas recomendadas por la *Convención Internacional para el combate a la Delincuencia Organizada Transnacional*, también conocida como *Convención de Palermo*, entre otras medidas se citan: las entregas vigiladas, la ampliación de los plazos de prescripción, la inmunidad de informantes que conduzcan a la captura, procesamiento y condena de quienes ocupen puestos de administración o dirección de este tipo de organizaciones criminales, y medidas para la efectiva protección de las víctimas. Por tanto, otra gran ventaja del sistema acusatorio es que permite la adopción aún más ágil de estas medidas, con mayor efectividad y menos riesgos, que el sistema inquisitivo mixto vigente.

## **Oralidad**

El juicio oral, es decir, emplear el método de la audiencia para decidir la culpabilidad o inocencia del acusado, es sólo una de las características del nuevo proceso penal. En realidad, éste representa sólo una de las múltiples aplicaciones de un sistema de audiencias. Al analizar la experiencia de varios países de América Latina en materia de procedimiento oral, se observa que las limitaciones de las reformas en muchos de ellos provienen de no haber extendido los principios de oralidad y de contradicción a las etapas previas al juicio oral. El así hacerlo implica introducir elementos de transparencia y rapidez en la toma de decisiones desde muy temprano en los procesos. En los sistemas que con mayor efectividad usan la audiencia oral, los jueces pueden utilizar la audiencia para, por ejemplo:

Controlar la calidad de la detención de las personas, a tan sólo 24 horas después de ocurrida su detención;  
Dictar medidas para la protección de evidencias y víctimas;

Resolver ágilmente sobre la prisión preventiva y revisar periódicamente la medida;

Verificar la legitimidad de las pruebas;

Escuchar y resolver (de manera privada) sobre solicitudes de órdenes de aprehensión y de intervención de comunicaciones;

Terminar anticipadamente el proceso, sin necesidad de ir a juicio oral, y

Administrar el proceso, adaptando los plazos a las necesidades propias de cada juicio, haciéndolo más rápido y menos costoso.

Otra de las ventajas de la metodología de audiencias consiste en reducir el riesgo del error judicial, pues su efecto inmediato es elevar la calidad de la información sobre la base de la cual los jueces toman todas estas decisiones, brindándoles a éstos mejores elementos para decidir. En cambio, en el sistema vigente, la información proviene generalmente de sólo una de las partes, sin que la otra parte pueda participar significativamente para controlar la calidad y veracidad de la información que aporta el otro. En cambio, en un sistema de audiencias, la información que aporta una parte, siempre puede ser debatida por la otra, para en su caso hacerle ver al juez las inconsistencias de la misma. Además, la participación del público impide que el juzgador resuelva algo claramente contrario a lo que el público ve y entiende.

Finalmente, el sistema de audiencias permite a los jueces decidir con la información que se recibe personal y directamente de su fuente. En cambio, hoy en día, los juzgadores deciden sobre la base de información no verificable que proviene incluso de fuentes anónimas, de segunda o tercera mano.

### **Justificación de los cambios**

A continuación se precisa el sentido de los cambios más relevantes respecto de cada uno de los preceptos modificados:

#### ***Artículo 16***

Es fundamental que cuando una persona es detenida por las autoridades, sea conducida sin demora ante juez para que éste verifique cómo fue tratada, en presencia del fiscal y del defensor. Hoy en día, lo que ocurre es que una persona es conducida a los separos de los Ministerios Públicos, en donde permanece detenida hasta 48 horas, expuesta a malos tratos que, según la estadística disponible, ocurren en 33% de los casos. Después, cualquier detenido en México será llevado a un reclusorio, y presentado ante los secretarios de un juez, hasta cinco días después de la detención.

Los países de América Latina, que han establecido con mayor éxito reformas al proceso penal, prohibieron que haya personas detenidas en el Ministerio Público. También han optado por conducir a las personas detenidas a una audiencia de control de detención dentro de un plazo de 24 horas. Por esta razón, proponemos que las personas que sean detenidas no puedan ser custodiadas por quien tenga a su cargo la persecución penal, y, enseguida, que el primer punto de contacto entre detenidos y jueces tenga lugar como máximo hasta 24 horas después de la detención, en la denominada "audiencia de control de la detención". Esta audiencia sería el punto de revisión más frecuente e importante para controlar la actividad inicial de la Policía y Ministerios Públicos.

En México, las audiencias que más se parecen a aquellas, las denominadas de "declaración preparatoria" son meros formalismos que tienen lugar hasta cinco días después de que una persona es detenida. Estos encuentros, por sus características, nunca ponen al acusado en condiciones de expresar cómo fue tratado por las autoridades o de enterarse con claridad de sus derechos. Considerando que la mayoría de los delitos que llegan a esta etapa son hurtos menores, resulta fundamental que, para recuperar la confianza ciudadana, en nuestro país ese primer contacto con los jueces ocurra a la brevedad y que entregue una imagen de calidad y profesionalismo en el trato.

Además de las audiencias de control de la detención, se introducen elementos de oralidad más allá de la etapa de juicio para que el Ministerio Público pueda responder al fenómeno delictivo con más agilidad. Específicamente, podrá el Ministerio Público

solicitar oralmente órdenes de aprehensión ante juez en audiencias secretas y obtener una respuesta inmediata por parte de los jueces; lo mismo podrá hacerse respecto de la intervención de comunicaciones y otros instrumentos de investigación que requieren autorización judicial, conforme al texto vigente. Hoy en día sólo el ministerio público federal puede solicitar la intervención de comunicaciones privadas, y tanto para resolver sobre éstas como sobre las órdenes de aprehensión pesan una gran cantidad de requisitos y plazos.

### ***Artículo 17***

Además de los componentes relativos a la oralidad, la propuesta comprende una serie de elementos que permiten incrementar la eficiencia y la racionalidad en la aplicación de recursos públicos para la persecución de delitos, a través del establecimiento de los siguientes elementos:

***Principio de oportunidad*** (Archivo provisional –confiriendo al Ministerio Público la facultad de no iniciar la investigación– o de detenerla una vez iniciada);

***Mecanismos de simplificación procesal*** (Juicio inmediato –en la audiencia de control de la detención; y procedimientos simplificados– aspectos que no era necesario mencionar explícitamente en el 17); y

***Resolución alternativa de conflictos*** (Suspensión condicional del procedimiento y acuerdos reparatorios)

Todas estas medidas se justifican sobre la base de que en nuestro país, hoy en día, empleamos la gran mayoría de los recursos públicos en persecuciones penales extensas, costosas, y de muy cuestionable interés para la seguridad pública. La gran mayoría de las personas que componen la población penitenciaria cometió hurtos menores, no violentos; sin embargo, en procesar esta clase de delitos se gastaron miles de pesos y su duración—que normalmente consume alrededor de 100 días—contrasta con la celeridad con que este tipo de asuntos se despachan en países como, por ejemplo, Chile, que resuelve este tipo de casos en la misma audiencia de control de la detención, a escasas 24 horas del arresto, en un encuentro que concluye con una sentencia al cabo de 15 minutos.

El Ministerio Público podrá ahorrar dinero público al evitar un gran número de persecuciones penales innecesarias, sea por que hay débiles posibilidades de un

litigio exitoso, o porque se trate de asuntos de escaso interés para la seguridad pública; en resumen, estos ingredientes crean múltiples vías para descongestionar al Ministerio Público y emplear los recursos racionalmente.

### *Artículo 19*

De la misma manera en que proponemos utilizar la audiencia para controlar la legalidad de la detención de cualquier persona, consideramos que es indispensable que ese mismo método de trabajo se emplee para tomar decisiones respecto de las medidas cautelares y la prisión preventiva. Hasta el día de hoy, en nuestro país opera un esquema constitucional que presupone que un legislador puede tener más sensibilidad que un juez para tomar decisiones al respecto. Si el delito es legislativamente catalogado como "grave", la persona habrá de permanecer en prisión preventiva. En términos prácticos, este sistema se ha traducido en que los legisladores locales han incrementado la cantidad de delitos definidos como "graves". La consecuencia es que la población penitenciaria se ha multiplicado en todo el país, sin que la mayoría de los internos sean el tipo de delincuentes que son relevantes para la seguridad pública, y además, incrementando los costos sociales de la prisión, pues la cárcel es la alternativa económicamente más costosa que podría ponerse en práctica. En efecto:

En México, alimentar, custodiar y albergar cada prisionero cuesta al contribuyente aproximadamente \$61,000 pesos al año (\$167 pesos por día). Según INEGI, hay 90,000 personas presas preventivamente. Esta población cuesta al erario \$15 millones de pesos diarios, 5.5 billones de pesos al año. Este monto se vería mejor empleado en programas sociales y de prevención del delito.

La prisión preventiva tiene costos adicionales: los reclusos vuelven a sus hogares con menos salud, poca confianza en sí mismos, y menos posibilidades de llevar una vida normal. La experiencia de la cárcel genera un estigma social que reduce sus posibilidades de desarrollo posterior y priva a los acusados de saludables contactos con amigos y parientes, al tiempo que los expone a las experiencias de otros reclusos que les enseñan maneras de delinquir.

El incremento sostenido en la población penitenciaria genera un descontrol y diluye las posibilidades de la cárcel como medida de tratamiento. Las tasas de reincidencia (cantidad de personas reclusas que en el futuro vuelven a delinquir) son la mejor manera de medir la efectividad de la cárcel. En México, desafortunadamente las autoridades no generan ni publican esta información de manera sistemática, para todo el país.

Es importante considerar experiencias de éxito al explorar alternativas a la prisión preventiva. En Nuevo León, un programa de supervisión de fianzas ha demostrado su superioridad respecto de la cárcel: es más barato y efectivo que aquella. Por ejemplo, 98% de los acusados supervisados por la organización "RENACE" completaron su proceso a tiempo. Sólo 2% de los que participaron en el programa reincidieron en algún delito en los siguientes dos años. Esto contrasta fuertemente con una tasa de reincidencia del 31% de quienes fueron encarcelados.

Además, uno de los efectos más perversos del abuso generalizado de la prisión preventiva, que se ha demostrado estadísticamente y que conviene aquí exponer, es que destruye los incentivos naturales que tendrían los participantes en el proceso penal. La prisión preventiva se traduce en que el órgano acusador obtiene el encarcelamiento de la persona acusada, desde los primeros minutos del proceso, sin que haya sentencia ni pronunciamiento judicial sobre su culpabilidad. Esto confunde a la opinión pública, y dificulta la tarea de los jueces, produciendo una distorsión en los incentivos deseables. La imparcialidad de los jueces se ve afectada porque quien juzga no quisiera posteriormente tener que reconocer que tuvo preso a un inocente: preferirá condenarlo. En cambio, la parte acusadora, que normalmente tendría que investigar exhaustivamente un delito para obtener una respuesta punitiva, tiene menos razones para profundizar en su investigación, pues el resultado máximo que podría obtener para el imputado—la cárcel—ya ha sido obtenido. Así, quien debe juzgar imparcialmente es menos imparcial, y quien debe investigar exhaustivamente, hará menos investigación. En consecuencia, el efecto neto de la prisión preventiva es incrementar los riesgos de error judicial ya que, como hubo menos investigación y menos imparcialidad, aún si la persona es condenada, hay menos certeza de que ésta es quien efectivamente cometió el delito. Con todo ello, como sociedad estamos en una situación más precaria, pues como contribuyentes pagamos tanto los costos de la prisión, cuanto los costos de la inseguridad.

Reconociendo esta problemática, algunos tratados internacionales en la materia entregan sendos criterios para limitar el uso de la prisión preventiva a las situaciones que sea indispensable. Entre otros tratados cabe señalar el Pacto Internacional de

Derechos Civiles y Políticos (el Pacto) y la Convención Americana de Derechos Humanos.

A pesar de esto, y no obstante que nuestro país ha suscrito estos tratados, nuestro orden jurídico los contraviene ya desde el texto constitucional. En efecto, el criterio para la aplicación de la prisión preventiva que establece la fracción I, Apartado A del artículo 20 de la Constitución, contradice los compromisos internacionales en la materia, desnaturalizando por completo esta medida cautelar y convirtiéndola en una pena sin juicio.

De lo dispuesto en los artículos 14 de la Constitución Mexicana, 9,3 y 14.2 del Pacto, 8.2 de la Convención Interamericana, así como de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las recomendaciones e interpretaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se desprenden los siguientes principios respecto a la prisión preventiva y su aplicación:

a) **Requisitos de procedencia.** La prisión preventiva sólo puede aplicarse sobre la base de que el Estado pretende ejercer la acción penal; por lo tanto, para prosperar, tal solicitud plantea como condición necesaria, mas no suficiente, que el Estado haya aportado la existencia de indicios suficientes y confiables, mismos que, de ser comprobados, conducirían a una condena.

b) **Finalidad cautelar.** La prisión preventiva únicamente puede usarse para prevenir o cautelar ciertos riesgos que de actualizarse impedirían o dificultarían el juzgar a una persona que en definitiva, ha sido acusada y será perseguida penalmente. Entre otras finalidades se prevé proteger el desarrollo de la investigación de los hechos punibles o eliminar el riesgo de que se vean afectadas la integridad física o la vida de víctimas o testigos. En definitiva la prisión preventiva no es una alternativa para sancionar la posibilidad de una conducta delictivas que no han sido plenamente comprobadas; emplearla así, como se hace hoy, en términos prácticos, en México, no representa ningún beneficio social.

Así, por ejemplo, lo ha establecido la Corte Interamericana en la sentencia del caso *Suárez Roser vs. Ecuador*, que a la letra dice:

"77. Esta Corte estima que en el principio de presunción de inocencia subyace el propósito de las garantías judiciales, al afirmar la idea de que una persona es inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada. De lo dispuesto en el artículo 8.2 de la Convención se deriva la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia, pues la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva. Este concepto está expresado en múltiples instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos y, entre otros, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dispone que la prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general (art. 9.3). ..."

c) **Excepcionalidad.** La prisión preventiva debe tener un carácter excepcional. Por lo tanto, tan drástica medida debe sólo aplicarse cuando no existan otras medidas cautelares menos gravosas con las que se puedan prevenir los riesgos ya mencionados.

d) **Proporcionalidad.** La aplicación de la prisión preventiva debe ser proporcional; es decir ser concordante con la severidad de la pena posible que pudiera imponerse, de llegar a probarse la acusación.

e) **Provisionalidad.** La prisión preventiva debe tener no sólo plazos legales máximos de duración, sino plazos intermedios en que las partes se sometan al juez para considerar si las bases que condujeron a adoptar la medida, se siguen sosteniendo en el tiempo.

La fracción I, Apartado A del Artículo 20 de nuestra Carta Magna, contraviene estos principios porque en lugar de entregar criterios a los jueces para que éstos consideren si deben aplicar la prisión preventiva, sustrae ésta del ámbito de decisión de los jueces. En consecuencia, aplicar la prisión preventiva depende de si el delito imputado es considerado grave o no, o sea, de si éste es genérica y abstractamente calificado como inexcusable por el legislador secundario. Tratándose de cualquier delito al que el legislador secundario le confiera el adjetivo de "grave", la prisión preventiva procede automáticamente. En consecuencia, nuestro marco constitucional vigente viola el derecho internacional porque la prisión preventiva procede en función de la clasificación jurídica del delito, y no en función ni de la satisfacción de requisitos de procedencia ni en función de alguna finalidad cautelar.



Por otra parte, en nuestra Constitución no se establece limitante alguna para que el legislador califique un delito como grave y, por tanto, determine que el mismo implica prisión preventiva automática. Todo esto ha tenido por consecuencia que la prisión preventiva, la más costosa de las medidas cautelares, se aplique de manera indiscriminada. De hecho, la prisión preventiva se aplica a la gran mayoría de los inculpados, sea porque cada vez son es mayor el número de delitos calificados como graves por el legislador federal o estatal, o debido a que la gran mayoría de los inculpados carecen de recursos para cubrir la garantía que el juez les exige para poder obtener su libertad "provisional".

Los principios de proporcionalidad y duración máxima de la prisión preventiva tampoco son contemplados en el texto constitucional, ni expresa, ni implícitamente.

La consecuencia más perversa de esto es que, debido a la magnitud del uso de esta medida, inducimos a que el proceso penal en nuestro país opere con amplios márgenes de error que de ninguna manera son armónicos con los niveles de seguridad pública que hoy exige la ciudadanía, ni con el desempeño que se desea de las instituciones.

A fin de superar todas estas contradicciones entre la Constitución General de la República y los tratados internacionales reconocidos por el país, se proponen diversos cambios al artículo 19 Constitucional, para regular en él todo lo relativo a las medidas cautelares; y se propone, en el artículo 20 de la Constitución, Apartado A, solo contemplar el resto de los derechos que tienen que ver con garantizar un proceso justo.

En primer lugar, se propone hablar de medidas cautelares, a fin de que quede muy claro el sentido no sólo de la prisión preventiva, sino de toda medida restrictiva de derechos aplicada al inculpado antes de dictarle sentencia: cabe reiterar que entre sus fines se cuenta garantizar la comparecencia en juicio, o la integridad de la víctima. Pero con ello también se busca abrir la posibilidad de que el legislador secundario

establezca diversos tipos de medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva y no se limite a establecer la caución como única medida.

En segundo término, se establece que las medidas cautelares que se apliquen al imputado deben ser sólo las "indispensables" para asegurar la comparecencia a juicio del imputado, el desarrollo de la investigación y proteger a la víctima, a los testigos y a la comunidad. De esta forma se adopta el criterio para la aplicación de las medidas cautelares (no sólo la prisión preventiva) indicado por la Corte Interamericana en la sentencia arriba citada, y además, se establece que este tipo de medidas deben ser proporcionales (sólo las indispensables) al riesgo que se busca evitar o cautelar.

Finalmente, se considera necesario también establecer un presupuesto material o de fondo para su procedencia: la probable existencia del hecho delictivo y la responsabilidad del imputado. La prisión preventiva implica una restricción de derechos muy severa. Por ese motivo, el Ministerio Público debe quedar obligado a presentar ante juez indicios creíbles y suficientes, que, de ser comprobados, llevarían a un tribunal a la convicción de que se cometió un hecho delictivo y que el imputado ha participado en el mismo. En definitiva, para que un juez pueda autorizar al Estado a restringir derechos de una persona, al menos debe exigirle que demuestre tiene un caso penal plausible en su contra.

Sin embargo, el estándar no debe ser tan alto que las medidas cautelares se vuelvan inaplicables o bien, que su imposición requiera de análisis muy profundos de parte del juez de tal manera que en la práctica sólo puedan ser aplicadas tardíamente, cuando ya el riesgo que se pretende cautelar se puede ya haber actualizado. Por ende, debe reducirse ese estándar a un grado de probabilidad y confiabilidad respecto de los indicios de prueba sobre la existencia, tanto del hecho delictivo, como de la responsabilidad del imputado. Además, la redacción propuesta busca evitar que el juez tenga que hacer una valoración extensa de antecedentes o prueba. El trabajo de justificación que se le exige a un juez versar sobre los criterios para aplicación de la medida. Se trata de un análisis legal enteramente distinto del que correspondería a una sentencia.

Finalmente, se podrá apreciar que el requisito de fondo sobre la acreditación del hecho delictivo y responsabilidad probables desaparecen como condición para procesar a una persona: solamente tienen lugar, junto con los relativos a los riesgos, como criterios de decisión para la imposición de medidas cautelares. Consideramos que el proceso penal en sí mismo considerado, no restringe derechos. En contraste, la aplicación de las medidas cautelares sí los restringe. Por tanto, si en un caso concreto el Ministerio Público no solicita medida cautelar alguna en contra del imputado, no existe razón para exigir que satisfaga ese requisito de fondo relativo a la probable existencia del hecho y de la responsabilidad.

En el párrafo segundo se propone establecer expresamente el principio de excepcionalidad de la prisión preventiva y contemplarle como una medida de *ultima ratio*. Asimismo, en el párrafo tercero se establecen dos años como plazo máximo de duración de la prisión preventiva, sin perjuicio de los plazos intermedios que habrá de disponer tras escuchar a las partes. Este plazo máximo y las consecuencias que trae aparejadas también evitarán que se aplique en la práctica la prisión preventiva como pena anticipada e introducen un deseable incentivo para que las autoridades impartan justicia en tales plazos.

### ***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 que se enuncian las características generales de las audiencias, que son el componente que viene a sustituir al expediente escrito como método de trabajo. Tales audiencias operarán sobre la base de la publicidad y la oralidad; permitirán el debate entre las partes, y operarán bajo los principios de libertad probatoria, continuidad, inmediación e imparcialidad.

Según se desprende de las referencias previas al sistema acusatorio y oral, la justicia penal –y las importantes consecuencias que el mismo tiene para las personas y para

la sociedad– exige como condición de legitimidad democrática que el Estado asuma la carga de probar los hechos que acrediten la responsabilidad penal de las personas, es decir, que tenga un carácter acusatorio.

A pesar de que algunos autores identifican lo acusatorio con lo adversarial, es menester incluir esta última característica, en tanto que la misma impone al proceso el sentido de una contienda en la que las partes actúan sometidas a la jurisdicción en igualdad de condiciones para demostrar sus pretensiones. El juez sólo puede verificar los hechos imputados a una persona cuando éstos resisten la crítica de una defensa que cuenta con los medios para desvirtuarlos; la imparcialidad judicial no puede ejercerse cuando se resuelve una contienda en la que una de las partes goza de ventajas.

La oralidad implica, como regla general, que las pretensiones, argumentaciones y pruebas en el desarrollo del proceso se deben plantear, introducir y desahogar en forma verbal, sin lectura de documentos, ante el juez o tribunal.

Dada la importancia de estos principios para establecer el andamiaje del proceso penal es preciso explicitar que su operación, en términos generales, constituye la base para la operación efectiva de un sistema de auténticas audiencias:

a) **Libertad probatoria.** Las pruebas serán apreciadas de acuerdo con el grado de convicción que produzcan ante los jueces con apego a las reglas de la sana crítica. La investigación debe, por tanto, centrarse en la idoneidad de la prueba para convencer, no en la satisfacción de formalismos.

b) **Publicidad.** Todas las actuaciones serán, por principio general, públicas, con las excepciones que se establecen exclusivamente para proteger la integridad física o psicológica de las personas que deban participar en las audiencia, o cuando se ponga en riesgo la revelación indebida de datos legalmente protegidos.

c) **Contradicción.** Las partes podrán debatir los hechos y argumentos jurídicos, normativos, jurisprudenciales de la contraparte y controvertir cualquier medio de

prueba, para lo cual podrán hacer comparecer, interrogar o, en su caso, conainterrogar, a los testigos y peritos pertinentes.

d) **Concentración.** La presentación, recepción y desahogo de las pruebas, así como todos los actos del debate se desarrollarán, ante juez competente y las partes, en una audiencia continua, sucesiva y secuencial, salvo casos excepcionales previstos en la legislación ordinaria.

e) **Continuidad.** Las audiencias no se interrumpirán, salvo en casos excepcionales previstos en la legislación ordinaria. En caso de interrumpirse las audiencias se reanudarán en un plazo breve y, de no ser ello posible, se ordenará su repetición.

f) **Inmediación.** Los jueces sólo tomarán conocimiento del material probatorio presentado en las audiencias presididas por uno o varios jueces, quienes escucharán directamente los argumentos de las partes, con la presencia ininterrumpida de los sujetos procesales que deban participar en ellas, salvo los casos previstos en la ley para la prueba anticipada.

g) **Imparcialidad.** Las funciones de investigación, acusación, preparación del juicio y enjuiciamiento, quedan a cargo de actores distintos, buscando evitar distorsionar la misión de cada actor.

Los principios rectores del proceso penal son interdependientes. Difícilmente tienen sentido si se les considera aisladamente.

Corresponderá a la legislación reglamentaria demarcar los alcances y las excepciones propias de cada una de las características y principios que rigen el proceso penal, así como establecer las bases a partir de las cuales se deben diseñarse las normas procesales ordinarias tanto en el ámbito federal como en el local para el desarrollo del proceso.

De acuerdo con la tradición constitucional mexicana, consideramos conveniente conservar el catálogo detallado de derechos fundamentales en la materia agrupados

según correspondan a los imputados o de las víctimas. Este catálogo necesariamente se habrá de modificar para responder a las nuevas directrices. A continuación de precisa el sentido de las modificaciones propuestas, elaboradas en lenguaje de derechos:

### ***Apartado A, sobre los derechos de los imputados***

El derecho a la defensa, cuya vinculación con el principio acusatorio salta a la vista, queda establecido en la fracción I. Éste adquiere una mayor relevancia al ser enmarcado en un proceso acusatorio, público, adversarial y oral, como condiciones previas para su pleno ejercicio. Queda por tanto superada la idea recogida por el precepto constitucional vigente que establece la defensa dentro de la averiguación previa, donde, además, falta un presupuesto básico de toda defensa: que ésta se ejerza ante un juez imparcial con potestad sobre ambas partes y no ante el propio acusador.

Si bien, cuando fue introducida la posibilidad de defensa dentro de la averiguación previa en la actual parte final del apartado A del artículo 20 constitucional, la medida fue vista por algunos como un avance dentro del sistema mixto, el paso del tiempo ha hecho evidente que dicha limitada defensa en realidad vino a fortalecer el componente inquisitivo del sistema mixto que la prohibió, permitiendo que el juicio iniciara con pruebas preconstituidas por el Ministerio Público y legitimadas de esta forma por la propia defensa. En el peor de los casos, la participación de la defensa en la etapa de la investigación se prestaba a prácticas de corrupción. La defensa, en efecto, tiene sentido a partir de que una persona es detenida y cuando ha de ser interrogada, pero en definitiva, se ejerce a plenitud en sede judicial y, por el contrario, se desvirtúa cuando se pretende que se ejerza frente al propio acusador, como sucede en la actualidad durante la averiguación previa.

La presunción de inocencia, estrechamente vinculada con el principio acusatorio no es solamente un regla de trato hacia el acusado. Ésta implica, además, una actitud que debe mantener el juzgador frente a las pruebas que han de verse en el juicio. La

culpabilidad del acusado sólo puede pronunciarse a partir de un rechazo razonado de la presunción de inocencia; cuando las reglas de la sana crítica indican que sería ilógico no hacerlo. Es, por tanto, un principio elemental que informa todas las decisiones de las autoridades responsables de perseguir y de sancionar los delitos. Así se reconoce en la fracción II del Apartado constitucional correspondiente.

El derecho a la defensa se ve complementado con el derecho del imputado a participar en el juicio, así como el derecho a declarar o a guardar silencio según se establece en la propuesta de fracción III de este Apartado.

En cuanto a la participación del imputado en el juicio, el cambio principal es que la garantía ahora consiste en que éste se realice en igualdad de circunstancias con la acusación, y que en esta etapa se manifiesten a plenitud los principios procesales adoptados. Lo mismo puede señalarse respecto de la etapa preparatoria al juicio, es decir, aquella en la que se depuran los medios probatorios y se fija la litis bajo control de un juez intermedio, comúnmente denominado juez de garantía.

Si bien no se prevé que el imputado, y su defensa, intervengan antes de la etapa intermedia, es decir durante la fase de investigación preliminar, sí tendrán derecho a beneficiarse de las investigaciones que hubieren realizado la policía y el ministerio público, como se establece en la fracción X de este mismo apartado. Una vez que el imputado haya sido vinculado a proceso tendrá pleno acceso a la información que constare en la carpeta de investigación integrada hasta entonces y, desde luego, a todos los datos e indicios que el Ministerio Público recabare en su contra, y a la manera en que éstos se recabaron.

El hecho de que en un punto determinado el juez intervenga no significa que habrá concluido la investigación del Ministerio Público. Ésta podrá continuar, pero ahora bajo el control de un juez que necesariamente será quien pueda autorizar toda afectación a la esfera jurídica del imputado durante esta etapa. Esto no significa, de manera alguna, que el juez investigue, como ocurre con los sistemas que han adoptado la figura del juez instructor. Por el contrario, en estricta observancia del principio

acusatorio, el Ministerio Público tendrá la carga probatoria y el juez –trátase del que interviene en esta etapa o del o los jueces que formen un tribunal de juicio oral– estará invariablemente colocado en una posición de independencia ante las partes.

El derecho del imputado a guardar silencio, reconocido en la misma fracción III de este apartado implica que el Estado no puede obligar al imputado a contribuir a su propia condena. La razón de ser de esto es que no puede hacerse descansar el funcionamiento del aparato de justicia sobre la esperanza de que los acusados decidan confesar. Tampoco es una alternativa legalmente aceptable, ni conveniente, el forzar de ellos algún pronunciamiento.

Por tanto, el derecho a no autoincriminarse obliga al Estado a tener que probar su acusación prescindiendo de lo que el acusado pudiera manifestar. El efecto inmediato de esta norma es que el Estado tiene que realizar una investigación científica y profesional para poder probar el delito. Asimismo, esto destruye cualquier incentivo que pudiera tener el Ministerio Público para incurrir en maltratos y torturas. Ambos se encuentran entre los principales fines deseados por esta reforma.

Este derecho implica, también, que el imputado pueda ejercer su derecho tanto para defenderse de una imputación como para aceptar total o parcialmente los hechos, pero en este último caso, en congruencia con el principio de libertad probatoria y la consiguiente derogación de todas las normas que implican un valor fijo preestablecido para las pruebas, la confesión ya no tendrá el valor que el sistema vigente le había conferido. Esto es particularmente relevante respecto de la confesión rendida ante el Ministerio Público, que se convirtió en una herramienta inquisitiva durante las últimas décadas, y que fue la causante del más sentido desprestigio de nuestro proceso penal.

De acuerdo con los principios establecidos en el nuevo modelo procesal y, particularmente, en la fracción VII de este Apartado, por regla general las pruebas sólo tienen valor cuando hayan sido rendidas y desahogadas ante juez competente. Por tanto, en el caso de que una persona acepte ante el Ministerio Público su participación en la comisión de un delito –lo que estrictamente no puede prohibirse– semejante



declaración no tiene absolutamente ningún valor a menos de que el acusado decida, de viva voz, replicarla frente a los jueces.

En consecuencia, al aprobarse esta reforma constitucional quedará ipso jure derogada la siguiente jurisprudencia vigente al día de hoy, que establece:

**Confesión.** Primeras declaraciones del reo. De acuerdo con el principio procesal de inmediación procesal y salvo la legal procedencia de la retractación confesional, las primeras declaraciones del acusado, producidas sin tiempo suficiente de aleccionamiento o reflexiones defensivas, deben prevalecer sobre las posteriores<sup>1</sup>.

Con esto, habremos extirpado del orden jurídico mexicano la obsesión que hasta ahora tienen las procuradurías de basar su estrategia de "investigación" en la obtención de confesiones por medio de maltratos o amenazas.

La fracción IV de este inciso reconoce el derecho del imputado a una defensa técnica, desde el momento de la detención. Se elimina el sucedáneo de la intervención de una persona de confianza del imputado, puesto que sólo con una defensa profesional es posible garantizar el debido proceso penal. Esta exigencia ha sido reconocida por el Código Federal de Procedimientos Penales y por los ordenamientos seminales de Chihuahua, Oaxaca y otras entidades.

La redacción propuesta en esta fracción abre la posibilidad para que este servicio sea proporcionado directamente por el Estado, como ocurre actualmente, o mediante otras modalidades, como podría ser mediante formas pro bono, o por medio de la contratación de abogados privados.

Con todo, la característica más novedosa de la nueva redacción es que inserta el derecho a *elegir* libremente un defensor, con la consecuente obligación para el Estado de entregar oportunamente al imputado información y elementos que permitan que pueda efectivamente elegir un abogado que le convenza, sobre la base de datos objetivos acerca del desempeño previo, sea que se trate de defensores públicos o privados.

En consonancia con la reciente reforma a los artículos primero y segundo constitucionales, la fracción V del Apartado A del nuevo texto constitucional incorpora

el derecho a la asistencia de un traductor, a efecto de colocar a los integrantes de los pueblos indígenas y a quienes no dominen el idioma español en condiciones plenas de participar como sujetos procesales, y de sancionar la violación de este derecho.

La fracción VI, por su parte, reconoce el derecho de todo acusado a ser informado de los hechos que se le imputan, tanto desde el momento de su detención, como ante el juez de la causa. Este derecho no sólo reviste importancia para la preparación de su defensa, sino que constituye una exigencia mínima de respeto a quien ha sido privado de la libertad.

En la fracción VII, se afirma la jurisdiccionalidad del proceso penal. Se trata de algo tan evidente que, si no fuera por nuestra tradición inquisitoria, debiera omitirse: hemos de ser juzgados por los jueces. Las excepciones admisibles a esta norma son la prueba anticipada, cuando sea necesario recibir declaraciones, practicar un peritaje, un reconocimiento, una reconstrucción o una inspección y, por algún obstáculo excepcionalmente difícil de superar, como la ausencia, la distancia insuperable o la imposibilidad física o psíquica de quien debe declarar, se presume que no podrá ser recibida durante el juicio. Aún así, en la medida de lo posible se dará intervención a un juez y a la defensa.

La facultad de interrogar y contrainterrogar a los testigos que declaren y a contar con una amplia oportunidad probatoria que se establece en la fracción VIII del apartado A de este Artículo, constituye una pieza complementaria del derecho a la defensa. El interrogatorio y el cotrainterrogatorio merecen ser señalados individualizadamente en el texto constitucional en cuanto que esta facultad se encuentra en el corazón mismo de un sistema acusatorio, adversarial y oral, a la vez que constituyen una herramienta fundamental para controlar la calidad y la veracidad de la información que servirá de base para dictar sentencia.

El ser juzgado en audiencia pública es la quintaesencia de la oralidad, característica ampliamente explicada en la parte inicial de esta exposición de motivos. Baste agregar que la Fracción IX establece la posibilidad del imputado de renunciar a la audiencia de

juicio, lo cual abre la posibilidad para el dictado de sentencias en procedimientos abreviados seguidos por los jueces intermedios o de control de garantías a los que nos hemos referido. La admisión de estos procedimientos, aunado a los medios alternos de solución de conflictos penales, es indispensable para que el sistema de justicia penal pueda funcionar sin verse colapsado por los juicios orales que se celebren.

El principio de congruencia entre la acusación y la sentencia se adopta en la fracción XI de este apartado, lo que se hace necesario para salvaguardar la seguridad jurídica del imputado y su derecho a la defensa, de manera que el debate se ciña a la litis planteada, sin perjuicio de que, de acuerdo con la legislación ordinaria, ésta pueda ser modificada durante la preparación del juicio, y hasta la apertura del juicio oral.

Se agrega, en la Fracción XII del apartado A del precepto analizado el derecho del imputado de ser indemnizado conforme a la ley en caso de haber sido privado de la libertad o condenado en sentencia firme por error judicial o fraude procesal. Con estas disposiciones nuestra Constitución adopta lo ya preceptuado en la materia tanto por la Convención Americana de Derechos Humanos, como por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; con esto, se inserta un incentivo más para que las investigaciones penales sean confiables y profesionales, pues esto impone costos adicionales a un desempeño poco profesional.

De acuerdo con la fracción XI de este apartado, el Ministerio Público podrá diferir la acusación hasta que sea indispensable hacerla sin tener que atarse de manos desde el principio del proceso. Sólo en aquellos casos en que sea indispensable llegar a juicio oral, tendrá el Ministerio Público que fijar la litis en el auto de apertura de juicio oral.

La fracción XII eleva a rango constitucional la nulidad de la prueba ilícita, lo que, limitadamente, ha ido ganando terreno en los ámbitos legislativo y judicial. Lo que viene a hacer este precepto es incentivar el respeto a los derechos de los imputados por parte de las autoridades que intervienen en la investigación y acusación del delito. Los amplios efectos invalidatorios que la norma constitucional atribuye a las pruebas

ilícitas, o al juicio en su conjunto, favorecerán asimismo la capacidad investigativa de la policía y, por ende, la confianza de la población en ella.

### ***Apartado B, sobre los derechos de las víctimas***

Respecto de los derechos de las víctimas en México puede detectarse un importante nivel de rezago, comparativamente con el avance que se ha tenido en esa esfera a nivel internacional. Los derechos que nuestro orden jurídico concedían a las víctimas no la facultaban para emprender la acción penal por sí misma. En plena concordancia con las propuestas del Anteproyecto de la Red, el marco de derechos de la víctima contenido en el apartado B, se amplió para que quedara claramente estipulado que, de manera voluntaria, la víctima pueda intervenir como parte en el proceso penal, con una actuación independiente de la del Ministerio Público.

Cabe señalar que la acción penal privada, como en la mayoría de los países en que existe, operará limitada siempre dentro de un marco de control por parte del derecho penal por parte Estado, procurando que su propósito sea avanzar persecuciones penales aún en contra de las determinaciones del Ministerio Público. En concordancia con esto, y habida cuenta de que ahora la víctima tiene la opción de ser parte en el proceso, ciertos derechos que la víctima tenía, y cuya falta de funcionalidad había quedado plenamente demostrada, se restringen: desaparece el derecho de ampararse por el no ejercicio de la acción penal, cual era necesario para que el Ministerio Público pueda aplicar criterios de oportunidad para solucionar los casos, y se reservará en la ley reglamentaria, a la víctima, el derecho de pedir una explicación ante el superior jerárquico del fiscal que decida no perseguir el caso.

Adicionalmente, hoy en día, las víctimas se quejan de que acudir al sistema de justicia amplía innecesariamente la traumática experiencia de victimización. Considerando que la protección de la víctima requiere por parte del Estado algo más que la búsqueda de un resultado punitivo, se consideró pertinente incluir como derecho que el Estado instrumente protocolos y prácticas de éxito comprobado en materia de protección de víctimas. Es un medio y un fin en sí, el que las instituciones operen con sensibilidad a

los ofendidos por un delitos. Fundamental es poner en práctica los desarrollos en materia de atención a víctimas. La sensibilidad hacia la víctima es un medio para cumplir con los fines del Derecho penal y obtener la confianza de los ciudadanos: sin esa confianza, es poco probable que las autoridades persecutorias logren hacerse de la información necesaria para perseguir delitos. Es un fin porque resulta fundamental que el sistema de justicia opere para restaurar la lesión que haya padecido la víctima.

Reconocemos, por lo tanto, que la correcta atención a las víctimas exige no sólo modernizar los instrumentos legales necesarios para una persecución penal exitosa, como se buscó hacer a través de incorporar la acción penal privada; de insertar el derecho de las víctimas a obtener ágilmente información precisa sobre el estado de su caso y, preservando la posibilidad de que la víctima pueda coadyuvar con el Ministerio Público. Pero, además de esto, es fundamental que las instituciones se estructuren para entregar una adecuada atención desde la urgencia en los momentos posteriores a un ataque, hasta la atención que requieran durante la investigación y, por supuesto, incorporando las protecciones necesarias a la identidad de la víctima, cuando éstas fueran necesarias durante el litigio de un caso, en la etapa de juicio oral.

### *Artículo 21*

Desde hace diez años, nuestro país ha incrementando exponencialmente su gasto en seguridad pública, sin ningún impacto en los índices la criminalidad. En efecto, mediante un sistema de aportaciones federales, el Sistema Nacional de Seguridad Pública transfiere anualmente cuantiosos recursos a los Estados, todo ello sin que la ciudadanía sienta más confianza en las policías, ni un incremento en su seguridad. Hay muchos factores que podrían explicar este fracaso, y mucho que podría debatirse y mejorarse acerca de la medición correcta de la intervención de nuestras policías, pero el hecho es que hay varias señales claras de que la estrategia adoptada de incrementar el gasto público, no está funcionando. Parte del problema es que el dinero se está usando para financiar una policía reactiva; no una policía auténticamente preventiva. Estamos gastando el dinero público en una policía que basa su estrategia

de combate a la delincuencia en hacer rondines y patrullajes, con la esperanza de sacarse la lotería: capturar a un delincuente al momento de cometer un delito.

De hecho, la estadística recabada por CIDE para tres entidades (Distrito Federal, Morelos y Estado de México) demuestra que 60% de las personas que están en la cárcel fueron detenidas dentro de las 3 horas siguientes a haber cometido un delito. Y 20% fueron detenidos dentro de las 24 horas siguientes. Esto es un claro indicador de que la policía opera por medio del patrullaje callejero, apostando a detener el crimen en flagrancia. Nuestra policía patrulla para detener, y detiene para investigar. Es fundamental invertir esta tendencia: nuestra policía debe investigar para patrullar eficientemente, e investigar para detener. Sin invertir esta tendencia, nuestro país seguirá despilfarrando el dinero de público sin sentir mejoras perceptibles en la seguridad.

Sin embargo, la razón de que éste sea el modo de operar de nuestras policías puede rastrearse a una disposición Constitucional que, como ha sido interpretada, indica que sólo el Ministerio Público está facultado para investigar los delitos. Resultaba entonces fundamental aclarar que, ciertamente, es también función de la policía investigar delitos y por lo tanto estructurarse para recibir denuncias.

Por lo tanto, proponemos modificar el Artículo 21 para acoger la necesidad de imponer en nuestras policías la obligación de investigar delitos. La redacción propuesta recoge una práctica que se ha observado internacionalmente y que consiste en que la Policía puede recibir denuncias de hechos delictivos e iniciar investigaciones iniciales en respuesta a estas denuncias. La policía operará en coordinación con el Ministerio Público, y una vez que éste decida emprender la persecución penal, aquélla tendrá que sujetarse a la dirección de éste. Instrumentar esta norma adecuadamente requerirá generar esquemas de cooperación entre quienes tienen el olfato para investigar delitos, y quienes tienen que litigar el caso para convencer al juez de emitir una condena.

Entregar a la policía la facultad de investigar implicará atender un reto logístico considerable, que parte de mejorar la calidad de la fuerza policial, para efectivamente poder instrumentar y hacer efectiva esta nueva facultad, por lo cual el Congreso mantendrá un compromiso de supervisar su evolución.

## ***Artículo 22***

Finalmente, el Artículo 22 se modifica para incorporar y actualizar su redacción de manera que queden nítidamente prohibidas la tortura y los tratos o penas inhumanos o degradantes, de conformidad con los protocolos y tratados internacionales suscritos por nuestro país. La necesidad de contundentemente desterrar estas prácticas del pasado es incuestionable, y hacerlo parte por que nuestro texto constitucional acoja la terminología correcta que propiamente designa las conductas que ha proscrito la Comunidad Internacional, desde que se emitió la Declaración Universal de los Derechos Humanos, hace medio siglo.

## **Justificación de artículos transitorios**

### ***Primero***

La aplicación del nuevo marco de garantías se postergará hasta por 5 años en los delitos contra la salud relacionados con el narcotráfico. Esta propuesta atiende las preocupaciones del Ejecutivo y busca dar un espacio suficiente para que las autoridades adapten sus procesos y eliminen toda posibilidad de errores de instrumentación en persecución de delitos de alto costo social.

Atentos al compromiso del Presidente de la República para el establecimiento de los juicios orales y al nuestro como legisladores, agregamos algunos componentes a las medidas transitorias que se incluyeron en el proyecto de la Red.

Creemos que es fundamental que se destinen recursos federales y estatales de manera coordinada, con el propósito de lograr la instrumentación gradual, efectiva y ordenada de este mandato constitucional en los estados y en la federación. Por lo

tanto, incluimos medidas tendientes a ello. Proponemos que, por la parte federal, quien coordine esta operación sea un órgano constitucional transitorio, cuya dirección sea nombrada por el Presidente, y que cuente con amplias facultades para que pueda apoyar los esfuerzos de los Estados para la organización y puesta en marcha del nuevo sistema. Y que, por la parte estatal, sean los estados, mediante las leyes que se sirvan emitir, quienes determinan a cargo de quién quedará instrumentar esta reforma.

El Congreso debe contar con instrumentos para evaluar ésta y otras políticas públicas en materia de justicia penal y seguridad pública. Por lo tanto, incluimos medidas transitorias para facilitar la rendición de cuentas mediante la evaluación por parte de expertos independientes en cuanto a la instrumentación de juicios orales y el compromiso de emitir una ley que regule la producción de estadísticas en la materia.

#### *Quinto*

De conformidad con el artículo Décimo Sexto Transitorio original, así como con este artículo transitorio del presente de Decreto se prevé una Ley General para el Debido Proceso Penal reglamentaria de los derechos establecidos en los artículos 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24 y 102, Apartado "A" constitucionales.

Corresponderá a dicha ley reglamentar los derechos que habrán de respetarse en los procesos penales, se establecen los contenidos mínimos para que las autoridades federales y locales, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia personal, material y territorial, legislen todo lo concerniente a los órganos, contenidos normativos y procedimientos inherentes a su función de función de "establecer los delitos", así como las materias que derivan de dicha atribución.

Si bien, las causas mismas que originaron la Revolución Mexicana hicieron que el Constituyente de 1917 estableciera la garantía puntual de los derechos relacionados con los procesos penales, la moderna técnica legislativa exige que –como lo reconoce la exposición de motivos presentada por la Red mencionada, corresponde a la Constitución únicamente enunciar "las líneas maestras que rigen al Estado".



Mediante una Ley General como la prevista se observará el mandato de garantizar el respeto a los derechos constitucionales mediante la regulación de su contenido mínimo. De esta forma se conseguirá que la función legislativa propia de los distintos órdenes de gobierno esté en armonía con el orden constitucional y –cabe señalarlo– con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

La Ley Reglamentaria propuesta se ubica así dentro del orden jurídico al que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como orden constitucional, para distinguirlo del federal, del local o estatal, del Distrito Federal o, en su caso, del municipal.<sup>2</sup> De esta forma se mantienen intocadas las facultades para expedir, en el orden local o federal, según sea el caso, los códigos penales y procesal penales, las leyes orgánicas de las respectivas procuradurías de justicia, así como las leyes ordinarias que sean necesarias para que, al cumplir con sus atribuciones en materia penal.<sup>3</sup>

Dentro del orden constitucional –que no se restringe a lo dispuesto en la Constitución misma– están las leyes que don Héctor Fix-Zamudio, recogiendo las ideas de Mariano Otero, denomina "intermedias"<sup>4</sup>, es decir, aquéllas que se encuentran entre la Constitución y las leyes ordinarias. El jurista Ulises Schmill considera a estas leyes como parte del "orden nacional"<sup>5</sup>.

La Ley General del Debido Proceso Penal no constituye en forma alguna un código procesal penal, sino un ordenamiento que, respetando la diversidad de soluciones legislativas en cada entidad, y en el ámbito federal, garantiza que, tal como en el ámbito del derecho de acceso a la información se propuso en la denominada Iniciativa Chihuahua, promovida por los titulares de los poderes ejecutivos de cinco entidades federativas, permita que el ejercicio del derecho al debido proceso se ejerza "del mismo modo y con las mismas condiciones legales e institucionales por cualquier mexicano, en cualquier lugar, región, estado o municipio del país".<sup>6</sup>

***Sexto***

México carece de un sistema de indicadores estadísticos confiables para su sistemas de justicia y seguridad pública. Aunque esta información es esencial para evaluar políticas públicas y para la rendición de cuentas, la estadística disponible es relativamente escasa, poco accesible para el público, e incompleta. Esto impide a diversas ramas del gobierno determinar la efectividad de políticas actuales, ubicar puntos de quebranto institucional y metodológico, y generar un mapa de intervenciones bien estructurado.

En efecto, esfuerzos previos por parte del Congreso para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas dentro del sistema de justicia penal, se vieron estorbados por la carencia de indicadores estadísticos e información confiable para diagnosticar problemas, y aún para vigilar las reformas que sí se lograron aprobar. No obstante, al día de hoy no hay legislación que suficientemente asegure el derecho de potenciales consumidores –incluyendo el gobierno federal, el Congreso, varias agencias gubernamentales, instituciones académicas, y el público en general– a recibir información objetiva, accesible, confiable, y relevante, para integral y periódicamente medir la operación del sistema de justicia penal en la totalidad de sus componentes: desde la policía hasta las cárceles, pasando por los ministerios públicos, la defensoría penal y las judicaturas.

Ciertamente, se recaba alguna información, pero ésta se reduce, en general, a cuantificar solamente la cantidad de delitos reportados a las autoridades, y además, esto tampoco se recaba de manera uniforme y confiable. En definitiva, el censo de delitos reportados a las autoridades, es importante, pero no es ni remotamente suficiente para medir el desempeño de las instituciones ni mucho menos para medir la cantidad de crimen real que hay (por ejemplo, como sabemos por la encuesta de ICESI, sólo 23% de las víctimas acuden a denunciar).

Cabe señalar que, al igual que el sistema de justicia, con su método de escriturar el proceso, apaga las voces de los ciudadanos, el sistema estadístico presenta una deficiencia análoga. En efecto, no toma en cuenta voces ciudadanas. En México, a diferencia de otros países, no se recaban percepciones ciudadanas acerca del trato

que éstos reciben por parte de las instituciones, sea como víctimas o como acusados. La poca estadística disponible que hay, que sí recoge percepciones ciudadanas, se ha recabado con esfuerzos privados, sin ningún apoyo gubernamental. Por esa razón, la amplitud y frecuencia con que pueden levantarse los datos, es limitada.

Para razonablemente satisfacer las necesidades básicas de información, México necesita, de manera periódica y con muestreos suficientemente grandes para que la información sea representativa para cada entidad federativa, por ejemplo, conducir algunas encuestas básicas. Otros países periódicamente recogen la siguiente información:

1. Encuestas de victimización y desempeño institucional (miden la cantidad de crimen que hay y la respuesta de todas las instituciones relevantes, según la perciben los ciudadanos).
2. Encuestas sobre policía (miden las condiciones de trabajo de la policía, las percepciones que ellos tienen sobre sus condiciones laborales, y otros factores)
3. Muestreos de gestión de casos penales (miden la manera en que las judicaturas administran los procesos penales)
4. Encuestas de población en reclusión (monitorean la situación de las cárceles y pueden servir para medir la calidad del proceso penal)
5. Reincidencia (información sobre qué tan efectivo es el sistema penal para desactivar carreras delincuenciales).

Claramente, la necesidad de que nuestro país cuente con datos estadísticos confiables y comprensivos no puede postergarse; la legislación que se propone se hará cargo de estabilizar y reglamentar la producción nacional y uniforme de este tipo de datos.

### ***Séptimo***

Considerando las preocupaciones que ha expresado el Ejecutivo en cuanto la instrumentación de esta reforma en relación con el combate al narcotráfico, y el nuevo esquema de operación de la prisión preventiva, se consideró pertinente diferir en el

tiempo, hasta tres años, la aplicación de éste decreto para un catálogo cerrado de delitos contra la salud, y mantener un régimen de excepción que permitirá retener por 9 días más de lo normal a quienes se encuentren acusados de delitos contra la salud, si el Ministerio Público así lo solicita. Ello, no obstante, implica que las autoridades que participan en la investigación de los hechos atribuidos a los detenidos no intervengan en su custodia, como se establece en el nuevo párrafo quinto del artículo 16 constitucional.

**Por todo lo expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente Iniciativa por el que se reforman los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Juicios Orales y Debido Proceso Penal, para quedar como sigue:**

**Artículo Unico.-** Se reforman los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

**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.

**Las leyes penales serán el último recurso para la solución de conflictos.**

**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 del procedimiento.

Toda persona detenida será inmediatamente conducida a donde haya de ser retenida bajo responsabilidad del juez competente, para que éste dentro de un plazo estricto de veinticuatro horas a partir de su detención controle la legalidad de la misma y ordene su libertad si aquélla fuera ilegal.

Ninguna persona podrá ser custodiada por quien tenga a su cargo la investigación o persecución penal. Los sitios de retención serán distintos a los destinados a prisión preventiva y al cumplimiento de penas.

Sólo la autoridad judicial podrá librar órdenes de aprehensión cuando tenga conocimiento de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y existan datos para estimar como probables la existencia del hecho delictivo y la responsabilidad del imputado.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al imputado. Cuando en la realización de una revisión justificada se hagan evidentes elementos de los que se desprenda la probable responsabilidad de una persona en la comisión de un delito perseguible de oficio, la autoridad que la practique procederá a su detención y la pondrá inmediatamente bajo la responsabilidad del juez competente.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la

diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. Sin embargo, la autoridad judicial podrá autorizar la intervención de comunicaciones y la revisión del contenido de la correspondencia privadas, **cuando sea indispensable para la investigación de hechos delictivos, en los términos que la ley señale**. El juez deberá fundar y motivar por escrito su decisión, expresando además el tipo de intervención o revisión y los sujetos de la misma; su duración, en su caso, **y la forma en que controlará la intervención o revisión**. La autoridad judicial no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de las comunicaciones o correspondencia del detenido con su defensor.

**Las solicitudes de órdenes de aprehensión, cateo y de intervención de comunicaciones privadas podrán hacerse por escrito o de manera oral en una audiencia privada ante juez competente. Cuando la solicitud se haga en audiencia, el juez deberá de resolverlas de manera inmediata. Cuando la solicitud se transmita al juez por escrito, el juez resolverá en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas.**

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule... (se suprime el párrafo al haber quedado comprendida en el párrafo relativo a las comunicaciones privadas).

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares

podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

**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 apisionado 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 adoptarse habiendo escuchado previamente a la víctima.**

**Artículo 18.** Sólo por delito que merezca **pena privativa de libertad** 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 [...] (Continúa el resto del artículo en su versión actual).

**Artículo 19.** Durante el proceso podrán imponerse al imputado sólo las medidas cautelares indispensables, con la finalidad de asegurar su comparecencia en juicio, el desarrollo de la investigación y proteger a la víctima, a los testigos y a la comunidad. Para imponerlas deberá ser necesario además que el Ministerio Público acredite que

hay bases para estimar como probables la existencia del hecho delictivo y la responsabilidad del imputado.

La prisión preventiva sólo podrá imponerse cuando otras medidas cautelares menos restrictivas no sean suficientes para garantizar su propósito.

La prisión preventiva siempre se sujetará a plazo y su pertinencia se revisará de manera periódica. La prisión no podrá exceder del tiempo que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso podrá superar dos años. Si cumplido ese término no existe una sentencia condenatoria, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el juicio, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares. En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

Si en la audiencia de control de la detención se solicitare la prisión preventiva, el juez resolverá en la misma audiencia. Sin embargo, si las partes justifican, el juez retendrá al acusado y celebrará una audiencia dentro de setenta y dos horas para escuchar y resolver sobre la solicitud.

Artículo 20. El proceso penal será de tipo acusatorio, adversarial y oral; y se regirá por los principios de libertad probatoria, publicidad, contradicción, concentración, continuidad, inmediación e imparcialidad, que garantizará los siguientes derechos:

A. De toda persona imputada:

I. A ser escuchada en un proceso acusatorio, público, adversarial y oral;

II. A que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad;

III, A participar en el juicio y en la etapa preparatoria del mismo; a declarar o a guardar silencio;



IV. A una defensa técnica por abogado, el cual podrá elegir libremente, incluso desde el momento mismo de su detención. Si no puede sufragarlo, el Estado le costeará uno, en los términos que la ley señale;

V. A ser asistido gratuitamente por un intérprete si lo necesita para su defensa.

VI. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. El juez que conozca de la causa deberá verificar que las autoridades administrativas hayan cumplido esta obligación;

VII. A que ninguna prueba tenga valor para fundar la sentencia impuesta, si no fue rendida y desahogada ante juez competente, salvo las estrictas excepciones que la ley señale. Son nulas las pruebas obtenidas con violación de los derechos fundamentales.

VIII. A interrogar o contrainterrogar a los testigos que declaren y a que se le reciban los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándole para obtener la comparecencia obligatoria de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley.

IX. A ser juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que expresamente determine la ley, y sólo en la medida que sea necesario, para la protección de víctimas, testigos y menores o cuando se ponga en riesgo la revelación indebida de datos legalmente protegidos. La ausencia de los jueces en las audiencias tendrá por consecuencia su nulidad. El imputado tendrá derecho a renunciar a la audiencia de juicio, en los casos y bajo las condiciones previstas por la ley.

X. A que le sean proporcionados todos los datos necesarios para su defensa. El imputado o su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele

declaración. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos expresamente señalados en la ley.

XI. A que, de ser condenado, la sentencia no exceda el contenido de la acusación;

XII. A ser indemnizado conforme a la ley en caso de haber sido privado de la libertad o condenado en sentencia firme por error judicial o fraude procesal, en los términos que la ley señale. La ley dispondrá reglas sobre la custodia y preservación de evidencias;

XIII. A pedir la nulidad del juicio o de pruebas recabadas, por violación a cualquiera de los derechos fundamentales, en los términos que la ley señale.

**B. De toda víctima u ofendido:**

I. A ejercer la acción penal en la forma y las condiciones que la ley determine;

II. A que el Estado instrumente los protocolos y medidas necesarias para proteger eficazmente los derechos de las víctimas, en los términos que la ley señale;

III. 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 proceso penal;

IV. 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 investigación como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes, siempre que sean pertinentes;

V. A recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia y otras medidas necesarias para su protección y auxilio en los términos establecidos por la ley;

VI. A que se haga efectiva la reparación del daño en los casos en que sea procedente y que el mismo le sea reparado subsidiaria y limitadamente por el Estado en los supuestos que establezca la ley. El Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño la que, de proceder, no podrá dejar de hacerse efectiva. La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

VII. Al resguardo de su identidad o la de sus testigos, cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

#### **Artículo 21.**

La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía, la cual, en la etapa de persecución penal, estará sujeta al control jurídico de aquél.

Los particulares o los agentes de autoridad que representen a los órganos públicos pueden ejercer la acción penal, en los casos y cumpliendo con los requisitos que señale la ley. Cuando un delito requiera querrela de los directamente afectados, solamente éstos o el Ministerio Público podrán ejercer la acción penal. En estos casos, la víctima u ofendido podrá desistirse de la acción en cualquier momento, sin que el Ministerio Público pueda continuar la persecución.

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 los términos y con las condiciones que establezca la ley.

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.

La imposición o modificación de la naturaleza y duración de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

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.

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.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

**Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la **tortura y los tratos o penas inhumanos o degradantes**; así como la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso del enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109; ni el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado, por delitos de los previstos como de delincuencia organizada, o el de aquéllos respecto de los cuales éste se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes.

No se considerará confiscación la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables. La autoridad judicial resolverá que se apliquen en favor del Estado los bienes que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso que se sigan por delitos de delincuencia organizada, cuando se ponga fin a dicha investigación o proceso, sin que haya un pronunciamiento sobre los bienes asegurados. La resolución judicial se dictará previo procedimiento en el que se otorgue audiencia a terceros y se acredite plenamente el cuerpo del delito previsto por la ley como de delincuencia organizada, siempre y cuando se trate de bienes respecto de los cuales el inculcado en la investigación o proceso citados haya sido poseedor, propietario o se haya conducido

como tales, independientemente de que hubieran sido transferidos a terceros, salvo que éstos acrediten que son poseedores o adquirentes de buena fe.

(Derogado el cuarto párrafo).

## TRANSITORIOS

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación, sin embargo, **las autoridades responsables deberán instrumentar gradualmente, de manera eficaz y coordinada, el sistema procesal penal aquí establecido, para lo cual, la normatividad relativa deberá entrar en vigor dentro del plazo establecido en el transitorio segundo.**

**Segundo.** La Federación y las entidades federativas tienen un plazo de hasta cinco años para realizar las adecuaciones necesarias para la celebración de juicios conforme a las bases señaladas en este decreto. **Transcurrido este plazo serán nulos los procesos penales que no se sigan de conformidad con lo ordenado en esta Constitución.**

**Tercero.** A los seis meses de la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las leyes necesarias para la instrumentación de la reforma procesal. En tales leyes, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados **especificarán cómo destinarán los recursos necesarios y a qué organismo transitorio encomendarán** la construcción y operación de la infraestructura que resulte necesaria para la aplicación del presente decreto , así como la capacitación que ello implique.. 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 Comisión 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. Entre las demás funciones que la ley determine, la

Comisión organizará, mediante un fideicomiso, la distribución de recursos federales con el propósito de promover la aplicación uniforme y con altos estándares de calidad de esta reforma, sin limitación competencial. 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 tendrá el carácter de órgano constitucional transitorio. La conclusión de sus funciones será determinada por el Presidente de la República, pero en ningún caso se realizará antes de **siete** 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 tres meses, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, una **Ley General del Debido Proceso Penal** que, con carácter general y obligatorio en el orden federal, del Distrito Federal y en los Estados, precise y detalle el contenido y alcances constitucionales del debido proceso penal en México. La misma ley establecerá el Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura en los términos del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura ratificado por México.

**Sexto.** El Congreso de la Unión deberá aprobar, en plazo máximo de un año, una ley general relativa a la **estadística, estudios cualitativos y programas para el mejoramiento continuo de la justicia penal**. La ley estructurará y estabilizará la producción periódica y científica de estudios empíricos y estadísticas, así como de programas tendientes a replicar experiencias de éxito en la federación y en los estados.

**Séptimo.** Desde la entrada en vigor de este decreto, y hasta por un plazo de 3 años, las normas ordinarias procesales relativas a los delitos de delincuencia organizada se regirán por el régimen existente para estos delitos. El Ejecutivo encomendará la evaluación independiente del uso de este régimen transitorio, y rendirá cuentas semestralmente al Congreso de los avances. Transcurrido ese plazo, sólo serán aplicables en la materia las disposiciones previstas en el artículo 19 constitucional y la

aplicación ordinaria de garantías y derechos fundamentales se extenderá también a este tipo de casos. Además, durante los siguientes tres años posteriores a la entrada en vigor de este decreto, el artículo 19 se leerá como si tuviera incorporado en su último párrafo, lo siguiente: **"Cuando la autoridad judicial rechace la petición de prisión preventiva de la parte acusadora en los casos de delitos contra la salud la interposición de una impugnación de tal decisión tendrá por único efecto extender la detención del acusado hasta por nueve días; dentro de ese plazo se convocará otra audiencia para resolver sobre la solicitud de la parte acusadora, ante un juez competente de la misma jerarquía."** Esta disposición no podrá aplicarse mientras no se haga efectiva la prohibición a las autoridades responsables de la investigación y la persecución penal de custodiar a las personas cuya conducta se investigue, según lo dispone el párrafo quinto del artículo 16 constitucional.

**Octavo.** La Cámara de Diputados a través de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Justicia y Gobernación, se auxiliarán de instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales del más alto nivel nacional e internacional, para vigilar la rendición de cuentas y la evaluación anual del cumplimiento de este mandato constitucional. Estos estudios comprenderán evaluación de los avances de los poderes Ejecutivo, del propio Legislativo y del Judicial en la instrumentación de la reforma procesal penal. Se procederá de semejante manera las entidades federativas. En todo caso los resultados se harán del conocimiento público tan pronto como estén disponibles.

**Noveno.** El Sistema Nacional de Seguridad Pública, en coordinación con las autoridades necesarias, informará a este Congreso, dentro de un plazo de 6 meses a la entrada en vigor de este decreto, las medidas que adoptará para instrumentar la modificación a que se refiere el artículo 21 en cuanto a las nuevas potestades investigativas de la policía, incluyendo mecanismos que permitan una supervisión ciudadana efectiva sobre la operación de todas las fuerzas policiales en la Nación.

**Notas:**

1 Jurisprudencia en Materia Penal de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



Consultable en el Apéndice de 1995, Tomo II, pág. 60, tesis 106. Registro electrónico 389975.

2 México, Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ORDENES JURIDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCION FEDERAL TIENEN AUTONOMIA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS". Del contenido de los artículos 1º, 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes. P./J. 95/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999, p. 709.

3 De similar manera, el Congreso de la Unión aprobó recientemente la Ley General para la igualdad entre hombres y mujeres (Diario Oficial de la Federación, 2 de agosto de 2006), de cual se derivan obligaciones para los congresos locales al legislar en las materias civil y familiar, que por antonomasia corresponden al ámbito estatal y del Distrito Federal. En el último párrafo de su exposición de motivos se señala que dicha Ley, "[...] plantea una reglamentación clara y precisa del primer párrafo del artículo 4º constitucional, mediante una ley general."

4 Héctor Fix Zamudio, "Hacia una nueva constitucionalidad. Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano. Las leyes orgánicas", en *Hacia una nueva constitucionalidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 2000. pp. 191-228. Debe señalarse que el maestro Fix—Zamudio propone que la expedición y reforma de las leyes de esta naturaleza se rijan por un procedimiento también intermedio (entre el exigido para las normas constitucionales y las de carácter ordinario) para evitar lo que bien caracteriza como "la volubilidad de las simples mayorías legislativas". En tanto no se instrumente una reforma constitucional en el sentido propuesto, continúa vigente el procedimiento ordinario para aprobar las leyes reglamentarias necesarias para hacer efectivos los derechos constitucionales, cuya jerarquía normativa no se ve disminuida por la ausencia de una mayoría calificada o un requisito similar. La falta de una mayor rigidez no mengua el carácter general ni resta validez a las normas intermedias.

5 Ulises Schmill, *El sistema de la Constitución mexicana*, Librería de Miguel Porrúa, México, 1977, pp. 135 y siguientes. Más recientemente: Ulises Schmill, *Fundamentos conceptuales de una teoría de la Constitución y de los derechos fundamentales*, en serie Ensayos y Conferencias de los formadores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.

6 "Propuesta para la iniciativa de reforma constitucional a favor del derecho de acceso a la información y a la transparencia", presentada en diciembre de 2006, <http://www.ifai.org.mx/temas/rconstitucional.pdf>, consultada el 3 de febrero de 2007. Esta iniciativa propone elevar a rango constitucional distintos principios en la materia que regula, como el de "publicidad sujeta a excepciones por causa de interés

público". Sin embargo, al no prever la existencia de una ley general que reglamente y acote el alcance de las excepciones previstas –como se hace en el anteproyecto de Ley General del Debido Proceso Penal– deja a la discreción del legislador ordinario la definición del alcance de un derecho fundamental. Esta situación conduce a que –ante la omisión del Congreso de la Unión para cumplir su obligación de reglamentar los derechos fundamentales– sean los tribunales federales los que suplan dicha tarea al realizar su función de control constitucional de las leyes, dejando la función de legislador negativo para asumir la de legislador positivo. Nadie duda de la competencia de la justicia constitucional para invalidar preceptos de las leyes generales –como ha ocurrido con la propia Ley de Amparo–, pero dicha facultad presupone que previamente el Congreso de la Unión ejerza su competencia normativa.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veintitrés días del mes de abril de 2007.

**Diputados:** Javier González Garza (rúbrica), Alejandro Chanona Burguete (rúbrica) y Ricardo Cantú Garza, Coordinadores de los Grupos Parlamentarios de los Partidos de la Revolución Democrática, Convergencia y del Trabajo; diputado Raymundo Cárdenas Hernández, presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales; y la diputada Layda Elena Sansores San Román (rúbrica), secretaria de la Comisión de Gobernación de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión; Jaime Cervantes Rivera (rúbrica).

---

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS AUGUSTO BRACHO GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito diputado Carlos Augusto Bracho González, integrante de Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de la LX Legislatura, del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, en el artículo 55, fracción II, y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Gobierno General, somete a la consideración del pleno de esta Cámara, la presente iniciativa con proyecto de decreto.

### **Exposición de Motivos**

Dadas las nuevas circunstancias políticas de nuestro país, es de vital importancia y de carácter impostergable llevar a cabo una reforma judicial que nos conduzca a unificar a los diversos órganos encargados de interpretar la ley, marginados del Poder Judicial, para incluirlos a las funciones propias de este poder, que es pilar incólume de la justicia federal.

El Poder Judicial de la Federación ejerce un papel fundamental en la consolidación de un auténtico estado de derecho, es necesario lograr su fortalecimiento respecto de los demás poderes de la Unión, de manera tal que se garantice su plena independencia en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que constitucionalmente le ha sido conferida.

La experiencia en la administración de justicia de más de dos siglos, su imparcialidad, equidad, autonomía, calidad y sobre todo la excelencia de sus resoluciones permiten aquí y ahora proponer este enroque, con el objeto de que los Tribunales Administrativos aquí señalados se integren al Poder Judicial de la Federación, logrando con ello, varios objetivos, entre los cuales señalo el de evitar la corrupción, basados en el código de ética que los impulsa y el de transparencia en los juicios que

conoce, el de ahorro de tiempo y dinero para los justiciables en la tramitología de los asuntos encomendados por la ley a ellos, además de la unificación de criterios en la integración de la norma jurídica, haciendo efectiva la garantía de justicia pronta, expedita, gratuita y accesible a quienes la soliciten, puesto que obtendrán agilidad en la resolución de sus negocios con el conocimiento y aplicación de las tesis jurisprudenciales emitidas por el Poder Judicial Federal, liberando al Ejecutivo Federal, para que dedique la energía institucional a la procuración de justicia, generando así mayor seguridad pública y tranquilidad social, dejando únicamente en manos del Poder Judicial la administración de justicia y al Ejecutivo Federal la procuración de esta, haciéndose efectiva la división de poderes y sublimando el demandado valor de dar a cada quien lo que le pertenece, porque justicia retardada es justicia denegada.

Efectivamente la dilación de la justicia agraria, la obrera y la contencioso administrativa, cotidianamente se encuentran rezagadas, porque para encausarlas constitucionalmente los justiciables normalmente demandan en la mayoría de los casos de una tercera vía o instancia acudiendo al juicio de amparo directo o indirecto, por estimar la presencia de violaciones sustantivas o adjetivas, prolongando a estos segmentos de la población que conforman la parte más desvalida de nuestra sociedad los juicios que ellos intentan, haciendo luctuosa la garantía de justicia pronta y expedita, muchos de nuestros con nacionales se desesperan porque la pendencia indefinida es injusticia.

La existencia de tribunales administrativos situados fuera del ámbito de competencia del Poder Judicial de la Federación, pervierte la función jurisdiccional, consistente en mantener el imperio de derecho resolviendo los casos en que éste dudoso, lo cual implica la resolución de litigios apegado a la ley, ejecutar lo juzgado y tener sobre esa ejecución el control último de las resoluciones, y sobre todo admitir que ésta en manos tanto de jueces como magistrados que tienen el ejercicio de la misma, con fuerza vinculativa para las partes. Dando como resultado el detrimento directo del fortalecimiento del Poder Judicial como Poder responsable de la potestad jurisdiccional y solución de las controversias.

Al adoptar la unicidad de jurisdicción, se fortalece el principio de una verdadera división de poderes, es este caso el Judicial y el Ejecutivo, logrando un equilibrio con el resto de los poderes que integran el Estado, se evitarían duplicidades y disfuncionalidades en el ejercicio de la potestad jurisdiccional encomendada al Poder Judicial, no se violentarían los principios de independencia, unidad y exclusividad de jurisdicción, que requiere el Poder Judicial para desarrollarse en un verdadero estado de derecho, pues la resolución de controversias sería exclusiva del Poder Judicial; También se evitaría que el Poder Ejecutivo no se convierta en juez y parte ante una controversia de naturaleza administrativa, que actualmente se ventila ante tribunales administrativos pertenecientes a dicho poder y existiría un verdadero sistema de pesos y contrapesos respecto de los conflictos suscitados en la Administración Pública Federal, pues correspondería al Poder Judicial conocer controversias entre el Ejecutivo y el gobernado.

Finalmente implicaría que El Consejo de la Judicatura Federal se encargara de vigilar el cumplimiento, buen comportamiento y desempeño de todos los jueces y magistrados encargados de la impartición de justicia en materia de naturaleza administrativa.

Por lo anteriormente expuesto, el suscrito plantea a esta Cámara de Diputados, la reforma aquí expuesta para incluir en el texto del artículo 94° de la Ley Suprema, como integrantes en el ejercicio del poder Judicial de la Federación a los Tribunales Administrativos, que son los Tribunales Agrarios, las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje y al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica el artículo 94 en su párrafo, primero, quinto, sexto, y noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 27, fracción XIX, párrafo segundo; artículo 73 fracción XXIX-H; artículo 97, párrafo primero, segundo, cuarto, séptimo; artículo 100 en su párrafo primero y séptimo, 101, párrafo primero y segundo, 104 I-B, 105 fracción III; 107, fracciones III, IV, V; 110, párrafo primero y 123, fracciones XIX, XX, XII, de la misma Ley Fundamental.**

Propongo a las comisiones correspondientes, darle curso a la misma y agotado el trámite Constitucional relativo, con una resolución a favor, se someta a la consideración de este Pleno el siguiente proyecto de decreto.

El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,

**Decreta**

Único. Se modifican los siguientes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , textualmente como sigue:

**Artículo 27.- ...**

...

...

...

...

...

...

...

...

I. a XVIII. ...

**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, se instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción **del Poder Judicial de la Federación, integrados por magistrados designados por el Consejo de la Judicatura Federal, y**

## SE DEROGA

XX. ...

### **Artículo 73. ...**

I a XXIX-G. ...

**XXIX-H.** Para expedir leyes que instruyan a los **Tribunales en materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-Administrativo**, para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

XXIX-I a XXX. ...

**Artículo 94.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, **en Tribunales en Materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-Administrativo** y en Juzgados de Distrito

...

...

...

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia del Tribunal Electoral, de los Tribunales de Circuito, **de los Tribunales en Materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-Administrativo** y de los Juzgados de Distrito, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del

Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, **de los Tribunales en Materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-Administrativo** y de los Juzgados de Distrito.

...

...

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito **y los de Materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-Administrativo** y los Jueces de Distrito, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

...

...

**Artículo 97.** Los Magistrados de Circuito, **los Magistrados en Materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-Administrativo** y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o **magistrado de Circuito, o magistrado en materia Agraria, Laboral o de lo Contencioso-administrativo** o algún Juez de Distrito o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo



Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

...

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito, **de los Tribunales en materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-administrativo** y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

...

...

Los magistrados de Circuito, **magistrados en materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-administrativo**, y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.

#### **Artículo 100. ...**

El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; tres consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los magistrados de Circuito, **magistrados en materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-Administrativo** y Jueces de Distrito; dos consejeros designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República.

...

...

...

...

...

De conformidad con lo que establezca la ley, el Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. **Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables.** La Suprema Corte de Justicia podrá solicitar al Consejo la expedición de aquéllos acuerdos generales que consideren necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal.

## SE DEROGA

...

**Artículo 101.** Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de Circuito, **los magistrados en materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-administrativo**, los jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia, magistrado de Circuito, **magistrado en materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-administrativo**, juez de Distrito o consejero de la Judicatura Federal, así como magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

...

...

...

#### **Artículo 104. ...**

I. ...

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren **el artículo 94** y la fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los tramites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.

II. a VI. ...

#### **Artículo 105. ...**

I. a II. ...

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito, **Magistrados en Materia Agraria, Laboral y de lo Contencioso-Administrativo**, dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

...

...

**Artículo 107.** Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley **reglamentaria**, de acuerdo con las bases siguientes:

I.

...

...

...

...

III. Cuando se reclamen actos de los Tribunales **mencionados en el primer párrafo del artículo 94 de ésta Constitución**, excepto en materia electoral o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a). Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;

IV. En juicios donde intervengan **Tribunales de lo Contencioso-administrativo** el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;

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

a) ...

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por **Tribunales de lo Contencioso-administrativo**, excepto en materia electoral, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

c) ...

d) En materia laboral, cuando se reclamen las sentencias o resoluciones dictadas por los **Tribunales Laborales**.

e) En materia agraria, cuando se reclamen sentencias dictadas por los **Tribunales Unitarios o el Tribunal Superior Agrario**.

...

VI a XVIII. ...

**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 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, **los magistrados en materia Agraria, Laboral o de lo Contencioso administrativo**, 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 123. ...

...

A ...

I. a IX. ...

a). a f). ...

X. a XVIII. ...

**XIX.** Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación del **Tribunal Laboral**.

**XX.** Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de los **Tribunales en Materia Laboral**.

XXI. a XXXI. ...

B.

I. a XI. ...

**XII.** Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un **Tribunal Laboral** integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

XIII. a XVI. ...

### **Transitorios**

Único. El presente decreto se solicita publicarlo íntegro en el Diario de los Debates y entrara en vigor al día siguiente de su publicación de el Diario Oficial de la Federación.

México, DF, a 25 de abril de 2007.

Diputado Carlos Augusto Bracho González (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 37 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JORGE ZERMEÑO INFANTE Y JESÚS DE LEÓN TELLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Diputado Jorge Zermeño Infante y diputado Jesús de León Tello en nuestro ejercicio de la facultad legislativa, presentamos una iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para fortalecer los derechos de ciudadanía en el extranjero, con base en la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

Territorio, gobierno, ciudadanía y soberanía son los cuatro elementos que conforman el Estado mexicano. Son, incluso, conceptos sobre los cuales se edifica una determinada forma de organizar los derechos de los ciudadanos y la organización del poder en la Constitución; Ley Suprema de la Unión que constituye quién y cómo se ejercen los derechos de ciudadanía en México.

En nuestra Constitución Federal, la ciudadanía se fundamenta, por regla general, a partir del principio territorial: es ciudadano mexicano el que tenga dieciocho años de edad, que nazca en su territorio o el nacido fuera pero de padres nacidos o naturalizados en territorio mexicano, o bien, el naturalizado que resida en él. La ciudadanía funciona, por el contrario, sobre la base de la soberanía: la ciudadanía mexicana le da el poder a las personas para participar en la "formación de la voluntad del Estado" bajo la fórmula clásica de Hans Kelsen: votar y ser votado, participar en la vida pública ya sea en la producción de leyes, en el ejercicio de un cargo público o en las fuerzas armadas, etcétera. Territorio y soberanía son, pues, los brazos que construyen el concepto de ciudadanía como parte de la identidad nacional, pues los



extranjeros tienen prohibido inmiscuirse en asuntos de la vida política del país; esa es prerrogativa de la ciudadanía mexicana.

Pues bien, la Constitución no sólo concede derechos e impone deberes a los ciudadanos mexicanos, sino que también regula los casos en los cuales se puede perder y suspender la ciudadanía. Muchas de estas restricciones fundamentadas en el artículo 1 de la Constitución, para que sean válidas y plenamente justificadas no tienen que ser "absurdas, irracionales o discriminatorias", ya que la pérdida o suspensión de los derechos de la ciudadanía implican la restricción de derechos fundamentales que sólo deben justificarse conforme a un juicio de racionalidad como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La doctrina moderna de los derechos humanos utiliza el *triple test*—que es una tesis internacional de los derechos fundamentales aceptada en el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos—, como un referente para analizar la legitimidad de las restricciones a la ciudadanía. Primero, porque hay que determinar si la restricción está prescrita por la Constitución o la ley conforme a ella, sin que importe un menoscabo a las libertades y derechos por una discriminación injustificada (garantía de igualdad formal y material). Segundo, toda restricción a los derechos de la ciudadanía debe pretender un fin constitucionalmente válido (garantía del fin moralmente aceptable). Y tercero, porque las medidas tomadas (restricciones) deben ser proporcionales al fin que se busca (garantía de ponderación). Con base en este examen, entonces se puede juzgar cuando un caso de restricción de ciudadanía es contrario a la teoría del neoconstitucionalismo contemporáneo.

Veamos un ejemplo. En México están prohibidos los títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios conforme al artículo 12 de la Constitución. Es parte de nuestra historia que justificó la Independencia en 1810, pues después de la conquista se impuso un régimen de clase nobiliario, propio de la tradición europea, pero incompatible a nuestras raíces indígenas, con lo cual se explica una decisión del pueblo mexicano de no querer legitimar a las familias nobiliarias en el poder, las cuales se transmiten el poder a través del linaje hereditario. Por lo que esta prohibición

constitucional tiene como finalidad garantizar una sociedad igualitaria, sin clase, basada en la voluntad popular de todos para decidir el titular del poder público de manera temporal y a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, sin que el poder se otorgue por medio del estirpe de los nobles; lo cual es una razón suficiente para justificar la pérdida de la ciudadanía, tal como lo establece la fracción I del inciso C) del artículo 37 de la Constitución Federal, por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros, pues el que lo haga prácticamente está yendo en contra de un valor constitucionalizado como lo es la igualdad política.

Sin embargo, así como hay casos de restricción de ciudadanía justificados, existen otros que no. Uno de ellos que ha quedado rebasado por completo, es el previsto en la fracción II del inciso C) del artículo 37 de la Constitución. Pues no es razonable perder la ciudadanía mexicana por el hecho de que alguien preste servicios oficiales a un gobierno extranjero, sin tener permiso del Congreso General. En efecto, conforme al artículo 5 de la Constitución a nadie se le puede prohibir dedicarse a un trabajo lícito. Es obvio que un mexicano en la época actual de globalización, de libre circulación y del trabajo sin fronteras, le es lícito y natural trabajar para un gobierno extranjero. Existen muchos casos hoy en día. Pues parece absurdo quitarle a alguien su ciudadanía porque no pidió permiso; o bien, pidiéndolo no se le concedió, en tanto que es desproporcionado que el derecho del trabajo de un mexicano en el extranjero quede a la voluntad del Congreso. No existe, por otra parte, norma constitucional que prohíba el trabajo en el extranjero, tampoco puede inferirse una restricción de tal naturaleza en una razón de impedir a los nacionales trabajar con los gobiernos extranjeros para evitar sujetos que traicionarían a la patria, pues en todo caso ello se podría explicar en algunos ciudadanos mexicanos que hayan ocupado puestos estratégicos de la vida nacional y que, por tanto, exista el riesgo de que al trabajar en gobiernos extranjeros existan razones fundadas para proteger la seguridad nacional, pero una norma como la actual es discriminatoria del libre trabajo en el extranjero porque se les aplica por igual a todos, sin tomar en cuenta su situación concreta e impeliéndoles su libre trabajo.

Igualmente, resulta irracional perder la ciudadanía mexicana por recibir una condecoración o título de un gobierno del extranjero sin permiso del Congreso. Pues, por regla general, los títulos o condecoraciones que un gobierno extranjero otorga a mexicanos es un reconocimiento a sus antecedentes y méritos que forman parte del esfuerzo personal, por lo que es claro que un mexicano que obtuviere un distintivo de tal naturaleza, en lugar de hacerle perder la ciudadanía por no haber pedido permiso, deberíamos solo exigirle dar aviso a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Por ello, propongo que en todo caso el ciudadano mexicano que preste funciones o servicios oficiales para un gobierno extranjero, tenga que dar aviso de ello nada más a las oficinas de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que el Estado mexicano se dé por enterado, pero que su derecho a trabajar esté protegido conforme al artículo 5 de la Constitución, a fin de que no quede sujeto a una voluntad política como lo es el congreso general; al igual que en el caso de condecoraciones y títulos de un gobierno extranjero.

Por todo ello, sometemos a la consideración del Pleno la siguiente:

### **Iniciativa de Decreto**

Artículo Único. Se reforma la fracción II y IV del artículo 37, así como su último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la manera siguiente:

#### **Artículo 37.**

A) a B) ...

C) ...

**I.** ...

**II.** Por prestar voluntariamente servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, sin dar aviso a la Embajada de México en el lugar donde se

presenten los servicios o funciones, o en su defecto, en las oficinas consulares o en la oficina de la Secretaría de Relaciones Exteriores que corresponda.

III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras, sin dar aviso a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos funciones, sin previo aviso a la Secretaría de Relaciones Exteriores, exceptuando los títulos literarios, científicos, culturales o humanitarios que pueden aceptarse libremente;

V. ...

VI. ...

En el caso de las fracciones II a IV de este apartado, el Congreso de la Unión reglamentará los términos y plazos para dar el aviso a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

### **Transitorios**

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

Distrito Federal, a 24 de abril de 2007.

Diputado Jorge Zermeño Infante

Diputado Jesús de León Tello (rúbrica)

## QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Jesús de León Tello, diputado federal del Partido Acción Nacional, conjuntamente con los diputados Édgar Armando Olvera Higuera, Mario Eduardo Moreno Álvarez, Edmundo Javier Bolaños Aguilar, Omar Antonio Borboa Becerra, Joel Arellano Arellano, Miguel Ángel Monraz Ibarra, Gustavo Macías Zambrano en ejercicio de nuestra facultad legislativa, presentamos una iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la aprobación y control de los tratados y convenciones internacionales con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

La discusión actual de la redefinición de la República que plantean diversos actores políticos, pasa por la necesidad de revisar el marco constitucional y legal del sistema presidencial en México.

Todos los partidos, tanto en sus plataformas legislativas como en su discurso, apuntan hacia la revisión del presidencialismo mexicano. Las razones son muchas: políticas, jurídicas, sociales, entre otras, pero hay un común denominador: las instituciones que sirvieron a la conducción política del siglo XX, bajo el régimen de un solo partido hegemónico como lo bautizo Giovanni Sartori, están actualmente rebasadas –se alega– porque no responden a la realidad de pluralidad política que expresa el Congreso General y las propias entidades federativas, ni tampoco abonan a resolver los retos de nuestra convivencia y cohesión social en un mudo globalizado, mucho menos a lo que el pueblo espera de su gobierno representativo que cada vez más está en crisis.

Unos hablan de acotar (o limitar) el sistema presidencial; otros de fortalecer el sistema legislativo; y, algunos más tratan de proponer un rediseño institucional equilibrado, en donde el sistema presidencial se fortalezca en sus actos de naturaleza esencialmente ejecutiva y, por otro lado, se limite (el modelo) en aquellos actos en los que el Congreso deba controlar al gobierno para el bien del pueblo y de sus instituciones. Nosotros creemos que el presidencialismo en México se debe fortalecer en aquellas competencias, propias del despacho de los actos ejecutivos, pero se debe fortalecer el sistema de control político y constitucional de los actos del Ejecutivo, a través de los poderes legislativo y judicial, respectivamente, a fin de evitar la falta de gobernabilidad como parte del futuro institucional de este país.

Pues bien, el sistema jurídico de los tratados internacionales en México se inscribe en esta discusión actual. Existen razones políticas, jurídicas y de contexto internacional. Por un lado, el régimen político actual exige coincidencias y un espacio idóneo de discusión y de negociación para avanzar en los temas relevantes del futuro de la nación. Así como no puede dejarse que una sola fuerza política fije el destino del país, tampoco puede dejarse que una sola minoría obstruya o empantane la discusión de los temas. Por ello el hecho de que los tratados internacionales sean un instrumento de desarrollo o de retroceso que, en mucho, determinan el destino del país, es claro que en su aprobación deben participar en su discusión la mayor representatividad posible de las fuerzas políticas y de los órganos en donde se deposita la soberanía popular.

No es el momento ya en que un solo presidente, sea de cualesquier partido, a través de su visión exclusiva de conducir las relaciones exteriores, determine sin más los compromisos que el Estado mexicano tiene que asumir para toda la federación, para todos los estados, para todos los municipios y para el Distrito Federal. En un contexto de pluralidad política, por tanto, se exige la participación de todos en los temas de relevancia nacional. No debe haber exclusión en el debate. Solo unidos y poniéndonos de acuerdo en los compromisos internacionales podemos avanzar en los retos que tiene México para este siglo.

La presidencia, es claro, debe seguir manteniendo la rectoría en las relaciones internacionales cada vez más complejas y dinámicas, pero el Congreso debe revisar que esa conducción se realice de la mejor manera y en la medida de lo posible con el acuerdo y la discusión de toda la representación política, tanto en el congreso como en las entidades federativas. En segundo lugar, las controversias en materia de tratados internacionales que se han generado en la Suprema Corte de Justicia en los últimos años, plantean la necesidad de revisar el sistema de aprobación unicameral, sobre todo porque los tratados han adquirido, por precedente jurisprudencial, un valor superior que las leyes federales y locales. En tal sentido, la doctrina nacional ha denunciado los riesgos y los problemas que se generan al dejar a una sola cámara, la senatorial, la aprobación de los tratados o convenios internacionales, con lo cual se plantea la necesidad de discutir que otros tipo de límites racionales se pueden diseñar en la aprobación de los tratados a fin de evitar que, por una falta de representatividad y control efectivo, el país quede atado a compromisos que debieron discutirse por todos para lograr la mejor solución.

Finalmente, la doctrina internacional y nacional más adelantada en el tema, implica que para tener una mejor manera de responder con certeza a los compromisos internacionales, un mejor espacio para discutirlos y a fin de lograr el mayor consenso posible en los temas por los que transite el país, se requiere revisar el modelo de aprobación y de control de los tratados y convenciones internacionales en un contexto de globalización mundial. Es insuficiente, para un Estado federal como el nuestro, que una sola Cámara ratifique las normas internacionales que nos rigen, más cuando existen una serie de competencias federales y locales que pueden verse trastocadas por un tratado o convención internacionales.

La presente iniciativa recoge estos problemas situados desde la política, la sede judicial y el ámbito doctrinal, todo ello para proponer un sistema de control de aprobación de los tratados internacionales que suscriba el Estado mexicano, con una mayor representatividad y con un mayor control por la vía constitucional. No se trata tampoco de romper con nuestro sistema presidencial, sino fortalecerlo a través de la

conducción política de las relaciones internacionales que deben tener la mayor aceptación de las fuerzas políticas para avanzar de manera sólida y unida en el desarrollo de nuestro país. Son propuestas que recogen el debate más actualizado de este tema.

En seguida, puntualizaremos las razones de la reforma que aquí presentamos, a partir de sus antecedentes, la situación actual de la discusión, los problemas a discutir y las soluciones propuestas.

México ha celebrado tratados internacionales desde el inicio de su vida como nación independiente a la fecha. La tradición de aplicación de los tratados al derecho interno, sin embargo, es limitada y poco desarrollada. Nadie, ni siquiera los jueces federales, parecían darle importancia a las normas internacionales. Muchos aún no consideran ley obligatoria a los tratados, no obstante lo que ha dicho la Corte y lo que dice el propio artículo 133 de la Constitución.

Algunos explican esta situación a una razón económica, como Sergio López-Ayllón. Siendo México una economía cerrada, su sistema jurídico era también cerrado y las relaciones jurídicas se establecían fundamentalmente entre los agentes internos y no entre entes internacionales o supranacionales. Otros, justifican este vacío de las normas internacionales ante una actitud todavía nacionalista que ven en la norma interna la única razón de la interpretación del derecho en México, por estar atados a conceptos de soberanía y ciudadanía superados en la actualidad en otros sistemas jurídicos en donde la primacía del derecho internacional es relevante para interpretar el derecho interno, como en el sistema europeo comunitario.

Las condiciones actuales, tanto internas como externas, han modificado esta situación, cerrada y atada a conceptos rebasados. Los tratados, por un lado, han comenzado a regular materias que tienen un impacto directo en el derecho nacional (el comercio, los derechos humanos, las relaciones contractuales, el medio ambiente, la propiedad intelectual, entre otros). Por otro lado, la globalización marcada por muchos entes internacionales dan las pautas a seguir y que los Estados contraen para dirigir algunas



políticas nacionales para estar acordes a las tendencias internacionales, lo cual en muchas ocasiones es favorable (esa tendencia), pero que ante todo debe ser discutida por la nación y consentida por sus órganos más representativos; incluso agentes internacionales hoy en día tienen interés directo en el cumplimiento de las obligaciones internacionales por medios de los informes, recomendaciones y estudios, generando así un mayor escrutinio público, incluso presión, para lograr tal fin. Finalmente, es por medio de los tratados, como las materias de los derechos humanos, por ejemplo, como se ha avanzado en esos temas dentro de un contexto interno de difícil realización, al generarse los compromisos internacionales a cumplir y su denuncia exterior que la supervisa y la controla. El peso de los tratados internacionales, por tanto, es cada vez mayor, tanto en número como en calidad.

Existe, además, la complejidad normativa creada por el derecho de los tratados. El número de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano es enorme y resulta muy difícil hacer una evaluación. Sin embargo, es claro advertir el impacto que tienen en el sistema jurídico interno, a partir del creciente número de precedentes judiciales relacionados con materias internacionales y, sobre todo, por la incorporación de temas cada vez más complejos, amplios y relevantes para el derecho nacional que reclaman el cumplimiento de los compromisos internacionales. De hecho, las fronteras tradicionales entre lo interno y lo externo, entre lo nacional y lo internacional, han comenzado a diluirse.

Es, pues, el sistema de los tratados internacionales un tema de prioridad nacional que hoy requiere ser revisado en el contexto del constitucionalismo global que pugnan autores como Luigi Ferrajoli en el extranjero o como Rodolfo Vázquez en la doctrina nacional.

En México, por disposición constitucional prevista en el artículo 89, fracción X, la responsabilidad de celebrar tratados internacionales se deposita en el titular de la Presidencia de la República. Esta facultad presidencial es congruente con el sistema constitucional de gobierno por dos razones: primero, porque la negociación de un tratado es, por definición, un acto de naturaleza ejecutiva que es propio y exclusivo de

la función presidencial en su carácter de jefe del Estado mexicano; segundo, porque la conducción de las relaciones internacionales se deposita, igualmente, en el poder de la Presidencia por la complejidad y necesaria cohesión en el mando que se requiere en la conducción del contexto mundial entre estados soberanos y órganos internacionales. No se puede ir a negociar un tratado con otro estado soberano, si no hay poderes y mandos claros en la relación internacional.

Ya Miguel Solís ha hecho notar que así como el Congreso General es el legislador en las leyes federales y el Ejecutivo tiene un veto relativo, en materia de tratados el legislador es el Ejecutivo y el Senado tiene un veto absoluto<sup>1</sup>. Los tratados internacionales, por tanto, tienen una tendencia histórica y de derecho comparado de dejar en manos de los órganos ejecutivos de gobierno la celebración de tratados, pero con el veto (la aprobación) del Poder Legislativo, porque al ser ratificados forman parte del régimen jurídico a observar.

Es dentro de este contexto en el que se inscribe la propuesta. No sólo el Senado debe participar en la ratificación de un tratado internacional celebrado por el Ejecutivo, sino también la Cámara de Diputados. En efecto, desde 1874, es el Senado el encargado de la aprobación de los tratados internacionales. Sin embargo, la historia constitucional del país indica que no ha sido siempre así. En la Constitución de 1824 se encomendó esta facultad de ratificación al Congreso, siendo éste bicamaral y en 1857 al mismo órgano siendo en su origen unicamaral. Era pues el Congreso General el que aprobaba.

El modelo de facultades exclusivas de las Cámaras, sin embargo, es el que justifica actualmente en la Constitución vigente la atribución al Senado de la República para aprobar los tratados, sobre todo por la facultad de analizar la política exterior. Pero hay que preguntarse si en realidad esta exclusividad se justifica. Creemos que no.

Es cierto que la ratificación de los tratados internacionales por parte del Senado forma parte de uno de los rubros a analizar en torno a la política exterior del Ejecutivo, pero un tratado es más que eso, o más bien, la ratificación de un tratado no es solo analizar

la política exterior, sino es definirla y comprometerla en el régimen interno. En efecto, es claro que si el Senado tiene a su cargo revisar las relaciones internacionales, es un órgano, en principio, idóneo para determinar si ratifica o no los compromisos internacionales que en virtud de un tratado o convención se adquiere por el Estado mexicano frente a otros Estados-nación. Pero esto, en todo caso, lo que pudiera justificar es que todo proceso de ratificación del tratado deba comenzar por la Cámara de Senadores, pero su conclusión no debe ser allí, sino en la Cámara de Diputados, porque no sólo se trata de analizar la política exterior como acto de control político, sino más bien se trata de legislar para toda la Unión. Si se trata entonces la aprobación de un tratado en un acto legislativo, más que político, que tiene observancia obligatoria en todo el régimen interno del país y que, incluso, después de la Constitución, el tratado es Ley Suprema de toda la Unión, por encima de leyes locales y federales, me parece claro que está por demás justificada la necesidad de que la Cámara de Diputados también participe en aprobación del tratado, sobre todo porque es una ley de mayor jerarquía que la federal y la local, según la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

Se puede alegar, por otra parte, que el Senado debe tener la exclusividad de esta facultad a fin de facilitar la aprobación de los compromisos internacionales que requieren dinamismo, ejecutividad y menos politización en un contexto global. No obstante, el argumento de ser un órgano más ejecutivo, no resuelve el problema de la representatividad nacional, necesaria para avanzar en el desarrollo del país con paz, cohesión social y tranquilidad. Pues un tratado en materia económica, por ejemplo, determina el rumbo de un país para generaciones futuras, como lo fue el caso del Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos y si bien, todos hemos sido testigos de los beneficios de esta decisión, también todos los partidos tienen una agenda clara de lo que no se debió hacer, por lo que los problemas que hoy vemos en torno a la necesidad de replantear los asuntos de ese tratado por diversos sectores sociales, difícilmente se hubieran dado si todos los actores sociales hubieran participado con una mayor representatividad, a través de las dos cámaras. Este argumento de rapidez en la ratificación, no obstante, puede justificar que no todo

tratado o convenio internacional, incluso, debe ser ratificado ante el Congreso General, sino solo aquellos que sean determinantes para la vida nacional y que requieran una mayor legitimidad en la decisión, como en tratándose en las materias exclusivas del Congreso General. Deben existir materias en que la Presidencia, como representante de toda la Unión, debe tener una mayor ejecutividad para decidir los compromisos internacionales en el contexto actual. Eso es parte de mi propuesta.

El argumento, por lo demás, de que el Senado representa a las entidades federativas y así justificar la representatividad de toda la Unión, está claramente superado desde hace muchos decenios cuando las legislaturas locales perdieron la facultad de nombrar a los senadores, más hoy en día en que los senadores son electos a través de los principios de votación mayoritaria, primera minoría y representación proporcional. Es, por tanto, irrelevante que se alegue que el Senado tiene esta facultad porque representa a todos los estados, porque no es así.

Esta propuesta de que los tratados pasen a la consideración de la Cámara de Diputados, además de al Senado, ha sido contemplada por algunos autores, entre ellos Antonio Carrillo Flores y Manuel Becerra Ramírez. En ese camino, pues, se dirige esta propuesta, sobre todo porque no solo las razones históricas y jurídicas avalan esta idea como se ha motivado, sino que, además, porque el estado actual de la jerarquía de los tratados internacionales en México genera otros problemas importantes que requieren de un nuevo modelo de ratificación y control de los tratados que aquí propondremos. Veamos.

Los argumentos –que hemos visto– sobre la exclusividad de la facultad senatorial de la aprobación de los tratados, son insuficientes para negar la posibilidad de que la Cámara de Diputados participe también en el proceso de ratificación, en algunas materias y bajo ciertas condiciones. En todo caso, son válidas (esas razones) para justificar que el Senado sea, por un lado, un asesor del Ejecutivo en la negociación del tratado y el primero, como Cámara de origen, para conocer de la aprobación de un tratado celebrado por el Ejecutivo, para luego remitírselo a la de diputados para su aprobación final.

Pero existen otras razones, sobre todo que apoyan la idea de que sea el Congreso General y no solo una de sus Cámaras, la que decida la aprobación de un tratado, para luego establecer un sistema más adecuado para limitar y controlar los tratados celebrados por el Ejecutivo. Esta propuesta de redefinir el modelo de aprobación y control de los tratados, se sintetizan en los diversos problemas que se plantean para el Estado mexicano la jerarquización de los tratados como ley suprema de toda la Unión.

En efecto, con motivo de un amparo promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, la Suprema Corte de Justicia estableció que el artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (que dice: "En cada dependencia sólo habrá un sindicato...") va en contra del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo al derecho de sindicalización. La sentencia de la Corte es trascendente por varias razones: rompió el corporativismo sindical, hizo valer un compromiso internacional que forma parte de los avances de los derechos laborales en el mundo y definió, por último, un sistema de recepción monista internacional que va muy de acuerdo con las más modernas tendencias del constitucionalismo de los últimos tiempos.

Muchos autores han discutido sobre lo positivo y negativo del amparo 1475/98<sup>2</sup>. Lo importante es que el modelo actual de aprobación de un tratado genera problemas que pueden repercutir en la certeza de los tratados internacionales y que pueden ser invalidados por la Corte, con el correspondiente riesgo, peligro y sanción que implica que el Estado mexicano no cumpla sus compromisos internacionales.

Los tratados internacionales tienen su origen en la voluntad soberana del pueblo. En la doctrina de tratados, se afirma, que un Estado no puede invocar sus normas internas para impedir los efectos de una norma internacional suscrita por un Estado. Es decir, en virtud de su capacidad soberana, los Estados contraen obligaciones a través de los tratados mediante los cuales se autolimitan. Después, no pueden desconocer esas obligaciones, libremente contraídas. De acuerdo con lo anterior, es comprensible que al Estado, dentro de su interior, le toque elegir los medios para satisfacer sus obligaciones. En ese sentido, el consentimiento que se debe prestar por un Estado

para obligarse en virtud de un tratado, debe ser lo suficientemente representativo para evitar su falta de legitimidad y su ulterior cuestionamiento interno. Pues, en materia de tratados el derecho internacional complementa el principio fundamental de *pacta sunt servanda*, que implica que un Estado no puede invocar los preceptos de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. En otras palabras: los compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional, en tanto que un principio toral, universal del derecho internacional, reside en que todas las normas y obligaciones internacionales deben de cumplirse de buena, principio reiterado por la jurisprudencia internacional, la Carta de Naciones Unidas en su preámbulo, su artículo 2.2 y la Declaración sobre Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados; también por las Convenciones de Viena de 1969 y 1986 sobre derecho de los tratados.

En México, en distintas decisiones los tribunales federales han aceptado que los tratados tienen la misma categoría que las leyes. Se ha reconocido por jurisprudencia firme que el hecho de que un tratado internacional contuviera normas distintas a las de una ley interna no constituía un problema de inconstitucionalidad de leyes propiamente dicho, sino de oposición de leyes que compete conocer en revisión a un Tribunal Colegiado. En el mismo sentido, diversos criterios de los tribunales colegiados de 1981 habían aceptado que el artículo 133 no establecía la observancia preferente de los tratados sobre las leyes del Congreso de la Unión emanadas de la Constitución y que por ello las autoridades deberían sujetarse, en caso de contradicción, a las reglas de conflicto.

En 1994, el pleno de la Suprema Corte, en ocasión de una denuncia de contradicción de tesis relativa al examen de la validez formal de los poderes otorgados en el extranjero para surtir efectos en México, optó claramente por un planteamiento en términos de ámbitos de aplicación. Y más recientemente, el pleno de la Corte fijó la tesis jurisprudencial 192 867 que señala la jerarquía de los tratados, por encima de las leyes federales y locales, por debajo nada más de la Constitución.

Ahora bien, la Corte en su jurisprudencia argumenta que "los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la ley fundamental y por encima del derecho federal y el local". Esto genera el problema que hay que resolver por la falta de legitimidad de origen de un tratado, nada más ratificado por el Senado. Ya Sergio López-Ayllón ha descrito estos problemas que genera el criterio jurisprudencial. Pues, a diferencia de los sistemas de tratados que requieren de un acto posterior, mediante la intervención legislativa, en nuestro sistema los tratados se incorporan directamente. En tal sentido, cuando los tratados se limitaban a regular relaciones de cooperación entre los Estados bajo el régimen del siglo XX, el sistema funciono pues las disposiciones de dichos tratados incidían poco o nada en el derecho interno.

Sin embargo, los nuevos tratados, la complejidad de las relaciones internacionales y la importancia creciente del derecho de tratados, han alterado significativamente esta situación. El sistema de recepción directa en México presenta, pues, serios problemas para la aplicación e interpretación de los tratados que se convierten en ley suprema. Es un problema, a decir, del autor citado, de diseño constitucional que ameritaría un amplio debate, y en el que se deben considerar, entre otros aspectos:

1. El tipo e intensidad de la intervención que deben tener los órganos legislativos nacionales en la negociación y aprobación de los tratados.
2. La conveniencia de adoptar un sistema de recepción indirecta que permita adaptar y modular legislativa y reglamentariamente las obligaciones contenidas en los tratados.
3. La jerarquía especial que pueden tener cierto tipo de tratados (especialmente los de derechos humanos) y la conveniencia de un procedimiento especial para su adopción que puede incluso llegar hasta el referéndum.
4. La participación que podrían tener, a semejanza de lo que ocurre en otros países, las entidades subnacionales (estados y municipios, entre otros), en su negociación.

5. La posibilidad de otorgar expresamente al Ejecutivo la facultad reglamentaria respecto de ciertos tratados internacionales.

Esta lista que plantea Sergio López-Ayllón es sólo una serie de problemas que justifica la necesidad de plantear nuevas soluciones a todos estos problemas y que ameritan una reflexión rigurosa e informada sobre esta cuestión que conduzca a plantear el nuevo diseño constitucional que requiere el país para enfrentar los retos y oportunidades de la globalización.

Con esta discusión actual, propondremos el contenido de la iniciativa.

México requiere un sistema constitucional adecuado para la aprobación y control de los tratados internacionales. La realidad no es resuelta por las figuras del régimen actual. Las instituciones de la República deben responder a un modelo de pluralidad política, de discusión pública y abierta y de la mayor representatividad posible, en lugar de seguir privilegiando modelos en donde la hegemonía política y la exclusión en la discusión, sean la regla y, por ende, los principales motivos en la imposibilidad de llegar a los acuerdos necesarios para la gobernabilidad del país.

Los tratados internacionales revisten una gran importancia para fijar el rumbo del país. Son muchos los temas en los que el Estado mexicano tiene que actualizarse en un contexto internacional para avanzar en aspectos como los derechos humanos, por ejemplo, pero también, por ser temas de trascendencia nacional que se tocan en los tratados, se deben tener claro cuáles son los compromisos a los que se sujetara la Unión con la participación de las entidades que forman parte de la federación.

Por tal razón, proponemos lo siguiente:

1. Que el procedimiento de ratificación de los tratados internacionales en las materias de relevancia nacional, se deposite en el Congreso General.
2. Que el Ejecutivo tenga en los demás casos la facultad de aprobación de un tratado en forma exclusiva, teniendo una facultad reglamentaria en ciertas materias de su competencia.



3. Que el Congreso General tenga la facultad para desarrollar en leyes generales los compromisos de los tratados.

Son propuestas que, a mi juicio, pasan por una reflexión seria y necesaria que se tiene que realizar para resolver los problemas actuales que enfrenta el Estado mexicano en el contexto del derecho de los tratados en el momento actual.

Mi partido Acción Nacional tiene una plataforma legislativa sobre la política exterior basada en los principios constitucionales. El presidente Felipe Calderón Hinojosa, también ha presentado su propuesta de agenda legislativa nacional a partir de una política exterior responsable, basada en el diálogo y el acuerdo con todas las fuerzas políticas.

Esta propuesta busca fortalecer estas ideas. Pretende iniciar el debate del sistema de los tratados en México que es un renglón relevante para el futuro de la nación, a partir de la visión de todas las personas y todas las fuerzas políticas y sociales.

Por todo ello, someto a la consideración del Pleno la presente la siguiente

### **Iniciativa de Decreto**

**Artículo único.** Se reforman los artículos 76, fracción I, 89, fracciones I y X, y 133, la fracción XXIX-N del artículo 73; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la manera siguiente

### **Artículo 73. ...**

#### **I. a XXIX-M. ...**

**XXIX-N.** Para aprobar los tratados y convenciones diplomáticas celebrados por el Ejecutivo de la Unión en aquellas materias que son competencia exclusiva del Congreso de la Unión conforme a este artículo; así como expedir, en su caso, las leyes generales para todo el Estado mexicano en aquellos casos en donde sea necesario desarrollar y regular los compromisos y obligaciones internacionales en el derecho interno.

**XXX. ...**

**Artículo 76. ...**

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal con base en sus informes anuales que presente él y el secretario del despacho correspondiente ante el Congreso;

**II. a XII. ...**

**Artículo 89. ...**

I. Promulgar y ejecutar las leyes, tratados y convenciones internacionales que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. El Ejecutivo de la Unión reglamentará en forma exclusiva los tratados y convenciones que no sean de la competencia del Congreso.

**II. a IX. ...**

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados y convenciones internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Congreso de la Unión en las materias exclusivas de su competencia conforme al artículo 76 de esta Constitución; en los demás casos, la celebración, promulgación y publicación por parte del Ejecutivo será suficiente para que dichos tratados y convenciones formen parte de la ley suprema de toda la Unión, pero en todo caso será previamente informado el Congreso de la aprobación de un tratado o convención por parte del Ejecutivo. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

**XI. a XX. ...**

**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados y convenciones que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación, en su caso, del Congreso en asuntos de su competencia, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a

dicha Constitución, leyes, tratados y convenciones, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

## **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 deberá expedir las reformas necesarias a la legislación secundaria para hacer efectivo este decreto.

Por todo lo expuesto, atentamente solicito se le dé el trámite legal que corresponda a la presente iniciativa para que se discuta y, en su caso, se apruebe por el Pleno de la Cámara de Diputados para posterior trámite en la Cámara de Senadores.

## **Notas:**

1 Solís, Miguel, "Los Tratados y la Constitución", Escuela Libre de Derecho, Tesis profesional, México, 1958, p. 51.

2 Véase Becerra Ramírez, Manuel, Carpizo, Jorge, Corzo Sosa, Édgar y López-Ayllón, Sergio, "Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución federal (amparo en revisión 1475/98)", en *Cuestiones Constitucionales*, número 3, julio-diciembre 2000, UNAM, México, DF.

Distrito Federal, a 24 de abril de 2007.

**Diputados:** Jesús de León Tello (rúbrica), Édgar Armando Olvera Higuera (rúbrica), Edmundo Javier Bolaños Aguilar (rúbrica), Omar Antonio Borboa Becerra (rúbrica), Joel Arellano Arellano (rúbrica), Miguel Ángel Monraz Ibarra, Gustavo Macías Zambrano (rúbrica), Mario Eduardo Moreno Álvarez.

## QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA RUTH ZAVALETA SALGADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La que suscribe, diputada Ruth Zavaleta Salgado, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en 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, 55 fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la siguiente

### Exposición de motivos

El reclamo ciudadano actual para la reelaboración y actualización de los equilibrios de los poderes republicanos es contundente y parte del análisis riguroso de nuestra historia. Los mexicanos sabemos que los momentos de equilibrio y división cabal entre los poderes de la República han sido más bien excepcionales en nuestro pasado colectivo.

El régimen político emanado de la Revolución Mexicana contribuyó de manera sustancial a recrudecer el esquema centralista del poder, e hizo de la Presidencia de la República el eje articulador del entramado social e institucional del país. El titular del Poder Ejecutivo no sólo predominaba sobre los otros dos poderes, sino que en los hechos los sustituyó. El presidente no sólo fungía como el titular del Poder Ejecutivo sino que encarnaba de facto al Estado mismo; las esferas del Estado y el gobierno eran francamente indistinguibles.

Uno de los capítulos sustanciales de la agenda política es justamente el del equilibrio de los poderes públicos, que en un principio, sugiere el fortalecimiento del Poder Legislativo, confiriéndole rasgos parlamentarios al sistema político, ya que se trata, efectivamente, de dotar al Poder Legislativo de mecanismos que aumenten su capacidad planificadora, fiscalizadora y ratificadora sobre acciones y decisiones del Poder Ejecutivo, para que finalmente, rinda cuentas de sus actos a las cámaras legislativas de manera más cotidiana.

En esta iniciativa proponemos que el Congreso de la Unión pueda aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en los primeros meses de la gestión del presidente de la República, garantizando que tenga una visión de Estado que asegure un desarrollo integral y sustentable.

También proponemos que el Poder Legislativo sesione durante periodos ordinarios más largos, estableciendo para ello que el segundo periodo concluya el 31 de mayo, y que exista la flexibilidad de llamar a sesiones extraordinarias de manera periódica para desahogar los puntos pendientes de las agendas legislativas.

Para fortalecer el diálogo entre los poderes, es importante modificar la Ley Orgánica de este Congreso para fomentar el intercambio cotidiano de asuntos y temas entre los secretarios de despacho y legisladores, y no sólo en el formato de la glosa, al que también habría que modificar y las comparecencias, sino en una dinámica de visitas periódicas a las sesiones de trabajo de las comisiones ordinarias. En este sentido, consideramos que la práctica del informe presidencial, ya habría que superarla dejándola atrás como parte de nuestra historia, junto con todo el fasto de esa ceremonia inspirada en las monarquías que al menos en América Latina, son cosa del pasado. De tal suerte que en la apertura del primer periodo ordinario, el presidente de la República, simplemente se concrete a mandar por escrito a esta soberanía el informe del estado que guarda la administración pública federal. Con esta práctica afirmamos la austeridad y mesura propias de una república como debe ser la nuestra y nos evitamos de esta ceremonia que exalta a una figura, a un poder sobre otro poder republicano y lesiona los derechos básicos de los ciudadanos que viven y desarrollan

sus actividades en los alrededores de este Palacio Legislativo de San Lázaro, por los exagerados operativos de seguridad pública y con todo ello se contribuya a exacerbar los ánimos de esta representación nacional.

Esta iniciativa incluye también propuestas para mejorar y aumentar las funciones de las comisiones legislativas tanto como instancias de dictaminación de iniciativas de ley; como instancias de investigación, evaluación y fiscalización de cualquier institución considerada de interés público, incluso del propio Poder Ejecutivo.

Actualmente 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 asunto de interés nacional. Los resultados de las investigaciones, así como los informes y las recomendaciones que en su caso se emitan, se harán del conocimiento del Pleno de la Cámara respectiva y del Ejecutivo federal, así como del Ministerio Público federal cuando se desprenda la posible comisión de delitos del fuero federal, para que se adopten las medidas procedentes.

Las iniciativas de ley tendrán que ser dictaminadas estrictamente dentro de los plazos que establezca la ley. Los funcionarios tendrán que acudir a comparecer ante comisiones de manera cotidiana informando siempre bajo juramento de decir verdad y con toda oportunidad, siendo sujetos de juicio político, todos los funcionarios públicos de alto nivel, y entre ellos, desde luego, el presidente de la República, los secretarios de despacho, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los senadores, los diputados, y los procuradores, entre otros.

Planteamos también que el Congreso de la Unión tenga la facultad de analizar, discutir, modificar y, en su caso, aprobar la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo que le envíe el titular del Poder Ejecutivo antes de que se cumplan los primeros seis meses de su gestión, garantizando que su contenido tenga una visión de Estado.

Dentro de estas nuevas facultades propuestas para el Congreso de la Unión, está la de ratificar, por mayoría, los nombramientos que haga el presidente de la República de todos los secretarios de despacho.

Esta iniciativa introduce también la moción de censura, que implica la pérdida de confianza de la cámara en un funcionario propuesto por el titular del Ejecutivo, que en su momento hubiera sido ratificado por la misma e implica desde luego, la posible separación del cargo de dicho funcionario, y que por mayoría calificada se aplicaría a cualquiera de los servidores públicos por el desempeño inadecuado en su responsabilidad, no antes de haber ocupado el cargo durante seis meses.

Finalmente, la ley suprema establecerá un plazo adecuado para que el presidente de la República promulgue las leyes que expida el Congreso de la Unión fijándose en un periodo no mayor de 30 días útiles a partir de su expedición, de lo contrario, el propio Congreso de la Unión quedaría facultado para exigir la publicación de dichas leyes al titular del Diario Oficial de la Federación; y con ello habremos de eliminar la facultad discrecional que tiene el titular del Ejecutivo –conocida popularmente como veto de bolsillo– para empantanar el proceso de promulgación y publicación de leyes y reformas.

Por lo antes expuesto y con fundamento en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de decreto con reforma constitucional conforme al siguiente

### **Decreto**

**Artículo primero.** Se reforman los artículos 26, 66, 69 70, 74, 76, 78, 79, 89, 93, 102, 108, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

**Artículo segundo.** Se adiciona un cuarto párrafo al artículo 26, se adiciona una fracción VII, al artículo 73 y se recorren los numerales de las subsecuentes fracciones, y se adiciona una fracción XXXI, al citado artículo; se adicionan las fracciones III, V y VI, del artículo 74 y se recorren los numerales de las subsecuentes fracciones; y se adiciona

una fracción III, del artículo 76 y también se recorren los numerales de las subsecuentes fracciones; se adiciona un tercero, cuarto y quinto párrafo al artículo 93, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 26.** El Estado a través de los poderes Ejecutivo y Legislativo, 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.

...

La ley **señalará** los procedimientos de participación y consulta popular **que instrumentarán obligatoriamente el Ejecutivo y el Legislativo** 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 **concerte** con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

**El presidente de la República** turnará en los primeros seis meses de su gestión al Congreso de la Unión el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo para su revisión, examen, discusión, evaluación y aprobación, el cual tendrá el carácter de obligatorio. El Poder Legislativo supervisará que este plan, así como los programas y proyectos derivados del mismo, cumplan con los objetivos propuestos formulando las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución del mismo.

En el sistema de planeación democrática, **las Cámaras** del Congreso de la Unión tendrán la facultad de analizar, discutir, modificar y en su caso aprobar la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo que les envíe el titular del Poder Ejecutivo antes de que se cumplan los primeros seis meses de su gestión.



**Artículo 66.** Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar 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 mayo del mismo año.**

**El Congreso podrá poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, exclusivamente por acuerdo de ambas Cámaras.**

**Artículo 69.** En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, el presidente de la República presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. 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...

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos, **incluido el número, las características y las funciones de las comisiones legislativas como instancias de investigación, evaluación y fiscalización de cualquier institución considerada de interés público; así como las bases para el funcionamiento del servicio civil de carrera del Poder Legislativo y la modernización de los apoyos al trabajo legislativo.**

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

I. a VI. ...

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir **en el Presupuesto;**

VIII. a XXIX–C. ...

XXIX-D. Para expedir leyes en materia de información estadística y geográfica de interés nacional; sobre planeación nacional de desarrollo económico y social; así como para revisar, examinar, discutir, evaluar y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo que le turne el presidente de la República y supervisar los programas y proyectos derivados del plan formulando las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución y revisión del mismo, a fin de que se corrijan las posibles desviaciones y se deslinden las responsabilidades correspondientes.

XXXI. Para exigir al titular del Diario Oficial de la Federación la publicación de las leyes que expida el Congreso de la Unión, en caso de que el titular del Ejecutivo no lo hiciera dentro del término que le confiere la fracción primera del artículo 89 de esta ley suprema.

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

I. ...

II. ...

III. Toda modificación al decreto de presupuesto aprobado que afecte programas sociales prioritarios, deberá ser autorizada por la Cámara de Diputados.

IV. ...

...

Quando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo 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 15 del mes de diciembre. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 31 de diciembre.

...

V. Ratificar por mayoría absoluta de los legisladores presentes al momento de la votación, los nombramientos que haga el presidente de la República de todos los secretarios de despacho.

VI. Aprobar una moción de censura por mayoría calificada de tres quintas partes de los legisladores presentes al momento de la votación, para cualquiera de los funcionarios que en su momento haya sido ratificados conforme a lo estipulado en la fracción anterior, en caso de la pérdida de confianza por el desempeño inadecuado en su responsabilidad pública, no antes de haber ocupado la misma durante seis meses, por lo cual tendría que ser retirado del encargo que le fue conferido.

VII. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

...

VIII. (Se deroga).

IX. (Se deroga).

X. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

**Artículo 76. Son facultades exclusivas de la Cámara de Senadores:**

I. ...

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

III. Aprobar una moción de censura por mayoría calificada de tres quintas partes de los legisladores presentes al momento de la votación para retirar del cargo a

cualquiera de los funcionarios que en su momento haya sido ratificado, conforme a lo estipulado en la fracción anterior, por el desempeño inadecuado en su responsabilidad pública, no antes de seis meses de haber sido nombrado.

IV. Autorizar al **presidente de la República** para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas;

V. Dar su consentimiento...

**Artículo 78.** Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente...

...

V. **Ratificar por mayoría absoluta de los legisladores presentes al momento de la votación, el nombramiento** del procurador general de la República que haga el titular del Poder Ejecutivo federal;

...

VII. **Ratificar por mayoría absoluta de los legisladores presentes al momento de la votación, los nombramientos** que el presidente de la República haga de **los secretarios de despacho**, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga, y

...

**Artículo 79.** ...

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

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como **contribuir con las comisiones del Congreso en el ejercicio de**

**control** de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

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

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, **en un plazo no mayor de 30 días útiles a partir de su expedición**, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia;

II. **Nombrar, con aprobación de la Cámara de Diputados, a los secretarios del despacho**, y remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; **atender en un plazo no mayor de diez días útiles los resolutive de moción de censura contra funcionarios específicos de la administración pública, aprobados por mayoría calificada en cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión en los términos que estipula la propia Ley Orgánica del Congreso de la Unión.**

...

**Artículo 93.** ...

Los secretarios del despacho, el procurador general de la República, los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria y los titulares de los organismos autónomos están obligados a comparecer antes las comisiones del Congreso bajo protesta de decir verdad cuando sean requeridos por ellas, así como a proporcionarles información oficial, veraz y oportuna sobre sus respectivos ramos o actividades.

En el ejercicio de la facultad de control evaluatorio, las comisiones ordinarias del Congreso podrán requerir a los secretarios del despacho, al procurador general de la República, a los titulares de los organismos autónomos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras podrán crear comisiones de investigación cuando medie solicitud de una cuarta parte de sus miembros.

Estas comisiones podrán tratar cualquier asunto de interés público y sus conclusiones serán turnadas a la Junta de Coordinación Política, a la Auditoría Superior de la Federación, al superior jerárquico del organismo investigado, al titular del Ejecutivo federal y, en su caso, al Ministerio Público.

En caso de incumplimiento de estas obligaciones se estará a lo dispuesto por el Título Cuarto de la Constitución y demás leyes aplicables.

#### Artículo 102.

A. La ley organizará el Ministerio Público de la federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la federación estará presidido por un procurador general de la República, designado por el titular del Ejecutivo federal con ratificación de la Cámara de Diputados 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 libremente por el presidente de la República, o a petición de la Cámara de Diputados, a través de una moción de censura cuyo procedimiento estará previsto en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

...

#### Artículo 108. ...

El presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por el delito de traición a la patria, por violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

...

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político **el presidente de la República**, 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 Legislativa 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, 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, **de** empresas de participación estatal mayoritaria, **de** sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y **de** fideicomisos públicos.

Los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, **procuradores generales de Justicia de las entidades federativas** y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

**Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados, **procuradores generales de Justicia** y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto

de que se comunique a las Legislaturas locales, para que en su ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

### **Transitorios**

**Primero.** Las presentes reformas entrarán en vigor a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, una vez agotado el procedimiento previsto por el artículo 135 constitucional.

**Segundo.** Una vez aprobado el presente decreto, el Presidente de la República someterá a todos los Secretarios de Despacho al proceso de ratificación, misma que será otorgada para todos ellos por las Cámaras legislativas correspondientes en esta primera ocasión.

**Tercero.** El procedimiento de moción de censura se podrá iniciar en contra de cualquiera de los funcionarios ratificados por el Poder Legislativo, a través de las Cámaras legislativas competentes en los términos que marca la ley, una vez que transcurran los primeros seis meses posteriores a dicha ratificación.

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

Palacio Legislativo, a 24 de abril de 2007

Diputada Ruth Zavaleta Salgado (rúbrica)



## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ALFONSO SUÁREZ DEL REAL Y AGUILERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estado Unidos Mexicanos, presento ante esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma la fracción XXV del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgarle la facultad al Poder Legislativo de legislar en materia de derechos de autor al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

Existe una amplia experiencia legislativa de México en materia del derecho de autor. Desde la Constitución de 1824, se establece en el artículo 50, en su fracción primera, la protección del derecho de autor. Posteriormente el General Mariano Salas expidió un decreto para la protección de las obras literarias y artísticas.

Avanzado el siglo XIX, se expiden los Códigos Civiles de 1870 y 1884. En pleno proceso posrevolucionario, en el año de 1928 se adiciona disposiciones para proteger la creación intelectual por tiempo determinado y mediante el procedimiento de registro de las obras.

En el siglo XX, se define al derecho autoral, como un derecho humano, reconocido en la Declaración de los Derechos del Hombre (artículo 27). Esto implica admitir que el autor es la persona, (sustancia individual de naturaleza racional) que realiza una actividad creativa. Si hablamos de los derechos del hombre, tendremos que pensar que son ellos los que pueden pensar, imaginar y crear obras artísticas, literarias y científicas. Este principio es muy importante, porque en los países en que se

reconocen los derechos morales de autor, son las personas físicas quienes deben ser considerados como autores.

En la recomposición mundial, posterior a la Segunda Guerra Mundial, en el año de 1947, como consecuencia de la Convención Interamericana de Washington, se expide la primera ley específica sobre derecho de autor en México. Esta ley se estableció como ley reglamentaria del artículo 28 Constitucional, y determinaba a los autores con el goce de privilegios definidos, además de que garantizaba el uso exclusivo de sus obras. Mediante esta ley se definió el régimen de protección automática de las obras, sin necesidad de su registro y actualizó las disposiciones en concordancia con la Convención de Berna.

En el año de 1956, se expidió una nueva Ley de Derechos de Autor, cuyo propósito era ajustarse a ciertas disposiciones de la Convención Universal de Ginebra de 1951, y que como novedad, contenía la creación de la Dirección General del Derecho de Autor, así como de la Sociedad General de Autores.

Es hasta el año de 1963, que se expide el decreto, –publicado el 31 de diciembre–, de la Ley vigente del derecho de autor. Esta ley modifica y actualiza algunos de sus conceptos, e integra dentro de sus disposiciones, por primera vez, la protección de los derechos de los artistas, intérpretes o ejecutantes, de acuerdo con lo establecido por la Convención de Roma del año de 1961.

La ley vigente se reforma en algunos de sus artículos, el 11 de enero de 1982, al ampliarse la protección legal *post mortem auctoris* a 50 años, en los términos que establece la Convención de Berna y fortalece la actividad de las sociedades de autores, al otorgárseles para el efecto de la recaudación de los derechos, la representación legal de los autores extranjeros, respecto de sus obras, con el objeto de evitar los pretextos interpuestos en forma reiterada por los usuarios, que en cada caso, exigían que las sociedades acreditaran los poderes de todos y cada uno de los autores del extranjero, para estar en posibilidad de recaudar las regalías correspondientes.

En la defensa de los derechos de autor, faltan muchos aspectos para legislar. Si bien se han contemplado en la legislación vigente, los llamados derechos vecinos o conexos, respecto de la protección de los artistas, intérpretes o ejecutantes, productores de fonogramas y organismos de radiodifusión; han quedado pendientes algunas de las disposiciones que protegen a los productores de fonogramas, como las contenidas en el artículo 12 de la Convención de Roma, no han sido integradas a la legislación nacional hasta el momento. De igual forma no existen en la legislación nacional, disposiciones que protejan a los organismos de radiodifusión, aunque diversas disposiciones de los convenios internacionales, contienen previsiones sobre la materia. Falta precisar si esa protección sólo beneficia a los organismos de radiodifusión extranjeros en México y a los mexicanos en el extranjero, pero no en nuestro país, lo cual representa un contrasentido que habremos de atender oportunamente.

Nuestro país ha suscrito y ratificado su adhesión a diversas convenciones internacionales en materia de protección del derecho de autor. Es el gobierno federal el responsable de guardar y hacer guardar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los textos de cada convención. Referimos la relación de Convenciones internacionales, así como del carácter de cada una de ellas:

- a) México suscribió la Convención Interamericana sobre Derechos de Autor en obras literarias, científicas y artísticas, celebrada en Washington, DC, el día 22 de junio de 1946, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de octubre de 1947.
- b) Nuestro país suscribió la Convención sobre Propiedad Literaria y Artística, en la Cuarta Conferencia Internacional Americana del 11 de agosto de 1910. Entró en vigor para nuestro país el 23 de abril de 1964.
- c) La República Mexicana es parte de la Convención Universal sobre Derechos de Autor de Ginebra de 1952, a la cual se adhirió el 12 de febrero de 1957, surtiendo efectos su ratificación para nuestro país tres meses después.

- d) Igualmente nuestra nación se adhirió al Acta de París de la Convención Universal, del 24 de junio de 1971, entró en vigor el día 9 de marzo de 1976.
- e) Nuestro país suscribió la Convención de Berna para la Protección de las obras literarias y artísticas de 1948, fue ratificada por México y entró en vigor el 20 de diciembre de 1968.
- f) México también se adhirió al Acta de París del Convenio de Berna del 24 de junio de 1971, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1975.
- g) La nación mexicana suscribió el Convenio sobre la Protección Internacional de los artistas intérpretes o ejecutantes, los productores de fonogramas y los organismos de radiodifusión, Convención de Roma de 1961, fue ratificada por México y entró en vigor el día 31 de diciembre de 1963.
- h) El Convenio para la Protección de los Productores de Fonogramas, contra la reproducción no autorizada de sus fonogramas, fue suscrito por México y entró en vigor el 24 de enero de 1975.
- i) El Convenio sobre la Distribución de señales portadoras de programas transmitidos por satélite, lo suscribió nuestro país en Bruselas, el 21 de mayo de 1974 y entró en vigor hasta el día 25 de agosto de 1979 porque en esa fecha se reunió el número mínimo de países signatarios para su vigencia.
- j) Convenio que establece la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual de 1967 que entró en vigor para México el 14 de junio de 1975.
- k) Tratado de Nairobi sobre la Protección del Símbolo Olímpico de 1981 que entró en vigor para México el 16 de mayo de 1985.
- l) Tratado sobre el Registro Internacional de Obras Audiovisuales, Ginebra 1989 que entró en vigor para México en 27 de junio de 1991.

m) México también firmó y ratificó el Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor (WTC) (1996) entró en vigor el viernes 15 de marzo de 2002, y el Tratado sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas (WPPT) (1996), entró en vigor el 20 de mayo de 2002.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su texto actual:

"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados."

Es claro entonces, el carácter federal que tiene entonces la legislación en materia del derecho de autor, sin embargo en materia de las Facultades del Congreso contenidas en nuestra Constitución, no existe consignada la facultad expresa del Congreso para legislar en materia del derecho de autor.

**Por lo anteriormente expuesto presento a esta soberanía la propuesta de adición de un párrafo final, a la fracción XXV del artículo 73 Constitucional, para establecer la facultad exclusiva del Congreso para legislar en materia de derechos de autor, con el siguiente:**

#### **Proyecto de Decreto**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 73 constitucional en su fracción XXV para quedar como sigue:

#### **Artículo 73. ...**

I a XXIV. ...

**XXV.** Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar

sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. **Para legislar en materia de derechos de autor.**

### **Transitorios**

**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 24 de abril de 2007.

Diputado José Alfonso Suárez del Real y Aguilera (rúbrica)

## QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, Y ABROGA LA LEY DE PLANEACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS ALTAMIRANO TOLEDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito diputado integrante de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en uso de las facultades que me confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta honorable Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 74 de la Constitución Política, se reforman catorce artículos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se adiciona un Título Octavo en materia de planeación nacional de desarrollo a dicha ley, y se abroga la Ley de Planeación de conformidad con la siguiente:

### Exposición de Motivos

#### I. Antecedentes

En primer lugar, debe considerarse que el presidencialismo y la existencia de una mayoría parlamentaria subordinada a él, fueron limitantes y obstáculos para el efectivo ejercicio de las facultades en materia económica que tiene la Cámara de Diputados.

Es importante señalar que, aún con debates y tensiones, esa etapa monolítica de la vida pública está quedando atrás, para dar lugar al pluralismo y recuperar la vigencia del equilibrio de poderes.

En segundo lugar, es necesario señalar que el marco jurídico de las finanzas públicas está compuesto por diversos ordenamientos legales, que carecen de armonía porque fueron promulgados en distintos periodos y en diferentes circunstancias económicas del país.

Así, en 1976 se aprobaron la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPCGPF) y la Ley General de Deuda Pública; en 1978 se expidió la Ley de Coordinación Fiscal; en 1981 el Código Fiscal de la Federación; en 1983 la Ley de Planeación, y en 1985 la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

El periodo de promulgación de toda esa normatividad abarcó casi 10 años, pero con el defecto de no ir incluyendo las innovaciones de las nuevas leyes. Esta situación se reflejó en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto que no consideró la etapa de planeación, por lo que fue necesario complementarla, en 1983, con la Ley de Planeación.

Aún así, el marco legal mantuvo importantes deficiencias y lagunas en materia de rendición de cuentas, transparencia, integración y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como su vinculación con el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública.

Por otra parte, en el marco de una mayor pluralidad política en la composición del Congreso, éste ha tratado de retomar su carácter de contrapeso de las decisiones del Ejecutivo Federal, papel que se ha reflejado en una actualización al marco jurídico de las finanzas públicas.

En ese sentido destaca la reforma a la fracción IV del artículo 74 constitucional en el año 2004, para establecer con claridad que la Cámara de Diputados tiene la facultad de modificar el presupuesto de egresos que remite el Ejecutivo.

Otro aspecto de la actualización y mejoramiento de las facultades del Legislativo consiste en establecer, de mejor manera, las disposiciones del Decreto del



Presupuesto de Egresos de la Federación y las de la Ley de Ingresos para incluir mandatos y normas que acotaran su discrecionalidad.

En el análisis no debe omitirse que el 1º de abril del 2006 entró en vigor la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), que si bien significó algunos avances en materia de transparencia, también representó vacíos y retrocesos en cuanto a la relación del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo en el proceso presupuestario.

En particular, la LFPRH y la Ley de Planeación no reconocen la nueva realidad política del país. Insisten en no reconocerle al Congreso ningún papel relevante en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Por si fuera poco, muchas de las disposiciones de la Ley de Planeación han quedado obsoletas con la publicación de la LFPRH.

Por estas razones, la iniciativa que se somete a la consideración del Pleno pretende revisar y actualizar el papel de la Cámara de Diputados en la planeación gubernamental, mediante una actualización de las normas relativas a la planeación del desarrollo, armonizándolas con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, fortaleciendo las facultades del Legislativo y elevando la calidad del gasto.

## **II. Debilidades del proceso presupuestario**

El proceso presupuestario del país, es decir, el conjunto de etapas de planeación, programación, presupuesto, ejercicio, control, fiscalización y evaluación de las finanzas públicas federales mantiene elementos discrecionales e irracionales, como los siguientes:

1. El Plan Nacional de Desarrollo generalmente omite las metas sexenales de la administración federal. De esta forma, no hay forma de pedir cuentas al Presidente ni al gabinete.

2. El Plan Nacional de Desarrollo tampoco incluye estimaciones de recursos para lograr dichas metas con sus correspondientes fuentes de financiamiento. Si la actividad gubernamental no tiene metas, ¿cuál es entonces el sustento para pedirle al Congreso un aumento de impuestos? Ninguno, y no hay claridad en que un aumento de la recaudación sirva realmente para financiar una política o un programa en concreto.

3. Por regla general, no se señala específicamente a los responsables de alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

4. El proceso presupuestario continúa fragmentado, aún con la nueva Ley. Es decir, las etapas de planeación, programación, presupuesto, ejercicio, control, fiscalización y evaluación del gasto y de los ingresos no están plenamente integradas, lo que implica que exista una desvinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo, el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos de la Federación y la Cuenta Pública. Por esa causa, los recursos del país se usan de forma **inercial**, y en el Presupuesto de Egresos predomina el dispendio, la discrecionalidad y la ineficiencia.

5. Es nula la participación del Congreso de la Unión en el establecimiento de las prioridades del PND, aun cuando el último párrafo del artículo 26 constitucional y el artículo 5 de la Ley de Planeación lo prevén. Tampoco los gobiernos de las entidades federativas tienen un papel relevante en la elaboración del PND, de forma que el discurso a favor del federalismo no se ha convertido en acciones claras ni en reconocimiento de facultades específicas.

6. En la Ley de Planeación no está normada claramente el alcance de la participación de la Cámara de Diputados en la elaboración del PND, ni en lo que respecta al procedimiento para su examen ni en la incorporación de sus opiniones.

El conjunto de estas deficiencias es de gran importancia, pues determina la calidad del gasto público, entendida ésta como la eficiencia, la eficacia y la economía.

Los efectos negativos de esta desintegración del proceso presupuestario son múltiples. Impactan la claridad y la evaluación de las metas, la elaboración del Presupuesto de Egresos, la participación del Legislativo, la oportunidad y calidad de los informes del Ejecutivo, el análisis del paquete económico y las acciones de auditoría, como se señala a continuación:

**Falta de claridad y la escasa evaluación de las metas institucionales.** Si bien esta carencia es común a diversas áreas públicas, el gasto en educación básica en el último sexenio ejemplifica los vacíos y deja ver la necesidad de lograr un cambio.

El Plan Nacional de Desarrollo de la anterior administración no estableció compromisos puntuales que reflejaran una mejoría respecto a la situación que se tenía al inicio del sexenio.

Ante una tasa de analfabetismo, que entonces era de casi 10%, el gobierno declaró, como intención de largo plazo, reducirla a cero para el año 2025. Pero no se fijó una meta concreta para los 6 años de la administración. Lo correcto hubiera sido que el Gobierno de la República se comprometiera a reducirla a un intervalo, digamos entre 6% y 8% para el año 2006.

No se hizo así, evidenciando que el Plan Nacional de Desarrollo puede ser un conjunto de buenas o regulares intenciones, pero que sin metas es un documento de menos utilidad de la que debiera expresar.

Sin metas sexenales, ¿Cómo pueden justificarse los recursos asignados a los proyectos de Presupuesto de Egresos? ¿Cómo pueden evaluarse los resultados que se alcancen si no se tiene un referente?

**Ausencia de metas y estimaciones de su costo en la elaboración del Presupuesto de Egresos.** Sin esos datos, ¿Cómo es entonces, que se ha formulado realmente el proyecto de Presupuesto de Egresos?: fundamentándolo en la inercia.

La forma general en que se elabora el Presupuesto es limitada. Lo que hace el gobierno, a grandes rasgos, es sumarle al presupuesto del año anterior una cantidad equivalente a la inflación esperada, más el costo de los nuevos proyectos y programas. Al resultado, nada más le resta el costo de los proyectos concluidos y los programas que se vayan a cancelar.

Así se obtiene un presupuesto listo para ser regularizado, con un contenido básicamente inercial, que no sirve para impulsar el desarrollo del país, sino para seguir administrando, mejor dicho sobrellevando, la situación actual.

**Débil alineación de las metas y los costos anuales por dependencia respecto a las proyectadas para el sexenio.** Aunque las dependencias y entidades procuran diseñar sus programas y proyectos con base en los objetivos del PND y los programas sectoriales, en la práctica no existe una integración consistente.

El PND y los programas sectoriales en los hechos son sólo una referencia abstracta y filosófica para orientar el quehacer gubernamental, y no para orientar el gasto público hacia las prioridades nacionales ni para elevar la calidad del gasto.

Ni el PND ni los programas sectoriales especifican el cálculo del dinero necesario para alcanzar los objetivos planteados.

**Escasa participación del Congreso en la elaboración del PND.** Este no es un tema menor: el Presidente elabora su agenda de gobierno sin tomar en cuenta al Poder Legislativo, y después, con el proyecto de Presupuesto de Egresos que se presenta a esta Soberanía, en realidad se piden recursos para que pueda cumplirse dicha agenda.

Es así como la Cámara de Diputados está en una trampa institucional: no se le toma en cuenta en la definición de las prioridades nacionales, pero sí se le pide y se le exige que autorice las reformas fiscales que se requieren para que se cumplan las prioridades que fueron establecidas por el Ejecutivo.

**Utilidad limitada de los informes de las finanzas públicas.** Durante el proceso presupuestario se elaboran informes a través de los cuales el Congreso monitorea la formulación, ejercicio y evaluación del presupuesto público. Estos son los informes trimestrales, el proyecto de Presupuesto de Egresos; la iniciativa de Ley de Ingresos; los informes de gobierno; los Criterios Generales de Política Económica, y la Cuenta Pública.

Sin embargo, la información de estos documentos no es homogénea ni consistente entre sí; lo que dificulta la evaluación. Los informes antes señalados son adecuados para dar un seguimiento al uso del dinero, es decir, cuánto y en qué se gastó, pero no es posible realimentar al proceso presupuestario desde el punto de vista de la planeación porque no informan el costo ni los resultados de los programas del Ejecutivo.

Es necesario saber, por ejemplo, cuánto le cuesta al Gobierno reducir en un punto porcentual la tasa de mortalidad infantil por enfermedades respiratorias, o el costo de aumentar en un punto porcentual el nivel de escolaridad de la población indígena; información que es necesaria para analizar el Proyecto de Presupuesto de Egresos o al examinar la Cuenta Pública y de esta manera, realimentar las etapas del proceso.

Hasta ahora el Ejecutivo Federal no ha desarrollado instrumentos adecuados para estimar el costo y el beneficio de las políticas públicas. Estos instrumentos ayudarían mucho en la etapa de planeación; porque se podría identificar, entre los distintos programas y proyectos, los que tuvieran mayor impacto socioeconómico a corto, mediano y largo plazo, además de aquellos que tuvieran un efecto positivo en otros rubros del gasto público.

Por ejemplo, al invertir en infraestructura en agua potable se ataca directamente un problema de salud pública pues su carencia explica la proliferación de enfermedades infecciosas; y un aumento en la disponibilidad de agua potable podría significar menores gastos en clínicas y atención médica.

**Análisis y aprobación superficial del Presupuesto de Egresos de la Federación.** La desvinculación de la planeación gubernamental con el Presupuesto de Egresos no ayuda a que los diputados se concentren en el análisis de los programas y las políticas públicas cuando examinan el Proyecto que envía el Ejecutivo, es decir, en la calidad del gasto público.

Nueva y lamentablemente, el ejemplo más evidente de esta situación lo constituye la educación básica. En los últimos años, la Cámara de Diputados ha reasignado gasto y modificado algunas contribuciones para aumentar el presupuesto a esta función, que es además una obligación contemplada en artículo 3º de la Constitución y a la que la Ley General de Educación establece destinar anualmente el equivalente al 8% del PIB.

Sin embargo, no se ha establecido hasta ahora una meta precisa con respecto a la tasa de analfabetismo, una meta de escuelas por habitante o una meta de mejora en la calidad y la cobertura de la educación básica. Los diputados solamente suponen que si se incrementa el gasto en educación pública, de manera inmediata y proporcional, esta mejorará su cobertura y calidad en beneficio de la población estudiantil.

Con las insuficiencias de la legislación actual, difícilmente se puede asegurar que los aumentos de recursos a la educación llegarán verdaderamente a la niñez y juventud mexicanas y que no se aumentará el gasto corriente.

Los legisladores no deben seguir aprobando reformas fiscales sin la seguridad de que el dinero adicional no se empleará en mayor burocracia y dispendio, en gasto que no corresponde a metas evaluables.

**Pocos resultados en la Auditoría Superior de la Federación.** La desvinculación entre la planeación y el Presupuesto de Egresos no facilita tampoco el trabajo de fiscalización, que se concentra fundamentalmente en verificar que el dinero se haya gastado conforme a las disposiciones legales y burocráticas.

Si se armonizara la Ley de Planeación con la relativa al Presupuesto, la Auditoría Superior de la Federación podría evolucionar en su papel de fiscalizador pues, además de verificar el ejercicio de la caja de Gobierno, podría revisar los resultados y los costos de los programas y los proyectos autorizados confrontándolos con las metas del PND. Es decir, la ASF vigilaría no sólo que no haya malversación de recursos, sino además, que el dinero autorizado al Ejecutivo haya provocado el impacto social y económico deseado, que fue establecido en el PND.

De esta forma, la fiscalización se concentraría en examinar si se cumplieron las metas y el costo que se estimó cuando se planearon los programas. Por ejemplo, si se tratara de un gasto destinado a la vacunación infantil, además de verificar que las licitaciones para comprar vacunas hayan sido transparentes y que se aplique el número de vacunas previsto, se podría ampliar la fiscalización a otras perspectivas, como sería calificar el impacto que dicha aplicación tuvo en la salud de los niños (es decir, si verdaderamente se redujeron las enfermedades prevenibles) y los costos reales en que se incurrió (que se confrontarían con los planeados).

Así, la Auditoría Superior de la Federación podría informar a la Cámara de Diputados cuáles programas son los que dan menos resultados y los más costosos. Con esta información, los legisladores podrían darse a la tarea de buscar las causas de un bajo desempeño, sea porque el programa estuvo mal evaluado en sus costos y beneficios cuando se incluyó en el Presupuesto de Egresos o porque fue diseñado inadecuadamente o porque tuvo fallas en su implantación y así tomar medidas correctivas en los futuros presupuestos.

De esta forma, la Cámara evaluaría mejor la gestión anual del Ejecutivo y tendría mejores instrumentos y datos para aprobar la Cuenta Pública. Esta es la esencia de una auténtica fiscalización para la rendición de cuentas, en la que lo fundamental no es la publicación de documentos con abundantes cifras, sino mostrar que se procede conforme a las prioridades sociales, y que, al hacerlo, el Gobierno cumple con su mandato, alcanzando los resultados planeados.

En conclusión de este punto, el reto para el país es dejar de discutir, cada año y según las coyunturas políticas, los aumentos de los montos y porcentajes a los programas, para llegar a una discusión económica que esté basada en prioridades, metas, resultados y la calidad del gasto en beneficio de la sociedad.

### **III. Corresponsabilidad del Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal en la planeación nacional del desarrollo**

Conforme a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política, la planeación del desarrollo es una responsabilidad del Presidente de la República. Dichos artículos también establecen que el Poder Legislativo debe ser tomado en cuenta en la definición de las prioridades nacionales.

No debe omitirse que, además, el Congreso de la Unión aprueba anualmente la Ley de Ingresos y que la Cámara de Diputados autoriza el Presupuesto de Egresos.

Así, para fortalecer su participación en el proceso presupuestario, necesariamente el Legislativo tiene que tener una participación importante en el principio del proceso, es decir, en la planeación. Al fortalecer su intervención en esta etapa, se estaría vinculando el Plan Nacional de Desarrollo con la Ley de Ingresos, con los programas del PEF y éstos a su vez con la Cuenta Pública.

Cabe resaltar que la Cámara de Diputados no ha tenido hasta ahora un papel relevante en la definición del PND, aun cuando la Constitución y la Ley de Planeación le confieren las facultades de "examinar y dar opiniones", así como "formular las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan" (artículo 5º de la Ley de Planeación).

Es decir, las disposiciones de la Ley de Planeación son letra muerta.

Actualmente no existe un procedimiento claro, ni fechas específicas para diseñar y aprobar el PND. Este procedimiento resulta indispensable para darle un papel de



mayor importancia al Congreso, como lo propone esta iniciativa, para reformar el artículo 74 de la Constitución.

La iniciativa por tanto, especifica que le corresponde a la Cámara de Diputados analizar y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo. La forma en que se ejercerá esta facultad es precisamente lo que propone establecer con la integración de la legislación actual en materia de planeación y presupuesto.

Por otra parte, es importante destacar que actualmente la facultad de elaborar el PND la tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que a su vez, es una atribución que adquirió cuando la Secretaría de Programación y Presupuesto fue fusionada con dicha Secretaría.

A fin de darle toda la fuerza del Estado al cumplimiento del PND se propone que tal facultad pase a la Presidencia de la República, que es la instancia que constitucionalmente tiene la representación del Estado. De esta forma, a la SHCP le correspondería elaborar el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, es decir, tendría la responsabilidad de plantear y proponer la fuente de recursos que sean suficientes para que se cumplan las metas del PND.

Cabe resaltar que en los hechos, desde el año 2000 y en la presente administración federal, es el Presidente de la República quien ha tomado la encomienda de elaborar el PND. Durante la administración del Presidente Fox, se creó la Oficina de Planeación Gubernamental, que fue la encargada de su integración y seguimiento. En esta administración, es la Presidencia de la República y no la Secretaría de Hacienda, quien está invitando a los ciudadanos a participar en las consultas para la elaboración del PND.

Esta iniciativa propone establecer legalmente una fecha precisa para la entrega del PND, que sería el 1º de febrero del año siguiente al de la toma de posesión del Presidente de la República.

Para cumplir con dicha fecha, se plantea que el Presidente Electo tenga bajo su responsabilidad la elaboración del PND, tal como ya está previsto en el artículo 43 de la LFPRH, que establece que el Ejecutivo Federal elabore los anteproyectos de iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos en apoyo al Presidente Electo, incluyendo sus recomendaciones.

Asimismo, en dicho artículo 43 se define que para realizar estas actividades y para la elaboración del PND, se podrán aprobar recursos en el correspondiente Presupuesto de Egresos para cubrir los gastos de un equipo de asesores que apoye los trabajos del Presidente Electo, estableciendo para tal efecto un Fondo específico que estará sujeto a las normas de ejercicio y fiscalización de los recursos federales que correspondan. No se pasa por alto que esta disposición de la LFPRH entra en contradicción con el artículo 14 de la Ley de Planeación, que le da a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la atribución de elaborar el PND.

A fin de normar el alcance de la participación del Poder Legislativo en el examen y opinión del PND y evitar invadir la esfera del Ejecutivo, esta iniciativa precisa las fechas de presentación del proyecto de PND y de su aprobación. Adicionalmente, la Cámara de Diputados formulará las observaciones que estime pertinentes **únicamente** a los objetivos, las metas y a los parámetros para evaluar sus resultados.

De esta manera, si la Cámara de Diputados modifica las metas o los objetivos o los parámetros de evaluación, se estará anticipando y facilitando el compromiso de autorizar recursos en el Presupuesto de Egresos que permitan cumplir esas orientaciones.

En una disposición transitoria se establece, por única vez, que el PND de la administración 2006 – 2012 sea aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de septiembre de 2007. Estas precisiones son congruentes con otras iniciativas que ya han sido presentadas a esta Soberanía en esta Legislatura para que el PND sea dictaminado por la Cámara de Diputados en una fecha determinada.

#### IV. Principales propuestas de la Iniciativa

Esta iniciativa propone la siguiente modificación a la Constitución Política:

Otorgar a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de revisar y aprobar el PND, para que pueda vincularse la planeación con la programación, el presupuesto y la fiscalización del gasto público.

Esta Iniciativa propone las siguientes modificaciones a la LFPRH:

Derogar la Ley de Planeación e incorporar la mayoría de sus artículos en un capítulo especial de la LFPRH.

Modificar varios artículos de la LFPRH a fin de armonizarlos con las disposiciones de la Ley de Planeación que serán incorporadas en un capítulo especial.

Las principales propuestas que esta Iniciativa promueve son las siguientes:

Se amplía el objeto de la LFPRH para que esta ley sea reglamentaria de los artículos 25, 26 y de una nueva fracción IV bis del artículo 74 de la Constitución.

Se establecen fechas y un procedimiento para diseñar y aprobar el PND por parte de la Cámara de Diputados. El PND tendrá la categoría de Ley.

Se reforman varios artículos de la Ley de Planeación para que estén armonizados con la LFPRH.

Se traslada la facultad de elaborar el PND a la Presidencia de la República (actualmente la tiene la SHCP según la Ley de Planeación y el Presidente Electo según la LFPRH). Ahora la SHCP elaborará el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. Es decir, su responsabilidad es conseguir los recursos que sean suficientes para que se cumpla el PND.

Se vincula la Cuenta Pública con el PND y con los programas.

Se precisan los diferentes tipos de programas públicos, su alcance y sus requisitos.

Se establece la obligación de tomar en cuenta a las entidades federativas y a los municipios, así como a los diputados y a los senadores cuando se esté elaborando el PND.

Se establece la obligación de tomar en cuenta a las comunidades indígenas en la elaboración del PND y los programas.

Se establecen reglas claras para suscribir convenios de ejecución del PND entre el Ejecutivo y las entidades federativas.

## **V. Descripción de la Iniciativa**

### V.1 Fracción IV bis que se propone adicionar al artículo 74 de la Constitución:

Fracción IV bis. Se le otorga la facultad exclusiva a la Cámara de Diputados de revisar, y en su caso, aprobar el PND.

### V.2 Artículos de la LFPRH que se propone reformar:

**Artículo 1:** Se extiende el objeto de la Ley a los artículos 25 y 26 constitucionales así como a la fracción IV bis del artículo 74 de la Constitución; actualmente reglamenta los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134.

**Artículo 2:** Se deroga la disposición que contempla la existencia de entidades no coordinadas. Todas las entidades paraestatales sin excepción deben tener una coordinadora sectorial.

Se añade la definición del PND y la de los programas (sectoriales, especiales, institucionales, regionales) que actualmente no se contempla así como la definición de meta y objetivo.

**Artículo 7:** Se dan facultades a las dependencias para coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación a las entidades paraestatales.

**Artículo 29:** Se establece que las entidades remitirán sus anteproyectos de presupuesto a la SHCP, por conducto de su dependencia coordinadora de sector, salvo que la LFPRH u otro ordenamiento dispongan que podrán enviarlo directamente a la Secretaría.

**Artículo 77:** se resuelve la confusión creada en la LFPRH donde se introdujo una nueva categoría de programa (los "programas sujetos a reglas de operación") que no está contemplada en la Ley de Planeación. Así, todos los programas que se incluyan en el PEF son especiales (esta categoría de programa se contempla actualmente en la Ley de Planeación). No obstante, la Cámara de Diputados señalará cuáles de tales "programas especiales" recibirán subsidios y cuáles deben tener reglas de operación.

Se establece que las dependencias y las entidades a través de su coordinadora de sector establecerán las reglas de operación.

**Artículo 78:** los programas especiales sujetos a reglas de operación deberán ser evaluados cuando menos cada 2 años. Actualmente la LFPRH pide que sean anuales, lo que de acuerdo con los especialistas es poco tiempo para evaluar los resultados de cualquier programa público.

En el caso de los programas que se encuentren en el primer año de operación podrá realizarse una evaluación parcial anual, siempre y cuando sea factible reportar resultados.

Las dependencias y entidades deberán reportar el resultado de las evaluaciones en la Cuenta Pública que corresponda y utilizar dichos resultados se para mejorar el diseño, la implantación, los objetivos, los indicadores o las metas de los programas.

**Artículo 114:** Se añade como falta que puede ser sancionable el no cumplir con las disposiciones generales en materia de planeación.

**Artículo 115:** Se añade la posibilidad de suspender o remover de su cargo al funcionario responsable si la gravedad de la infracción lo amerita.

V.3 Artículos de la Ley de Planeación que se añaden a la LFPRH. La numeración corresponde a la iniciativa; el número entre paréntesis corresponde a su ubicación en la Ley de Planeación.

**Artículo 119:** Se especifica el objeto de la planeación nacional (art. 1º).

**Artículo 120:** Principios bajo los cuales se debe sustentar la planeación nacional (art. 2º).

**Artículo 121:** Definición de planeación nacional (art. 3º). Se adicionó la palabra "responsables".

**Artículo 122:** Se asigna al Ejecutivo la responsabilidad de la planeación nacional del desarrollo (art. 4º).

**Artículo 123:** El Presidente de la República remitirá el Plan a la Cámara de Diputados para su examen y opinión a más tardar el 1º de febrero del año siguiente al inicio de su encargo. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales se formularán las observaciones que estime pertinentes a los objetivos, las metas y a los parámetros que se hayan propuesto para evaluar sus resultados. La fecha límite de aprobación será el 28 de febrero. Una vez aprobado se remitirá al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación. En una disposición transitoria se establece por única vez que el PND de la administración 2006 – 2012 será aprobado a más tardar el 15 de septiembre de 2007.

El Plan que apruebe la Cámara de Diputados tendrá la categoría de norma general. Los programas no requerirán la aprobación de dicha Cámara (art. 5º).

**Artículo 124:** Durante su Informe de Gobierno y en la Cuenta Pública el Presidente de la República debe mencionar los avances en la ejecución del Plan a fin de facilitar el examen de la administración de los ingresos y egresos federales con respecto al cumplimiento de los objetivos y las prioridades de la planeación nacional.

En ambos informes el Ejecutivo debe incluir un apartado específico con todo lo concerniente al cumplimiento de las disposiciones del artículo 2 Constitucional en materia de derechos y cultura indígena (art. 6º).

**Artículo 125:** Se establece la obligación a los secretarios de estado de informar el cumplimiento de los objetivos de la planeación nacional (art. 8º).

**Artículo 126:** Se establece la obligación para las dependencias y entidades de planear y conducir sus actividades con base en los objetivos de la planeación nacional (art. 9º). Fue suprimido el párrafo relativo al "sistema de evaluación y compensación por el desempeño" porque ya está previsto crear el Sistema de Evaluación del Desempeño en la LFPRH y en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

**Artículo 127:** Las iniciativas de leyes y los reglamentos que formule el Ejecutivo Federal deberán estar alineados con el PND y los programas (art. 10).

**Artículo 128:** Las dependencias y entidades llevarán a cabo la planeación nacional de desarrollo mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Dentro de las dependencias, la planeación se llevará a cabo mediante las áreas de planeación, programación, presupuesto y evaluación (art. 12).

**Artículo 129:** Las normas de organización y funcionamiento del SNPD y el proceso de planeación serán establecidas en el reglamento de la Ley (art. 13).

**Artículo 130:** Se otorga la atribución de elaborar el PND al Presidente de la República (art. 14). Actualmente la facultad de elaborarlo es de la SHCP.

El Presidente tiene la obligación de: cuidar que el PEF guarde congruencia con el PND; autorizar todos los programas; coordinar la elaboración de los programas operativos anuales para que los objetivos del PND se reflejen en los proyectos de presupuesto de las dependencias y entidades, y para que se tomen en cuenta las propuestas de los gobiernos de las entidades federativas.

Toda reforma al Plan y a los programas deberá ser enviada a la Cámara de Diputados junto con el proyecto de Presupuesto de Egresos y la Iniciativa de Ley de Ingresos.

Las adecuaciones al Plan serán aprobadas por la Cámara de Diputados; dichas adecuaciones y las modificaciones que se hagan a los programas se publicarán igualmente en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo 131:** Se precisan las atribuciones de la SHCP: contribuir al logro del PND y los programas y calcular los ingresos y egresos que se requieran para ello. Las estimaciones financieras deberán incluirse en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (art. 15).

**Artículo 132:** Se incluyen las atribuciones de las dependencias en materia de planeación (art. 16).

**Artículo 133:** Se incluyen las atribuciones de las entidades paraestatales en materia de planeación (art. 17).

Las entidades paraestatales serán coordinadas por una dependencia sin excepción.

En el caso de las entidades de seguridad social (IMSS, ISSSFAM, ISSSTE), su coordinación estará a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; en esta tarea será auxiliada por las Secretarías de Salud y de Hacienda y Crédito Público que coordinarán solo los programas sustantivos que estén en la esfera de su competencia.

**Artículo 134:** La Secretaría de la Función Pública en el ámbito de su competencia participará en el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas (art. 18)

**Artículo 135:** El Presidente de la República podrá establecer comisiones intersecretariales para la atención de actividades de la planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias Secretarías de Estado (art. 19).

**Artículo 136:** Se establece la obligación de organizar foros donde participen agrupaciones sociales y los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Se establece como fecha para que inicien los foros el 15 de septiembre del último año de una administración para lo cual el Presidente de la República brindará las facilidades al Presidente Electo para el efecto.

Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades (art. 20).

**Artículo 137:** El PND deberá elaborarse, aprobarse y publicarse a más tardar el 28 de febrero del año siguiente al de la toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan contendrá como mínimo lo siguiente: objetivos, prioridades, estrategias de desarrollo integral y sustentable; estimaciones de recursos que se necesitará asignar para alcanzar los objetivos y atender las prioridades; instrumentos de política social y económica, y responsables de su ejecución; lineamientos de política pública, y resultados por alcanzar durante la administración con sus respectivos Indicadores y metas o cualquier otro parámetro que permita evaluar el cumplimiento de los mismos.

Los Poderes y los entes autónomos podrán incorporar los objetivos y las metas que correspondan a sus responsabilidades constitucionales y legales en el Plan que el Ejecutivo envíe a la Cámara de Diputados (art. 21).



**Artículo 138:** El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados. Éstos deberán guardar congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor (art. 22).

**Artículo 139:** Los programas sectoriales contendrán una o más políticas públicas y se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan. Los programas sectoriales contendrán como mínimo lo siguiente: objetivos, prioridades, estrategias de desarrollo integral y sustentable; estimaciones de recursos que se necesitará asignar para alcanzar los objetivos y atender las prioridades; instrumentos de política social y económica, y responsables de su ejecución, y resultados por alcanzar durante la administración con sus respectivos Indicadores y metas o cualquier otro parámetro que permita evaluar el cumplimiento de los mismos (art. 23).

**Artículo 140:** Los programas institucionales serán elaborados por las entidades paraestatales y deberán alinearse con los programas sectoriales (art. 24).

Los programas institucionales deberán señalar los resultados por alcanzar durante la administración con sus respectivos indicadores y metas o cualquier otro parámetro que permita evaluar el cumplimiento de los mismos.

**Artículo 141:** Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos fijados en el Plan y en los programas sectoriales, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa o incluya a varios municipios (art. 25).

Los programas regionales deberán señalar los resultados por alcanzar durante la administración con sus respectivos indicadores y metas o cualquier otro parámetro que permita evaluar el cumplimiento de los mismos.

**Artículo 142:** Los programas especiales son los que se incluyan en el Presupuesto de Egresos y se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el Plan, en los programas sectoriales o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector (art. 26). Con esto se compatibilizan los programas sujetos a reglas de operación previstos en la LFPRH.

**Artículo 143:** Para la ejecución del PND las dependencias y entidades elaborarán anteproyectos que incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social y ambiental (art. 27).

**Artículo 144:** El PND y los programas especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados (art. 28).

**Artículo 145:** Una vez aprobados el PND y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal. La ejecución del Plan y los programas podrán concertarse con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares (art. 32).

**Artículo 146:** El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, la ejecución del PND tomando en cuenta también a los municipios (art. 33).

**Artículo 147:** Lineamientos y criterios para convenir la participación de las entidades federativas (art. 34).

**Artículo 148:** El Ejecutivo determinará las dependencias que participen en las actividades de planeación de las entidades (art. 35).

**Artículo 149:** El Ejecutivo Federal publicará en el Diario Oficial de la Federación, de los convenios que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas (art. 36).

**Artículo 150:** El Ejecutivo Federal podrá concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados. Asimismo, podrá firmar convenios de concertación de acciones con las comunidades indígenas (art. 37).

**Artículo 151:** Los contratos o convenios que se firmen serán obligatorios para las partes que lo celebren, y contendrán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma (art. 38).

**Artículo 152:** Los contratos y convenios que se celebren se consideran de Derecho Público. Éstos incluirán una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven.

Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y cumplimiento de estos contratos y convenios, serán resueltos por los tribunales federales (art. 39).

**Artículo 153:** Las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Ejecutivo Federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir, y, en general, inducir acciones de los particulares en materia económica, social y ambiental, se ajustarán a los objetivos y prioridades del PND y los programas.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de este Honorable Pleno el siguiente

**Proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción IV Bis al artículo 74 de la Constitución, se reforman los artículos 1º, 2º, 7º, 16, 24, 25, 27, 29, 42, 43, 77, 78, 114 y 115 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se adiciona un Título Octavo en materia de planeación nacional de desarrollo a dicha ley y se abroga la Ley de Planeación.**

**Artículo Primero.** Se adiciona una fracción IV bis al artículo 74 de la Constitución para quedar como sigue:

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

I. a IV. ...

**IV Bis. Revisar y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en los términos que señale la Ley.**

...

**Artículo Segundo.** Se reforman los artículos 1º, 2º, 7º, 16, 24, 25, 27, 29, 42, 43, 77, 78, 114 y 115 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para quedar como sigue:

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 25, párrafo primero, 26, 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de **planeación nacional del desarrollo**, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

...

**Artículo 2.** Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

**I. a XVII. ...**

**XVIII. Se deroga.**

**XIX. a XXI. ...**

**XXII.** Estructura Programática: el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el **Plan** y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.

**XXIII. a XXXII. ...**

**XXXII Bis.** Meta: es el valor numérico que tiene un indicador con el que se cuantifica un resultado o un objetivo deseado.

**XXXII Ter.** Objetivo: es un enunciado mediante el cual se establece un resultado por alcanzar.

**XXXIII. a XXXIV. ...**

**XXXIV Bis.** Plan: Plan Nacional de Desarrollo;

**XXXV. a XXXVII. ...**

**XXXVII Bis. Programas:** Los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se derivan del Plan.

**XXXVIII. a LVII. ...**

**Artículo 7. Las dependencias coordinadoras de sector orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público de las entidades ubicadas bajo su coordinación.**

**Artículo 16.** La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el **Plan** y los programas que derivan del mismo, e incluirán cuando menos lo siguiente:

...

**Artículo 24.** La programación y presupuestación del gasto público comprende:

I. Las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del **Plan**;

**II. a III. ...**

**Artículo 25.** La programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal, y con base en:

I. Las políticas del **Plan** y los programas sectoriales;

II. ...

III. La evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del **Plan** y los programas sectoriales con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, las metas y avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el ejercicio siguiente;

#### IV. a VI. ...

**Artículo 27.** Los anteproyectos deberán sujetarse a la estructura programática aprobada por la Secretaría, la cual contendrá como mínimo:

I. ...

II. Los elementos, que comprenderán la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable, en congruencia con el **Plan** y con los programas sectoriales.

La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el **Plan** y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables. Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.

...

**Artículo 29.** ...

Las entidades remitirán sus anteproyectos de presupuesto, por conducto de su dependencia coordinadora de sector, **salvo que esta ley u otro ordenamiento disponga que podrán enviarlo directamente a la Secretaría.**

...

**Artículo 42.** La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará al siguiente procedimiento:

I. a II. ...

...

Al remitir la estructura programática, el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría, informará sobre los avances físico y financiero de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en el Presupuesto de Egresos vigente con relación a los objetivos planteados en el **Plan** y los programas, y detallará y justificará las nuevas propuestas, señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo.

**III. a VII. ...**

**VIII.** En el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, los legisladores observarán los siguientes principios:

a) a d) ...

e) En su caso, se podrán proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el **Plan** y los programas que deriven del mismo; y

...

**IX. ...**

...

**Artículo 43. ...**

Para realizar las actividades a que se refiere este artículo y la elaboración del **Plan**, se podrán aprobar recursos en el correspondiente Presupuesto de Egresos para cubrir los gastos de un equipo de asesores que apoye los trabajos del Presidente Electo, estableciendo para tal efecto un Fondo específico que estará sujeto a las normas de ejercicio y fiscalización de los recursos federales que correspondan. Asimismo, se deberá informar al respecto en la Cuenta Pública.

...

**Artículo 77.** Con el objeto de cumplir lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de esta Ley, se señalarán en el Presupuesto de Egresos **los programas especiales** a través de los cuales se otorguen subsidios y aquellos que deberán sujetarse a reglas de operación. La Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos, podrá señalar los programas, a través de los cuales se otorguen subsidios, que deberán sujetarse a reglas de operación con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia. Asimismo, se señalarán en el Presupuesto de Egresos los criterios generales a los cuales se sujetarán las reglas de operación de los programas.

Las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de **sector serán** responsables de emitir las reglas de operación de los programas que inicien su operación en el ejercicio fiscal siguiente o, en su caso, las modificaciones a aquéllas que continúen vigentes, previa autorización presupuestaria de la Secretaría y dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria sujetándose al siguiente procedimiento:

I. Las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras **de sector, deberán** presentar a la Secretaría, a más tardar el 21 de noviembre, sus proyectos de reglas de operación, tanto de los programas que inicien su operación en el ejercicio fiscal siguiente, como las modificaciones a aquéllas que continúen vigentes.

...

II. Una vez que las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras **de sector, obtengan** la autorización presupuestaria de la Secretaría, deberán hacer llegar, en un plazo máximo de 3 días naturales, a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, los proyectos de reglas de operación, para que ésta emita dentro de los 10 días hábiles siguientes el dictamen regulatorio tomando en consideración los siguientes criterios:



a) ...

b) ...

i) a viii) ...

Las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras **de sector, publicarán** en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de programas nuevos, así como las modificaciones a las reglas de programas vigentes, a más tardar el 31 de diciembre anterior al ejercicio y, en su caso, deberán inscribir o modificar la información que corresponda en el Registro Federal de Trámites y Servicios, de conformidad con el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Las dependencias, o las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras **de sector, que modifiquen** sus reglas de operación durante el ejercicio fiscal, se sujetarán al procedimiento establecido en el presente artículo.

...

**Artículo 78.** Las dependencias, o las entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector, deberán realizar una evaluación de resultados de los programas sujetos a reglas de operación **cuando menos cada dos años**, por conducto de instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas.

En el caso de los programas que se encuentren en el primer año de operación podrá realizarse una evaluación parcial **anual**, siempre y cuando sea factible reportar resultados.

Las dependencias y entidades deberán reportar el resultado de las evaluaciones en la **Cuenta Pública que corresponda y utilizarse para mejorar el diseño, la implantación, los objetivos, los indicadores o las metas de los programas.**

**Artículo 114.** Se sancionará en los términos de las disposiciones aplicables a los servidores públicos que incurran en alguno de los siguientes supuestos:

I. ...

II. No cumplan con las disposiciones generales en materia de **planeación**, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público federal establecidas en esta Ley y el Reglamento, así como en el Decreto de Presupuesto de Egresos;

III. ...

#### **Artículo 115. ...**

...

**Si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.**

**Artículo Segundo.** Se adiciona un Título Octavo a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

### **TÍTULO OCTAVO**

#### **De la planeación nacional**

#### **CAPÍTULO PRIMERO**

##### **Disposiciones Generales**

**Artículo 119. La planeación nacional del desarrollo tiene por objeto establecer:**

I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal;

II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

III. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, y

V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

**Artículo 120.** La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;

IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;

V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.

**Artículo 121.** Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades, **ejecutores** y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

**Artículo 122.** Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional de desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

**Artículo 123.** El Presidente de la República remitirá el Plan a la **Cámara de Diputados** para su examen y opinión **a más tardar el 1º de febrero del año siguiente al inicio de su encargo**. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las **facultades previstas por esta Ley, se formularán las observaciones que se estime pertinentes a los objetivos, las metas y a los parámetros que se hayan propuesto para evaluar sus resultados. El Plan deberá ser aprobado a más tardar el 28 de febrero. Una vez aprobado se remitirá al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.**

El Plan que apruebe la Cámara de Diputados tendrá la categoría de norma general. Los programas no requerirán la aprobación de la Cámara de Diputados.

**Artículo 124.** El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país y **al presentar la Cuenta Pública del ejercicio, hará mención expresa de los avances en la ejecución del Plan a fin de facilitar el examen de la administración de los ingresos y egresos**

federales con respecto al cumplimiento de los objetivos y las prioridades de la planeación nacional.

En los informes que rinda el Ejecutivo se incluirá un apartado específico con todo lo concerniente al cumplimiento de las disposiciones del artículo 2 Constitucional en materia de derechos y cultura indígena.

**Artículo 125.** Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que, por razón de su competencia, les correspondan y de los resultados de las acciones previstas.

Informarán también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica, social y ambiental, en función de dichos objetivos y prioridades.

En su caso, explicarán las desviaciones ocurridas y las medidas que se adopten para corregirlas.

Los funcionarios a que alude el primer párrafo de este artículo y los Directores y Administradores de las entidades paraestatales que sean citados por cualquiera de las Cámaras para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, señalarán las relaciones que hubiere entre el proyecto de Ley o negocio de que se trate y los objetivos de la planeación nacional, relativos a la dependencia o entidades a su cargo.

**Artículo 126.** Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea integral y sustentable.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal. A este efecto, los titulares de las Secretarías de Estado, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la ley.

**Artículo 127.** Los proyectos de iniciativas de leyes y los reglamentos, decretos y acuerdos que formule el Ejecutivo Federal, señalarán las relaciones que, en su caso, existan entre el proyecto de que se trate y el Plan y los programas respectivos.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **Sistema Nacional de Planeación**

**Artículo 128.** Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal llevarán a cabo la planeación nacional de desarrollo en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones **de planeación, programación, presupuesto y evaluación dentro de las propias dependencias y entidades.**

**Artículo 129.** Las disposiciones reglamentarias de esta Ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas a que se refiere este ordenamiento.

**Artículo 130.** La **Presidencia de la República** tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Coordinar las actividades de Planeación Nacional;
- II. Elaborar el **Plan**, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los

estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados;

III. Proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República;

IV. Cuidar que el **Plan y los programas mantengan** congruencia en su elaboración y contenido con el Presupuesto de Egresos;

V. Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la **planeación nacional** realicen las dependencias de la Administración Pública Federal;

VI. Coordinar la elaboración de los programas operativos anuales para que los **objetivos del Plan se reflejen en los proyectos de presupuesto de las dependencias y entidades y se tomen en cuenta las propuestas de los gobiernos de las entidades federativas; y**

VII. Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el Plan y los programas respectivos.

Los programas sectoriales, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

**Los programas serán autorizados por el Presidente de la República y revisados por la dependencia responsable en el ámbito de su competencia.**

Toda reforma al Plan y a los programas deberá ser enviada a la Cámara de Diputados junto con el proyecto de Presupuesto de Egresos y la Iniciativa de Ley de Ingresos.

Las adecuaciones al Plan serán aprobadas por la Cámara de Diputados; dichas adecuaciones y las modificaciones que se hagan a los programas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo 131.** A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde:

I. Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia;

II. Proyectar y calcular **los egresos y los ingresos** de la Federación y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del Plan y los programas **en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo;**

III. **Facilitar** el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario.

IV. Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas;  
y

V. Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

**Artículo 132.** A las dependencias de la administración pública federal les corresponde:

I. Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del **Plan**, observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de sus facultades;

II. Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que,



conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República.

III. Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados;

IV. Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República.

V. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;

VI. Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados;

VII. Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el Artículo 133, fracción II, y

VIII. Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos.

**Artículo 133.** Las entidades paraestatales deberán:

I. Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan con relación a sus funciones y objeto observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de éstos;

- II. Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales respectivas;
- III. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales;
- IV. Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última;
- V. Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y
- VI. Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

**Las entidades paraestatales serán coordinadas por una dependencia sin excepción. En el caso de las entidades de seguridad social, su coordinación estará a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y será auxiliada por las Secretarías de Salud y de Hacienda y Crédito Público que coordinarán los programas sustantivos que estén en la esfera de su competencia.**

**Artículo 134.** La Secretaría de la **Función Pública en el ámbito de su competencia participará** en el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

**Artículo 135.** El Presidente de la República podrá establecer comisiones intersecretariales para la atención de actividades de la planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Estas comisiones podrán, a su vez, contar con subcomisiones para la elaboración de programas especiales que el mismo Presidente determine.

Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones y subcomisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **Participación Social en la Planeación**

**Artículo 136.** En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. **Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.**

**La organización de los foros iniciará el 15 de septiembre del último año de una administración para lo cual el Ejecutivo Federal brindará las facilidades al Presidente Electo que requiera para el efecto conforme al artículo 43 de esta Ley.**

Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema Nacional de Planeación Democrática deberán preverse la organización y funcionamiento, las

formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **Plan y Programas**

**Artículo 137.** El Plan deberá aprobarse en la fecha prevista en el artículo 123, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

**El Plan contendrá como mínimo lo siguiente:**

- I. Objetivos y prioridades nacionales para la administración pública federal;**
- II. Estrategias de desarrollo integral y sustentable;**
- III. Estimaciones de recursos que se necesitará asignar para alcanzar los objetivos y atender las prioridades;**
- IV. Instrumentos de política social y económica, y responsables de su ejecución, y**
- V. Lineamientos de política pública para orientar a los programas que se deriven del Plan.**
- VI. Resultados por alcanzar durante la administración con sus respectivos indicadores y metas o cualquier otro parámetro que permita evaluar el cumplimiento de los mismos.**

**La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.**

**Los Poderes y los entes autónomos podrán incorporar los objetivos y las metas que correspondan a sus responsabilidades constitucionales y legales en el Plan que el Ejecutivo envíe a la Cámara de Diputados.**

**Artículo 138.** El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados.

Los programas deberán guardar congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

**Artículo 139.** Los programas sectoriales contendrán una o más políticas públicas y se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan. Los programas sectoriales contendrán como mínimo lo siguiente:

**I. Objetivos, prioridades y políticas específicas que regirán el desempeño de las actividades del sector social o administrativo de que se trate;**

**II. Estrategias de desarrollo sectorial;**

**III. Estimaciones de recursos que se necesitará asignar para alcanzar los objetivos y atender las prioridades;**

**IV. Instrumentos de política pública y responsables de su ejecución, y**

**V. Resultados por alcanzar durante la administración con sus respectivos indicadores y metas o cualquier otro parámetro que permita evaluar el cumplimiento de los mismos.**

**Artículo 140.** Los programas institucionales serán elaborados por las entidades paraestatales, y se sujetarán a las previsiones contenidas en los programas sectoriales correspondientes. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, deberán ajustarse, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.

Los programas institucionales deberán señalar los resultados por alcanzar durante la administración con sus respectivos indicadores y metas o cualquier otro parámetro que permita evaluar el cumplimiento de los mismos.

**Artículo 141.** Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos fijados en el Plan y en los

**programas sectoriales**, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa o **incluya a varios municipios**.

Los programas regionales deberán señalar los resultados por alcanzar durante la administración con sus respectivos indicadores y metas o cualquier otro parámetro que permita evaluar el cumplimiento de los mismos.

**Artículo 142.** Los programas especiales se incluirán en el Presupuesto de Egresos y se referirán a las prioridades **específicas** del desarrollo integral del país que hayan sido fijadas en el Plan, **en los programas sectoriales, institucionales, regionales. También podrán referirse** a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

**Artículo 143.** Para la ejecución del plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán **sus anteproyectos**, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica, social y ambiental correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

**Artículo 144.** El Plan y los programas a que se refieren los artículos anteriores especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

**Artículo 145.** Una vez aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad del Plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales. Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en el ejercicio de las atribuciones de coordinadores

de sector que les confiere la ley, proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.

La ejecución del Plan y los programas podrán concertarse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.

Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley, el Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de los convenios respectivos.

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **Coordinación**

**Artículo 146.** El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.

**Artículo 147.** Para los efectos del artículo anterior, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas.

- I. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;
- II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación

nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;

III. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;

IV. La elaboración de los programas regionales a que se refiere el artículo 143 de este ordenamiento; y

V. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

Para este efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propondrá los procedimientos conforme a los cuales se convendrá la ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones.

**Artículo 148.** En la celebración de los convenios a que se refiere este capítulo, el Ejecutivo Federal definirá la participación de los órganos de la Administración Pública Centralizada que actúen en las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades.

**Artículo 149.** El Ejecutivo Federal ordenará la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, de los convenios que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas.

## **CAPÍTULO SEXTO**

### **Concertación e Inducción**

**Artículo 150.** El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.



El Ejecutivo Federal podrá signar convenios de concertación de acciones con las comunidades indígenas, en todos aquellos asuntos que se consideren pertinentes y de conformidad con lo establecido en las leyes que rijan en la materia de que se trate.

**Artículo 151.** La concertación a que se refiere el artículo anterior será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma.

**Artículo 152.** Los contratos y convenios que se celebren conforme a este capítulo se consideran de Derecho Público.

**El Ejecutivo Federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven.**

Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y cumplimiento de estos contratos y convenios, serán resueltos por los tribunales federales.

**Artículo 153.** Las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Ejecutivo Federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir, y, en general, inducir acciones de los particulares en materia económica, social y ambiental, se ajustarán a los objetivos y prioridades del plan y los programas.

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Se abroga la Ley de Planeación promulgada el 29 de diciembre de 1982 y se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.

**Tercero.** El Plan Nacional de Desarrollo de la administración 2006 – 2012 deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de septiembre de 2007 y observará lo establecido en el artículo 123 de esta Ley.

**Cuarto.** El Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria deberá ser modificado conforme a las disposiciones del presente decreto a más tardar el 30 de noviembre de 2007.

Palacio de San Lázaro, DF, a 24 de abril de 2007.

Diputado Carlos Altamirano Toledo (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 88 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JOSÉ JESÚS REYNA GARCÍA Y MAURICIO ORTIZ PROAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

José Jesús Reyna García y Mauricio Ortiz Proal, diputados federales integrantes de esta LX Legislatura, pertenecientes al Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en el artículo 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los diversos 55 fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos presentar a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona un párrafo al artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

En la actualidad las relaciones internacionales se han visto intensificadas, tanto por la integración de los mercados económicos, como por procesos de integración socio cultural.

En este contexto, es necesario revisar las normas e instituciones internas que regulan la participación de México en el ámbito internacional, a fin de que éstas procuren una eficiente representación de nuestros intereses en el exterior, de conformidad con los usos y costumbres que rigen las relaciones entre las naciones.

El presidente de la República, en su carácter de jefe de Estado, está facultado por el artículo 89 fracción X, de la Carta Magna para dirigir la política exterior del Estado mexicano y suscribir tratados internacionales en su nombre. De manera unipersonal, el titular del Poder Ejecutivo lleva la representación nacional en el exterior, sin

menoscabo del apoyo que recibe para el desarrollo de tan importante función por conducto del Servicio Exterior Mexicano.

Por su parte, el Senado está facultado para vigilar el ejercicio que de dicha atribución realice el presidente de la República, toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que:

"Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso.

"Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos; ..."

Para el ejercicio de dicha atribución el titular del Ejecutivo federal se ve obligado con frecuencia a abandonar temporalmente el territorio nacional con la finalidad de sostener reuniones con mandatarios o funcionarios de otros Estados u organismos internacionales, para la celebración de acuerdos o tratados, así como para promover el desarrollo económico nacional mediante la captación de recursos provenientes de inversionistas extranjeros.

Sin embargo, en el artículo 88 constitucional se establece un claro límite al ejercicio de dicha facultad, al disponer este precepto que: "El presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso."

Tal disposición implica que el presidente de la República se encuentra obligado a solicitar autorización para el ejercicio, si bien con un matiz específico, de una atribución que le ha sido conferida por la propia Constitución, y si bien en sus orígenes tuvo un sustento razonable, en la actualidad resulta anacrónica e innecesaria.

La disposición constitucional que obliga al titular del Ejecutivo a solicitar autorización al Poder Legislativo para ausentarse del territorio nacional tiene su origen en la legislación española del siglo XIX. La Constitución de Cádiz, la cual tuvo vigencia en la Nueva España, prohibía al rey ausentarse del reino sin consentimiento de las cortes.

Esta obligación fue establecida en la Constitución de 1824, la cual indicaba que el presidente no podría salir del territorio nacional sin permiso del Congreso, durante su encargo y un año después. De manera similar se mantuvo en los distintos textos constitucionales que tuvieron vigencia en las tres décadas siguientes.

Sin embargo, la Constitución de 1857 fue aún más rígida al establecer en su artículo 84 no sólo la ausencia del territorio nacional, sino que disponía que el presidente no podría separarse del lugar de residencia de los poderes federales ni del ejercicio de sus funciones sin motivo grave calificado por el Congreso y, en sus recesos, por la Diputación Permanente.

La esencia de esta disposición radicaba en la necesidad de arraigar al presidente de la República en la residencia de los poderes federales con el objeto de que no descuidase el despacho de los asuntos de su competencia.

El constituyente de 1917 modificó esa disposición para limitarla únicamente a las ausencias del territorio nacional, por considerarse que mientras que el titular del Poder Ejecutivo federal se encontrase en territorio nacional sería posible para él tener conocimiento de cualquier asunto de urgencia y tomar las providencias necesarias para su atención.

Finalmente, en 1966 se facultó a la Comisión Permanente para que en los recesos del Congreso pudiera autorizar al presidente a ausentarse del territorio nacional, al considerar que la necesidad de fortalecer las relaciones internacionales obligan al presidente de la República a ausentarse del territorio nacional, y que la atención de esa responsabilidad no podría esperar a la reunión del Congreso en su periodo de sesiones ordinario.

Sin embargo, el avance tecnológico y la necesidad de participar activamente en las relaciones que rigen en un mundo globalizado, hace necesario revisar los términos en que el presidente de la República debe solicitar autorización para ausentarse del territorio nacional, para no dificultar el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución, y por ende perjudicar de manera alguna la correcta representación de los intereses de la nación.

Así pues, en los términos en que lo dispone actualmente el artículo 88 constitucional, es facultad del Congreso, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, conocer, analizar y calificar la procedencia de la autorización para que el titular del Poder Ejecutivo se ausente del país. El objeto de dicho procedimiento es asegurar que en ejercicio de la función de control que compete al Poder Legislativo, éste evalúe si los motivos del viaje justifican su realización, así como si la situación interna del país permite que el presidente de la República se ausente del territorio nacional.

Con anterioridad, debido a la marcada subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo, esta disposición en realidad daba lugar a una mera formalidad, toda vez que las solicitudes para ausentarse del territorio nacional eran aprobadas de manera automática. Sin embargo, ante las nuevas relaciones que se presentan entre los poderes, con motivo de la pluralidad que ha caracterizado al Poder Legislativo desde el año de 1997, este procedimiento ha variado por situaciones de coyuntura, obviamente ajenas a su propia naturaleza.

En diciembre de 1999, el entonces presidente Ernesto Zedillo, ante la perspectiva de que el Congreso le negaría el permiso para ausentarse de territorio nacional, canceló un viaje que se tenía programado a Washington, DC con la finalidad de realizar una visita oficial de trabajo a invitación del mandatario de Estados Unidos de América, William Clinton.

Asimismo, en noviembre del 2001 y ante el anuncio hecho al canciller Jorge G. Castañeda de que se le negaría a Vicente Fox el permiso para que viajara a Buenos

Aires, Argentina, el gobierno federal decidió adelantarse y cancelar esa etapa de la gira por Sudamérica.

En abril de 2002 se dio la primera negativa rotunda a una solicitud para ausentarse del territorio nacional, al negar el Senado el permiso correspondiente para que el presidente en funciones visitara Canadá y los Estados Unidos, indicando que no existían elementos de convicción suficientes para autorizar el viaje. Sin embargo, de la revisión de los debates respectivos se advierte que los argumentos más sólidos en pro de la negativa indicaban que esta resolución se emitía en protesta por la manera en que el gobierno federal conducía la política exterior de México.

El suceso más reciente se encuentra fresco en nuestra memoria, toda vez que en la LX Legislatura, durante el mes de noviembre de 2006, se negó nuevamente una autorización al todavía presidente Fox para visitar Australia y Vietnam, por considerar que el viaje a Australia no se encontraba suficientemente justificado, incluso bajo la sospecha de que el verdadero motivo era una visita familiar, por lo cual se vio afectada la participación del país en la reunión del Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) a celebrarse en Vietnam.

Este tipo de situaciones son de carácter negativo, y pueden llegar a transmitir cuestionamientos sobre la solidez de las instituciones, la falta de coordinación interna y hasta el desinterés por la atención de una agenda internacional.

Si bien puede argumentarse que esta disposición evita, como se supone en el caso de la negativa última señalada, también lo es que la sociedad calificaría la conducta presidencial; y con la presentación de un informe como se propone, permitiría que el Legislativo asumiera formal y legalmente una posición respecto de una situación concreta como esta.

Como en muchos otros procedimientos que encuentran sustento en la Carta Magna, no existe reglamentación que permita determinar con certeza, en que casos y cuáles

son los supuestos en los que deba proceder la negativa a la solicitud de ausencia, quedando por tanto al arbitrio del Congreso, que bien puede otorgar o no el permiso.

Esto es, el ejercicio de esta facultad por parte del Congreso conlleva que se realice atendiendo a criterios ajenos a la política exterior, utilizándose más como un instrumento de control político al alcance del Poder Legislativo.

En lo tocante al procedimiento, toda vez que la facultad no se encuentra consagrada al Congreso, ni a alguna de sus cámaras de manera exclusiva, sólo sirve de referencia al mismo la facultad expresa conferida a la Cámara de Senadores en materia de política exterior, establecida en el artículo 76 fracción I, de la Constitución, por lo que el procedimiento suele iniciarse en el Senado y deberán observarse las reglas del proceso legislativo establecidas en el artículo 72. En todo caso, la autorización para ausentarse del territorio nacional revestirá la naturaleza de decreto.

De lo anterior, se advierte que la falta de un procedimiento determinado para la tramitación de la autorización correspondiente ha provocado que se genere un proceso de facto ante la falta de criterios específicos para el otorgamiento o negación del permiso, lo que ha permitido que éste sea utilizado meramente como instrumento político.

Por lo tanto, en consideración del grado de avance que existe en materia de tecnologías de comunicación y de transporte sobre lo que está por demás abundar, y la necesidad de tener una participación dinámica en el contexto internacional, la presente iniciativa propone que se reforme el artículo 88 constitucional, con la finalidad de permitir que el presidente de la República pueda ausentarse de territorio nacional por un periodo que no exceda de diez días naturales sin necesidad de solicitar autorización al Congreso de la Unión.

Sin embargo, se considera necesario que previamente se informe al Poder Legislativo sobre la realización del viaje respectivo, así como los motivos de éste, a fin de que tome conocimiento de dicha circunstancia.



En la actualidad, cualquiera que sea la ubicación física del presidente de la República, éste será capaz de enterarse de cualquier asunto que requiera de su atención urgente y en consecuencia tomar las decisiones correspondientes, por lo que la necesidad de arraigar al titular del Ejecutivo al lugar de residencia de los poderes federales requiere forzosamente ser flexibilizada.

Sin embargo, en los casos en que la ausencia exceda de dicho periodo deberá solicitar la autorización correspondiente, debiendo el Congreso valorar efectivamente la pertinencia del viaje, en atención a los compromisos que deban ser atendidos personalmente por el titular del Ejecutivo.

Por otra parte, es necesario obligar al presidente de la República a considerar el papel que la Constitución otorga al Senado para vigilar la conducción de la política exterior, por lo cual se propone obligar al presidente de la República a que en todos los casos en que se ausente del territorio nacional, elabore un informe pormenorizado respecto de las actividades desarrolladas durante su viaje y la manera en que éstas habrán de impactar en el desarrollo de la política exterior y del país en general, el cual deberá ser presentado ante la Cámara de Senadores a fin de que ésta tenga elementos suficientes para pronunciarse al respecto, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

En síntesis y explicado de una manera simplista, se cambia la autorización previa, para ahora tener un informe de actividades que permite un mejor ejercicio de la facultad del Senado en materia de política exterior.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, nos permitimos someter a consideración de esta soberanía el siguiente

**Proyecto de Decreto que reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Único.** Se reforma y adiciona el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano para quedar como sigue:

**Artículo 88.** El presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional por un periodo superior a 15 días naturales sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente. En ausencias por un periodo menor, únicamente deberá presentar a la Cámara de Senadores, informe previo en el que precise los motivos del viaje.

En todos los casos, en un plazo no mayor de diez días posteriores a su retorno a territorio nacional, deberá rendir un informe por escrito al Senado de la República, en el que se indique las actividades realizadas en su viaje y su impacto en el desarrollo nacional.

### **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 24 de abril de 2007

Diputado José Jesús Reyna García (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 37 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JOSÉ JESÚS REYNA GARCÍA Y MAURICIO ORTIZ PROAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

José Jesús Reyna García y Mauricio Ortiz Proal, diputados integrantes de la LX Legislatura, pertenecientes al Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en el artículo 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los diversos 55 fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos presentar a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 37 inciso C fracciones II, III, IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 73 establece, de manera expresa, las facultades del Congreso de la Unión. Al revisar las facultades ahí contenidas, encontramos treinta y nueve sin contar las que de manera específica se conceden en diversos artículos de la propia Constitución.

Es de señalarse que un grupo de facultades son de ejercicio irregular, pues la actualización de la hipótesis que prevén es de esporádica realización. Tal es el caso de algunas facultades que no son propiamente legislativas, es decir, que desde el punto de vista formal y material no reúnen tal condición y se presentan materialmente como ejecutivas.

Así, podría afirmarse que en orden jurídico constitucional lo correcto podría ser que todas aquellas facultades que son formalmente legislativas y materialmente ejecutivas y que no se circunscriban necesariamente a la colaboración de poderes o control de uno sobre otro, se atribuyan definitivamente al poder con el que funcionalmente estén identificadas.

Por otra parte, la necesidad de hacer más eficiente al Poder Legislativo, nos conduce a la disminución de atribuciones no ligadas estrictamente a su función estatal, lo que permitiría que se centrara en aquellos asuntos de carácter legislativo y de la función de control, que son inherentes a su naturaleza.

Un ejemplo de las atribuciones a las que nos hemos referido en párrafos anteriores es la facultad prevista en el artículo 37 inciso C) fracciones II, III y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a los permisos que debe conceder a los ciudadanos que pretenden ejercer un empleo, usar condecoraciones o bien aceptar títulos o funciones por parte de un gobierno extranjero, que debieran ser del conocimiento del Poder Ejecutivo, pues a éste le compete el ejercicio de las atribuciones en materia de nacionalidad, extranjería y ciudadanía.

El origen de la disposición se encuentra en la construcción de los Estados nacionales; en este contexto de lo "nacional" el origen y el destino de la nación debe ser salvaguardado, de modo tal que no deben rebasarse determinadas fronteras en las que pueda entenderse que se someta el interés y seguridad nacional.

En ningún punto ajeno a lo anterior, el Estado mexicano configuró el sentido de la pertenencia de los ciudadanos, consagró derechos y a su vez estableció la sanción de la pérdida de aquéllos.

En la Constitución de 1857 se hizo una distinción clara de los conceptos de nacionalidad y ciudadanía; así pues, la primera podía perderse únicamente cuando se hubiere obtenido por naturalización y, la segunda se perdería cuando se presentasen alguna de las causales ahí señaladas, entre las que se enumeró la aceptación de

cargos, empleos, condecoraciones y títulos por parte de un gobierno extranjero sin la autorización del Congreso o de su Comisión Permanente, exceptuándose de dicha autorización la aceptación de condecoraciones de carácter literario, científico y humanitario.

La Constitución de 1917 incluyó esta disposición en su artículo 37, el cual originalmente señalaba que:

"Artículo 37. La calidad de ciudadano mexicano se pierde:

I. Por naturalización en país extranjero; y

II. Por servir oficialmente al gobierno de otro país, o admitir de él condecoraciones, títulos o funciones, sin previa licencia del Congreso federal, exceptuando los títulos literarios, científicos y humanitarios, que pueden aceptarse libremente.

III. Por comprometerse en cualquiera forma ante ministros de algún culto o ante cualquiera otra persona, a no observar la presente Constitución o las leyes que de ella emanen."

Por decreto publicado el 18 de enero de 1934 se reformó el artículo referido, disponiendo lo siguiente:

"Artículo 37.

A) ...

B) ...

C) La ciudadanía mexicana se pierde:

I. ...

II. Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso federal o de su Comisión Permanente;

III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso federal o de su Comisión Permanente;

IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;

V. ...

VI. ...

Finalmente, por decreto publicado el 20 de marzo de 1997 se adicionó un párrafo al citado apartado C del artículo 37 constitucional que dispone:

"En el caso de las fracciones II a IV de este apartado, el Congreso de la Unión establecerá en la ley reglamentaria respectiva, los casos de excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderán otorgados, una vez transcurrido el plazo que la propia ley señale, con la sola presentación de la solicitud del interesado".

Históricamente es entendible que se haya configurado la disposición a la "representación nacional", sin embargo a la fecha, es competencia del Poder Ejecutivo la aplicación de la normativa en materia de nacionalidad y extranjería por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y por medio de la Secretaría de Gobernación lo referente a población y migración, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 27 y 28.

Además, se advierte que la competencia genérica para conocer de los asuntos en materia de ciudadanía es atribuida a la Secretaría de Gobernación, lo cual se infiere de la facultad que le ha sido conferida para conducir la política interior que no compete a otra dependencia, así como de la atribución que se le otorga para la elaboración de un registro de ciudadanos (artículos 97 y subsecuentes de la Ley General de Población).

Es de señalarse que a la fecha no ha sido expedida ley alguna que establezca los casos de excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderán otorgados, una vez transcurrido determinado plazo, a partir de la presentación de la solicitud del interesado, conforme lo señala el artículo 37 constitucional. Tampoco se ha expedido norma que fije los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación, así como la autoridad

que habrá de conocer de tales procedimientos, de conformidad con lo señalado en el párrafo final del artículo 38 constitucional.

Al dejar el ejercicio de esta función al Ejecutivo, será necesario que este disponga conforme a sus atribuciones, las disposiciones reglamentarias necesarias y suficientes que organicen y ordenen lo relacionado con esta materia.

Los que suscribimos, a fin de aligerar la carga de trabajo del Congreso de la Unión, beneficiar el principio de especialidad y agilizar el trámite en beneficio de los ciudadanos que se ven involucrados proponemos que la facultad para conocer del trámite de dichos permisos se confiera al Poder Ejecutivo federal.

Se considera que en la actualidad la intervención del Congreso es innecesaria, por tratarse de un trámite de carácter administrativo, y que por la naturaleza misma del asunto este debiera ser conocido por la autoridad a quien compete la aplicación de la normativa en materia de ciudadanía, pues la pérdida de esta es la sanción que se impone al que omita el trámite del permiso respectivo.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, nos permitimos someter a consideración de esta soberanía el siguiente

**Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 37 Inciso C fracciones II, III, IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Único.** Se reforman las fracciones II, III y IV y se deroga el último párrafo, del inciso C del artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue

**Artículo 37.**

A) ...

B) ...

C) La ciudadanía mexicana se pierde:

I. ...

II. Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Ejecutivo federal;

III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Ejecutivo federal;

IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Ejecutivo federal, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;

V. ...

VI. ...

Derogado

### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Ejecutivo federal emitirá las disposiciones reglamentarias correspondientes a más tardar a los ciento cincuenta días de la publicación de este decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2007.

Diputado José Jesús Reyna García (rúbrica)





## Gaceta Parlamentaria, año X, número 2240, miércoles 25 de abril de 2007

### QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los que suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan varios artículos con disposiciones en materia electoral, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

Hace más de 10 años no se ha revisado la legislación del sistema electoral de nuestro país; si bien se han verificado algunas reformas de la ley de la materia, la única reforma trascendente es la relativa a la acción afirmativa de equidad de género y a la facultad conferida a los mexicanos residentes en el extranjero para votar por presidente de la república.

La realidad política de nuestro país ha cambiado radicalmente a partir de la reforma política de 1977 y aún más después de la reforma electoral de 1996; muestra de ello es que la competencia electoral antes era impensable en nuestro país con un sistema de partido casi único, y ahora es una realidad. El partido hegemónico finalmente fue derrotado en 2000, y se abrió paso la alternancia en la Presidencia de la República.

El cambio de las condiciones de competencia generado con la reforma electoral de 2006 y con la alternancia en el poder en 2000 no se ha reflejado en la legislación electoral, y nuestro marco jurídico vigente ya muestra visos de agotamiento y

anacronismo, que ha provocado una excesiva intervención del ámbito jurisdiccional por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para dirimir la controversia electoral en todos los procesos.

El reconocimiento y el reflejo en la ley de las nuevas circunstancias políticas, con la última reforma en 1996 al sistema electoral y a las reglas de la competencia por el poder público, permitió que de manera inmediata en 1997 y por primera vez en la historia, en la Cámara de Diputados ninguna fuerza política contara con la mayoría absoluta, y esta misma reforma generó las condiciones para que en 2000 la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal fuera posible y permitió también que el partido en el gobierno no tuviera ya la mayoría absoluta en las Cámaras del Congreso de la Unión.

La elección de 2000 estableció nuevas condiciones políticas en nuestro país, no sólo por la alternancia en la Presidencia de la República, que ya mencionamos, sino por las condiciones en que se realizó dicho proceso electoral que derivaron en los escándalos de patrocinio ilegal de campañas, popularmente conocidos como "Amigos de Fox" y "Pemexgate", que dejaron al desnudo las deficiencias de los mecanismos de fiscalización con que cuenta la autoridad electoral; las desviaciones a la práctica electoral que significaron la prolongación y la anticipación de las campañas electorales, con el consabido papel que jugó su financiamiento en cuanto a monto, origen y destino de dichos recursos y su impacto en las condiciones de equidad; de la utilización y desvío de recursos públicos, del papel que juega el financiamiento privado y los medios de comunicación y su relación con el poder público; los costos y la equidad en la contratación privada de espacios en los medios de comunicación, dado su exponencial impacto en el gasto de las campañas electorales, la evidente inaplicabilidad de los delitos electorales e inoperancia de la fiscalía para la atención de los mismos.

En 2003 se realizó la tercera elección federal con el marco normativo vigente y la última con la autoridad electoral derivada del pacto político de 1996. En esta elección

se renovó exclusivamente la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, lo que permitió el desarrollo de una elección relativamente ordinaria, no obstante las deficiencias del marco normativo electoral.

En 2003, el proceso de renovación del Consejo General del Instituto Federal Electoral no se pudo sacar adelante por consenso, y ese lamentable hecho hizo que se agotara y de hecho se rompiera el acuerdo político del 96, que consistía justamente en contar con una autoridad electoral construida desde la base de un amplio consenso, lo cual le confería una enorme legitimidad e imparcialidad, y le otorgaba el pleno reconocimiento de todas las fuerzas políticas. En 2003, al no haber consenso, se partidizó la renovación del Consejo General y se propició un retroceso en la transformación que había logrado la autoridad electoral en cuanto a su ciudadanización, imparcialidad y autonomía y lo fundamental: su legitimidad ante la sociedad mexicana. El Consejo General del IFE mostró sus lealtades a las facciones políticas a las que debe su origen en la elección presidencial de 2006, y exacerbó su propia crisis de legitimidad y de credibilidad ante la ciudadanía.

La elección federal de 2006 con un marco jurídico electoral anacrónico y un órgano de dirección de la autoridad electoral integrado con personas sin experiencia electoral y afines al partido en el gobierno federal, demostró la necesidad de revisar y actualizar la legislación electoral para adaptarla al desarrollo político que ha experimentado nuestro país en los últimos años, al reeditarse las deficiencias de nuestro sistema jurídico electoral evidenciadas en la elección federal de 2000 y al acentuarse por la incompetencia y complicidad de las autoridades electorales, en el proceso electoral de 2006, que resultó ser más cuestionado, más viciado y más ilegítimo desde aquel lamentable proceso electoral de 1988.

El terrible saldo de la experiencia de 2006 establece el reto de evitar la indebida intervención del Poder Ejecutivo en la campaña electoral a favor de los candidatos de su partido, utilizando los bienes de la nación como son los tiempos oficiales en radio y televisión, los gastos en comunicación social, los programas de asistencia social y

obra pública para inducir y promover el voto a favor del partido en el ejercicio del poder del que provienen.

La malsana relación del financiamiento privado para las campañas anticipadas y las campañas que condicionan la actuación del poder público para favorecer a empresas privadas y aquellas que lucran con el gasto y obras públicas; la promoción de candidatos y partidos para la obtención del financiamiento de grupos de poder económico o la posibilidad de financiamiento privado derivado de actividades ilícitas y su utilización en las campañas electorales sin control sobre su monto, origen y destino crea una dependencia alterando las responsabilidades públicas y afecta la integridad del régimen democrático.

Durante la campaña electoral de 2006 fue absolutamente descarada la intervención de particulares en el proceso electoral en contra de las disposiciones de orden público, con candidatos que se dicen independientes gastando millones de pesos en propaganda y denostando a los demás candidatos con la complacencia del Consejo General del Instituto Federal Electoral y sin que la autoridad de radio y televisión hicieran nada al respecto; asimismo en conjunción con la propaganda gubernamental, empresas y organismos financiaron de manera directa campañas y apoyando abiertamente en los medios masivos de comunicación a los candidatos gubernamentales y en contra de candidatos de oposición, también con la complacencia de la autoridad electoral.

La utilización de la campaña electoral en los medios masivos de comunicación para sistemáticamente infundir en la población el odio, aversión o el rechazo al adversario, ya se tratara de candidatos u opciones políticas, también puso de relieve la necesidad de contar con mecanismos eficientes, pronto y expeditos que en primer término desalienten estas prácticas con sanciones severas, y corrijan sus efectos para que no afecten la equidad en el proceso electoral.

Otro tema de interés general es el alto costo de las elecciones, no sólo en el rubro del financiamiento público a los partidos políticos, sino del alto costo que representa la

organización de las elecciones federales y estatales y más aún, el exponencial costo que representa el desarrollo de campañas electorales y hasta las denominadas "precampañas", particularmente en los medios masivos de comunicación. Este encarecimiento geométrico del costo de las elecciones en el fondo representa una desigualdad en las oportunidades de acceso al poder público de los ciudadanos, y como también se ha señalado, representa una malsana relación de compromisos entre quienes detentan el poder económico y el poder público, y sientan las bases para el fortalecimiento de los poderes fácticos, colocando sus medios, influencia y alcance aún por encima de las instituciones de la república.

Otros temas pendientes de legislar y que se vienen arrastrando desde hace años es la efectiva fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la democracia interna de los partidos políticos, la rendición de cuentas de los mismos, los procesos de selección de candidatos y los mecanismos de designación de sus dirigentes.

Por otra parte, desde que se establecieron en el artículo 116, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 1996, el régimen electoral de las entidades federativas, se ha venido innovando inclusive con figuras aún no contempladas en la legislación federal, como en los temas relativos a la democracia participativa, a las denominadas "precampañas", a la regulación de acceso a los medios de comunicación y fiscalización como lo es la contratación de estos espacios a través del órgano electoral.

El conjunto de reformas que plantea la presente iniciativa pretenden democratizar el marco jurídico electoral introduciendo preceptos de participación ciudadana, colocando fórmulas y candados que disminuyen drásticamente el costo de las elecciones, insertando disposiciones que aumentan la capacidad fiscalizadora de la autoridad electoral, y proponiendo un nuevo diseño constitucional para la autoridad electoral, referida en este proyecto como el Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana. También enfatizamos nuestra postura para contribuir con una cultura de inclusión ciudadana que observe con rigor la equidad entre los géneros y la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.

Por cuanto hace a las reformas que se proponen en la presente iniciativa en materia de democracia participativa, se adiciona al artículo 40 el término participativa, caracterizando a nuestra república como una república democrática, representativa y participativa, enfatizando la importancia que tiene para nosotros la participación ciudadana en los procesos democráticos. El establecimiento de las figuras de participación ciudadana incluye al plebiscito, referéndum, revocación de mandato e iniciativa ciudadana; se propone incluir este precepto como un segundo párrafo del artículo 40, quedando en perfecta correlación con el concepto de democracia representativa, establecido en el texto vigente de dicho artículo.

Se propone adicionar la fracción I del artículo 35 y la fracción III, del artículo 36, la cual establece como prerrogativa y obligación del ciudadano votar en los procesos de participación ciudadana, y establece como derecho la facultad de iniciar leyes a los ciudadanos adicionando una fracción VI al artículo 35, y una fracción IV al artículo 71.

Por otra parte, se propone también derogar la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de lograr una plena armonía del texto constitucional en relación con los artículos 14, 16 y 20 de la propia Constitución, suprimiendo como causa de pérdida de derechos y prerrogativas ciudadanas por el simple motivo de estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión. Tal propuesta se realiza en razón de que la suspensión de derechos implica una sanción de manera anticipada y prejuzgando la presunta responsabilidad.

A efecto de precisar las bases constitucionales relativas al régimen de partidos de los procesos electorales, se propone no sólo modificar el contenido del artículo 41 constitucional, sino reordenarlo, dotándolo de una mayor coherencia, en tal virtud se propone que el contenido del párrafo primero del artículo 41, de contenido relativo al ejercicio de la soberanía, a su vez estrechamente vinculado con el contenido del artículo 40; se ubique como un segundo párrafo del citado artículo 40, guardando una adecuada armonía y estableciendo una unidad respecto del concepto constitucional de la soberanía popular.

La reformulación del artículo 41 propone sistematizar las bases constitucionales en lo referente a los partidos políticos, las condiciones de equidad de la competencia electoral, y la organización de la autoridad electoral.

Se reformulan y adicionan las bases constitucionales precisando los elementos de organización, funcionamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Es nuestra convicción adecuar al marco jurídico electoral para garantizar la equidad y la austeridad en la contienda electoral. Tenemos la oportunidad de hacer eco del reclamo social de reducir el costo de la política; al amparo de estas reformas estaremos asegurando la reducción del costo de las elecciones.

En el primer párrafo del artículo 41 se consigna el régimen de partidos políticos, agregando a la afiliación libre e individual el término de igualdad, como un principio básico para la organización democrática de los partidos políticos como identidades de interés público, asimismo, se agrega el precepto de que si bien el fin de los partidos políticos es hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, esto se logre mediante procedimientos democráticos.

Se establecen las bases y principios constitucionales para la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, elevando a rango constitucional las garantías del sufragio que son: universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

En la fracción I del artículo 41 se establece el derecho de los partidos políticos nacionales a participar en las elecciones federales, estatales y municipales, respetándose las prerrogativas y derechos con las que actualmente cuentan los partidos políticos, así mismo se determina que los partidos políticos no podrán recibir financiamiento o recursos de origen privado, y también se determina que las campañas electorales en radio y televisión solo podrán realizarse en los tiempos que correspondan al Estado.



En la fracción II se establece como prerrogativa de los partidos políticos el acceso equitativo a los tiempos oficiales y fiscales del Estado en radio y televisión. También se establecen los lineamientos para el otorgamiento del financiamiento público para los partidos políticos, proponiéndose como fórmula para su cálculo anual un porcentaje del salario mínimo vigente multiplicado por el número de electores conforme a la lista nominal, eliminando elementos de discrecionalidad y ambigüedad; es de señalarse que esta fórmula ya se recoge en diversas legislaciones de las entidades federativas. En cuanto a los porcentajes de distribución vigentes del financiamiento público a los partidos políticos, nuestra propuesta es mantenerlos en sus términos.

Por otra parte, se propone la reducción del financiamiento público para gastos de campaña, considerando que los partidos políticos, al acceder a los tiempos oficiales y fiscales del Estado en radio y televisión, reducirán sustancialmente su necesidad de recursos privados y públicos en este rubro que exponencialmente ha venido reclamando mayor inversión de los partidos políticos. En concreto, se propone que el financiamiento público para campañas se distribuya en partes iguales para los tres tipos de elecciones: Presidente de la República; Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, de tal suerte que en el año en que se celebre únicamente la elección de Diputados, el financiamiento público se reducirá en dos terceras partes del que actualmente reciben.

En la fracción III del artículo 41 se propone establecer las bases para la organización del Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana en sustitución del Instituto Federal Electoral y de los órganos electorales de las entidades federativas.

Para la conformación del Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana se propone que se integre con un Consejo General como órgano de dirección, que sea designado por las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados mediante convocatoria pública y que su Presidente sea designado por los propios consejeros ciudadanos, así mismo se propone que los consejos locales de este Instituto en cada entidad federativa sean designados también mediante convocatoria pública y por el voto de dos terceras partes del Congreso u órgano equivalente de

cada entidad federativa, lo cual garantizará una integración federalista del nuevo órgano electoral. Los Consejos Distritales durante el desarrollo de los procesos electorales serán designados por el Consejo General a propuesta de los Consejos Locales.

De conformidad con su denominación, el nuevo instituto estará a cargo de la organización de los plebiscitos y referéndum como procedimientos de participación ciudadana; asimismo se le suprime la función de la educación cívica al resultar ésta incompatible con su principal tarea que es la organización de los procesos electorales y de participación ciudadana.

La creación de un Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana permitirá la conformación de un Servicio Profesional Electoral único que pueda aplicar la legislación federal y las de la entidad federativa que corresponda.

En la fracción cuarta se determina que la ley tipifique los delitos y determine las sanciones que deben imponerse por infracciones a las disposiciones electorales, así mismo, se determina la creación de la Procuraduría Electoral para la investigación y persecución de los delitos de la materia cuyo titular será designado por el mismo mecanismo por el que se designen a las y los consejeros ciudadanos.

Se deroga el artículo 60 debido a su contenido anacrónico que subsistió durante las últimas reformas electorales ya que su contenido se asume en los artículos 41 y 99 de la propia Constitución.

De la misma manera que se reformula el artículo 41, se propone la sistematización y organización del contenido del artículo 49 constitucional, proponiéndose la creación del Tribunal Nacional de Elecciones como, órgano de control legal y constitucional para que sustituya al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estableciéndose que la designación de sus integrantes corresponda a la cámara de Senadores de manera exclusiva por el voto de las dos terceras partes de sus

integrantes y mediante convocatoria publica en la que se determine las propuestas para su designación.

La sala constitucional del Tribunal Electoral conocerá de la constitucionalidad de actos y resoluciones de los órganos encargados de aplicar las leyes federales o locales electorales, sus salas regionales conocerán de la legalidad de actos y resoluciones de los órganos encargados de aplicar las leyes electorales.

Por lo que hace a los artículos 116 fracción IV y 122, en el primero de ellos se propone su adecuación con el resto del sistema electoral, derogando sus incisos b y c y consecuentemente en la base primera, fracción V, inciso f) se adecua respecto de los cambios a los artículos 41 y 116 fracción IV de la propia Constitución.

## **Decreto**

**Primero.** Se reforman los artículos 35, 36, 41, 54, 99, 102 el inciso d) del artículo 116; se adiciona un numeral VI al artículo 35, un párrafo segundo y tercero al artículo 40, un numeral III al artículo 41, un numeral IV al artículo 71, un párrafo séptimo al apartado A del artículo 102; y se deroga la fracción II del artículo 38, el artículo 60 y los incisos b y c del numeral IV del artículo 116, todos de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, para quedar como sigue:

**Artículo 35.** Son prerrogativas **ciudadanas**:

**I.** Votar en las elecciones populares **y en los procesos de participación ciudadana**;

**II.** Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrados para cualquier otro empleo o comisión, **con igualdad de oportunidades y equidad entre hombres y mujeres** y teniendo las calidades que establezca la ley.

**III. a V.** (...)

**VI.** Iniciar **leyes o decretos**

**Artículo 36.** Son obligaciones **ciudadanas:**

I. y II. ...

III. Votar en las elecciones populares y en los procesos de participación ciudadana, en los términos que señala la ley.

**Artículo 38.** Los derechos o prerrogativas de **las y los** ciudadanos se suspenden:

I. (...)

II. Se deroga;

(...)

**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República **democrática, representativa, participativa y** 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.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

El plebiscito, referéndum, revocación del mandato e iniciativa popular podrán ser solicitados por las y los ciudadanos en los términos de esta Constitución y de la ley.

**Artículo 41.** Las y los ciudadanos de manera libre e individualmente podrán organizarse en partidos políticos como entidades de interés público. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, mediante métodos democráticos de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, **por voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, conforme a las siguientes bases:**

I. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones **federales, estatales y municipales de acuerdo con lo siguiente:**

a) Los partidos políticos deberán contar, en forma equitativa, con los elementos necesarios para la realización de sus actividades;

b) Los partidos políticos recibirán en forma equitativa financiamiento público para el desarrollo de sus actividades ordinarias y para campañas electorales; para la realización de sus actividades los partidos políticos no podrán recibir recursos de origen privado.

c) Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma equitativa y permanente, de los medios de comunicación social,

d) Las campañas electorales de los partidos políticos en la radio y en la televisión sólo podrá realizarse en los tiempos que correspondan al Estado. La ley señalará las demás reglas a que se sujetará las campañas electorales.

II. Para el desarrollo de sus actividades, los partidos políticos tendrán como prerrogativas el acceso equitativo a los tiempos del Estado y fiscales en radio y televisión, así como el financiamiento que se regiré conforme a los lineamientos siguientes:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el 55 por ciento del salario mínimo vigente del Distrito Federal por el número de registros en la lista nominal de electores;

b) 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;

**c) El financiamiento público para campañas, equivaldrá a una tercera parte al monto del financiamiento público por cada tipo de elección, que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año;**

d) Se reintegrará **hasta 70 por ciento** de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

**e) Para el control y vigilancia de los recursos con que cuenten los partidos políticos la ley establecerá los criterios y procedimientos para la fiscalización del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y**

f) Los criterios para determinar los límites a las erogaciones en sus campañas electorales.

**III. El Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana es la autoridad en la materia, a cargo de la función estatal de organizar las elecciones y los mecanismos de participación ciudadana. El Instituto es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; será, independiente en sus decisiones y funcionamiento interno; el ejercicio de su función estará sujeta a los principios rectores de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, independencia, equidad y profesionalismo, se integrará de acuerdo con las reglas siguientes:**

**a) El Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana se compondrá de un Consejo General como órgano de dirección; un Consejo Local en cada entidad federativa y durante los procesos electorales, de un Consejo Distrital en cada distrito electoral federal, los cuales se integrarán, observando el criterio de**

paridad de género, con siete consejeros ciudadanos que deberán cumplir con los requisitos que garanticen su imparcialidad en términos que señale la ley; los partidos políticos nacionales podrán nombrar un representante ante cada uno de dichos Consejos. Cada Consejo designará a su Presidente de entre los propios consejeros ciudadanos.

b) Las y los Consejeros ciudadanos del Consejo General, serán designados con una lista de seis suplentes, observando el criterio de paridad de género, mediante convocatoria pública por el voto de dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

c) Las y los Consejeros ciudadanos de los Consejos Locales y Distritales del Instituto Nacional de Elecciones serán nombrados, con una lista de 6 suplentes, observando el criterio de paridad de género, mediante convocatoria pública, y por el voto de dos terceras partes del Congreso de cada entidad federativa.

d) Las y los Consejeros ciudadanos durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Instituto y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban las y los consejeros ciudadanos será regulada de acuerdo con las bases que establezca la ley.

e) Los Consejos General y Locales designarán un Secretario Ejecutivo, por las dos terceras partes del Consejo que corresponda a propuesta de su Presidente;  
y

f) La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación las y los Consejeros Ciudadanos y el Secretario Ejecutivo de los Consejos del Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana.

g) La función electoral comprende de manera integral el Servicio Profesional Electoral, la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones electorales y de

participación ciudadana; las actividades relativas a la organización y desarrollo del proceso electoral y de participación ciudadana; de la fiscalización de todos los recursos que utilicen los partidos políticos. También atenderá lo relativo a los derechos, prerrogativas y obligaciones político-electorales del ciudadano y de los partidos políticos;

h) Las sesiones de los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley.

IV. La Ley tipificará los delitos y señalará las sanciones que deban imponerse por infracciones a las disposiciones electorales.

**Artículo 54. ...**

I. a IV. (...)

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; y

VI. (...)

**Artículo 60. Se deroga.**

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

I. Al Presidente de la República;

II. A las y los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;

III. A las Legislaturas de los Estados;y

IV. A las y los ciudadanos de conformidad con los requisitos que se establezcan a la ley.



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

**Artículo 99.** El Tribunal Nacional de Elecciones es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, tiene a su cargo garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, de conformidad con lo siguiente:

**I. El Tribunal Electoral conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria, los asuntos siguientes:**

a) Del juicio de inconformidad en contra de resultados de cómputos, calificación o entrega de constancias de mayoría o asignación en las elecciones federales de Presidente de la República, diputados y senadores;

b) Por impugnaciones en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en la fracción anterior, que violen normas constitucionales o legales;

c) Del Juicio de Revisión Constitucional con motivo de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales de las entidades federativas que violen normas constitucionales;

d) De juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;

e) Del conflicto o diferencia laboral entre los órganos electorales previstos en esta Constitución y sus servidores;

f) Las demás que señale la ley.

**II.** El Tribunal Electoral funcionará con una sala constitucional que conocerá de la constitucionalidad de las resoluciones de las autoridades federales y de las

entidades federativas: se integrará por 7 Magistrados Electorales que serán designados por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores, mediante convocatoria pública. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Asimismo, el Tribunal Electoral contará con una Sala Regional en cada una de las circunscripciones electorales, integradas por 3 magistrados Electorales que serán designados en los términos del párrafo anterior.

Los Magistrados Electorales que integren las Salas del Tribunal Electoral deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo 8 años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Las sesiones de resolución del Tribunal Electoral serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

III. El sistema de medios de impugnación dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales. En materia electoral la interposición de los medios de impugnación no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

La Sala Constitucional podrá declarar la inaplicabilidad de normas electorales cuando infrinjan las disposiciones de esta Constitución. Cuando la Sala

Constitucional del Tribunal Electoral sustente una tesis de interpretación de un precepto de esta Constitución que pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el pleno de la suprema corte de justicia, los ministros o magistrados electorales o las partes, podrán denunciar la contradicción para que el pleno de la Suprema Corte de la Nación decida cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

#### **Artículo 102.**

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados por el Ejecutivo de acuerdo con la ley respectiva, **con excepción del titular de la Procuraduría Electoral de la Nación, quien estará sujeto a lo que dispone el último párrafo del presente apartado.** El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de los delitos del orden federal, **con excepción de los delitos electorales**, 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.

...

...

...

...

La investigación y persecución de los delitos electorales estará a cargo de la Procuraduría Electoral de la Nación que será un organismo público autónomo en sus decisiones dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo titular será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o en sus recesos, por la Comisión Permanente, mediante convocatoria pública en los términos que establezca la ley correspondiente.

**Artículo 116. (...)**

**IV.** Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que

(...)

**b) Se deroga**

**c) Se deroga**

**d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad y constitucionalidad.**

(...).

### **Transitorios**

**Primero.** Las presentes reformas entrarán en vigor a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, una vez agotado el procedimiento previsto por el artículo 135 constitucional.

**Segundo.** En plazo de 15 días hábiles a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la Cámara de Diputados deberá expedir la convocatoria pública para recibir propuestas por un periodo de 15 días de las organizaciones civiles y académicas para el nombramiento de los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana, que sustituirán a los actuales Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral, quienes no podrán ser reelectos, una vez recibidas las propuestas, en un término de 30 días se deberán hacer dichos nombramientos en los términos dispuesto en el presente Decreto. En tanto se hacen los nombramientos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En tanto se modifican los diversos ordenamientos electorales, el Instituto Nacional de Elecciones ejercerá la competencia y funciones que esta Constitución le establece, así como aquellas que las leyes y reglamentos establecen para el Instituto Federal Electoral.

**Tercero.** En los mismos plazos, términos y similar procedimiento a que se refiere el artículo anterior, el Senado de la República deberá nombrar a los magistrados de las Sala Constitucional y Regionales del Tribunal Nacional de Elecciones. En tanto se hacen dichos nombramientos, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señala la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En tanto se modifican los diversos ordenamientos electorales, la Sala Constitucional del Tribunal Nacional de Elecciones ejercerá la competencia y funciones que esta Sala Constitucional le establece, así como aquellas que las leyes y reglamentos establecen para la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**Cuarto.** Una vez designado el Consejo General del Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana, las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal, en un plazo de 60 días deberán nombrar a los integrantes de los Consejos Locales del Instituto Nacional de Elecciones.

**Quinto.** Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión deberá expedir las reformas a las leyes electorales y en el mismo plazo deberá expedir las Leyes de las materias.

**Sexto.** Las Elecciones Estatales y Municipales que se celebren de manera concurrente con la elección federal podrán ser organizadas por el Instituto Nacional de Elecciones y de Participación Ciudadana en los términos que dispongan las legislaciones de cada entidad federativa.

**Séptimo.** La vigencia de las presentes reformas requieren de la adecuación de las leyes secundarias relacionadas a las materias administrativas, electorales y judiciales correspondientes en un plazo que no exceda al primero de octubre de 2008, fecha de inicio del proceso electoral de 2009.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de abril de 2007.

**Diputados:** Javier González Garza, Juan Guerra Ochoa, Pablo Trejo Pérez (rúbricas).

## Gaceta Parlamentaria, año X, número 2240, miércoles 25 de abril de 2007

---

### QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 59 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ROGELIO CARBAJAL TEJADA Y SUSCRITA POR DIPUTADOS DE DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los que suscriben la presente iniciativa, diputados federales de diversos grupos parlamentarios integrantes de la LX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los diversos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman los artículo 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

En el proceso de transformación democrática de México cada vez más se ha hecho patente la necesidad de construir un arreglo institucional funcional, equilibrado y eficaz, capaz de responder a las exigencias que nos plantea la nueva realidad política.

Para lograrlo resulta fundamental la edificación de un Congreso responsable, fuerte y profesional, competente para llevar a cabo sus tareas de control y legislativas, apto para convertirse en un espacio de debate, de acuerdos y de consensos, elementos básicos para la gobernabilidad democrática que el país necesita.

La reelección inmediata de legisladores es práctica común en casi todos los sistemas democráticos del mundo. Únicamente México y Costa Rica se exceptúan de ella. Pedro Pablo Camargo, a propósito del tema, expresa: "la reelección de los miembros

del Poder Legislativo, que emana de la voluntad popular, no es, en manera alguna, incompatible con el ejercicio efectivo de la democracia representativa, sino, antes bien, consecuencia del principio de la llamada soberanía popular o autodeterminación" (Camargo, 1965).

De la cita se infieren dos grandes valores presentes en todo régimen democrático. El primero de ellos se relaciona con el inalienable derecho que el ciudadano tiene para evaluar a sus representantes y, en consecuencia, para elegir con libertad según su voluntad. El segundo está vinculado al deber primario que todo gobernante está obligado a cumplir, el de rendir cuentas de su función; en este caso, de su trabajo representativo como legislador.

Manuel Eduardo de Gorostiza, autor de la *Cartilla política*, libro de filosofía política mexicana publicado en el siglo XIX, establece que la posibilidad de reelección de los miembros de las asambleas es una consideración necesaria para darle el carácter de representativas; en este sentido, señala (Gorostiza, 1833):

De ahí que cuanto más breve sea este periodo, comparado con aquél en que el miembro del Congreso vuelve a vivir después como simple individuo de la comunidad, más seguridad habrá de alcanzar aquel resultado, pues habrá mayor dificultad de compensar el sacrificio de los provechos del periodo más largo con las utilidades del más corto: más empeño e interés se tendrá entonces en procurar aquellos. Y de ahí que la mejor garantía para el pueblo respecto del representante esté en la mayor brevedad que se pueda dar al periodo de representación (...) Antes bien, creemos que es un deber que el representante que haya respondido bien a la confianza de los electores sea reelecto (...) pues se abstendrá de obrar mal y, a la vez, es un aliciente más para que los representantes obren bien, por que es una recompensa o un castigo en manos del pueblo.

A su vez, la práctica parlamentaria internacional nos enseña que donde existe la posibilidad de la reelección consecutiva de legisladores es donde también prevalecen congresos más profesionales.

Pero un Parlamento profesional sólo puede alcanzarse mediante un trabajo constante de sus legisladores. En otras palabras, se llega a ser profesional mediante la experiencia y la especialización de la función que se desempeña. Giovanni Sartori señaló recientemente en México que, cuando no hay reelección, "se priva al



Parlamento de expertos... (y que los legisladores) cuando empiezan a aprender algo tienen que irse porque saben que ahí no tienen futuro".

Por igual, José Woldenberg reiteró, también de manera reciente, que la reelección inmediata de legisladores "garantizaría el profesionalismo de quienes forman parte de las cámaras en donde se hacen las leyes que rigen la vida de los mexicanos".

Ya en 1965 Lombardo Toledano había señalado en defensa de su propuesta para posibilitar la reelección inmediata de diputados que:

Todos tenemos una historia en ésta Cámara; pero esa experiencia no se puede trasladar de un modo mecánico hasta esta tribuna. Es necesario aprender el arte de la función política, histórica de un Parlamento. Cuando un Parlamento no influye en la marcha de la sociedad, cuando no prevé el futuro y no traza caminos para el porvenir, es un Parlamento pequeño, infructuoso que en lugar de ayudar al gobernante lo estorba. Así, en diferentes épocas y a través de diversos actores como Sartori, Woldenberg y Lombardo se ha dicho, una y otra vez, que uno de los elementos esenciales para lograr el profesionalismo en los congresos radica en la posibilidad de que un diputado o senador pueda someterse, inmediatamente al término de su gestión, al juicio ciudadano de las urnas y, en su caso, ser mantenido en el cargo o castigado con un voto negativo que le impida continuar con su representación.

No sobra decir en este debate que, en México, la medida que impide la reelección inmediata de legisladores no es por ningún motivo un principio revolucionario.

De hecho, el Constituyente de 1917 no discutió, siquiera, la posibilidad de restringir el derecho a reelegirse de un legislador. La limitante surgió hasta abril de 1933, cuando el Congreso de la Unión reformó diversos artículos constitucionales, en donde se estableció la redacción de los numerales 59 y 116, que impiden, respectivamente, la reelección consecutiva de diputados y senadores y de diputados locales.

La Constitución de 1917 no hizo sino respetar y recoger la historia y tradición que al respecto dictaba el constitucionalismo mexicano.

Desde los primeros años de vida independiente del país (1824-1933), se permitió, incluso sin límite de periodos, la posible reelección consecutiva de legisladores. Los únicos antecedentes contrarios a la reelección se remontan a la Constitución de Cádiz

de 1810, que estableció que "los diputados no podrán volver a ser elegidos sino mediando otra diputación", y a la Constitución de Apatzingán de 1814, cuyos términos eran muy similares a los de su antecesora.

La decisión de eliminar límite alguno a la reelección de legisladores fue establecida desde el 28 de julio de 1824. En el dictamen de la entonces Comisión de Constitución negó, entre otras medidas, la adopción del modelo Cádiz-Apatzingán. El dictamen tuvo importantes repercusiones, pues en el periodo comprendido entre 1824 y 1836 únicamente cuatro estados de la federación conservaron el modelo Cádiz-Apatzingán.

Después, las constituciones centralistas de 1836 y de 1843 aceptaron también el principio de la reelección indefinida. De igual modo el Acta de Reforma de 1847 que devolvió la vigencia de la Constitución de 1824 conservó el principio de reelección legislativa.

En el recuento histórico no debe pasarse por alto que en el marco de la Constitución de 1857 México vivió la dictadura de Porfirio Díaz. La Revolución mexicana de principios del siglo XX inició entonces con un primer objetivo: luchar contra la reelección reiterada del entonces presidente, pues era evidente que el problema de aquella época se centraba en la imposibilidad de una auténtica elección, libre y ciudadana para votar al presidente de la república. Ningún plan revolucionario demandó entonces el establecimiento de la no-reelección parlamentaria.

La no reelección presidencial fue pues la bandera con la que Madero dio inicio a la Revolución Mexicana. El principio fue consagrado por el Constituyente de 1917 en el artículo 83 constitucional y, como entonces, mantiene plena vigencia en el México de hoy.

No obstante ello, debe reiterarse que el principio de no reelección legislativa no fue motivo de discusión en el Congreso Constituyente de 1917. Lo fue hasta 1932, cuando la Cámara de Diputados recibió una iniciativa del Partido Nacional Revolucionario para

reformar diversos artículos constitucionales. Las modificaciones contemplaban, entre otras disposiciones, limitar la reelección inmediata de legisladores, federales y locales.

El proyecto fue votado a principios de 1933 y se incorporó formalmente a la Constitución el 19 de abril de ese año. A partir de ese momento México restringió la posibilidad de la reelección consecutiva de legisladores, pero paradójicamente la dejó latente al admitirla de forma parcial, pues un diputado o senador podrá volver a serlo, siempre y cuando entre el ejercicio del cargo y la nueva elección medie, al menos, un periodo.

Sin embargo la limitación relativa contenida en el artículo 59 de la Constitución ha funcionado en la práctica como una prohibición absoluta. Desde entonces, según cita Alonso Lujambio, cerca del 85 por ciento de los diputados federales nunca ha vuelto a ocupar este cargo. Cada legislatura se renueva en su totalidad y sólo pocos de sus integrantes vuelven a desempeñar el cargo en periodos posteriores, produciendo, entre otros defectos, la discontinuidad de los trabajos legislativos y la pérdida de tiempo en el entendimiento, comprensión y negociación de los temas.

La no reelección tuvo consecuencias significativas para la política mexicana. Fue uno de los engranes del hiperpresidencialismo mexicano en el siglo XX que conllevó al aumento del número de iniciativas del Poder Ejecutivo. La limitante también normó la conducta de los miembros del Congreso, casi todos miembros del partido dominante, que se basaría entonces en el interés por ser promocionados a un nuevo cargo en vez de intentar profesionalizar su labor y mantener la eficacia de los trabajos parlamentarios. La no reelección de diputados y senadores posibilitaron la circulación de las elites políticas en el sistema político mexicano del siglo XX.

Así, desde el mismo año de 1933 se discutió en distintas ocasiones la posibilidad de reformar el artículo 59 constitucional. Son, empero, dos los momentos clave que deben resaltarse en este debate:

El primero de ellos se remonta al 13 de octubre de 1964, cuando Vicente Lombardo Toledano presentó una iniciativa de reforma al artículo 54 constitucional para posibilitar la reelección ilimitada de diputados. El dictamen fue aprobado en la Cámara de Diputados, y el 2 de septiembre de 1965 el proyecto fue recibido por el Senado en calidad de minuta.

La Cámara de Senadores rechazó sin debate alguno la propuesta avalada por diputados del PRI, PARM y PPS. El 24 de septiembre de ese año fue presentado a primera lectura el dictamen que desechaba la minuta, pero en su texto señalaba una cita digna de rescatarse: "en el futuro, cuando la realidad democrática de México marque la hora oportuna y hayan desaparecido los prejuicios políticos que ahora obraron como factores circunstanciales, entonces otros hombres habrán de encontrar desbrozado el camino. Entonces, dándole razón a quien la tenga, la historia dirá la última palabra."

Debe decirse hoy que las circunstancias que motivaron la medida adoptada por el Constituyente Permanente en 1933 y reiteradas en 1965 han cambiado diametralmente.

El segundo momento, más reciente, data del 10 de abril de 2003. Casi cuarenta años después de aquel esfuerzo de 1964, una veintena de senadores de diversas fracciones parlamentarias encabezados por Jáuregui (PAN), Borrego (PRI) y Sodi (PRD), proponía la reelección consecutiva sin límite de periodos. Retomaban la propuesta original del propio Lombardo Toledano adicionada con la posibilidad de reelección de los senadores.

La iniciativa fue dictaminada con modificaciones el 18 de marzo de 2004 por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República.

El dictamen reconoció la necesidad de aceptar sí la conveniencia de la reelección inmediata de legisladores, pero acotando tal posibilidad de hasta tres legislaturas

adicionales en el caso de los diputados y de hasta un periodo más en el caso de los senadores, de tal suerte que ambos tuvieran oportunidad de ejercer el encargo hasta 12 años.

Para fundar la modificación, el considerando del dictamen señaló que "por el momento la reelección inmediata deberá establecerse de manera acotada. La fórmula que proponemos a ésta honorable asamblea permite conservar la experiencia adquirida por los legisladores durante su anterior desempeño, a la vez de garantizar el ingreso de nuevos representantes que renueven e introduzcan otras perspectivas y el ánimo de quien logró acceder a la representación nacional en un entorno más competitivo".

A pesar de todo, el resultado fue adverso, pues al someterse a la votación del Pleno del Senado el resultado fue de 50 votos a favor, 51 en contra y 1 abstención. La iniciativa no prosperó, pero el debate ofrecido el 10 de febrero de 2005 arroja elementos objetivos para discutir una vez más la necesidad de impulsar la reelección consecutiva de diputados y senadores.

Resulta importante destacar también que con frecuencia la opinión ciudadana expresa su desencanto para con sus representantes. En la crítica se manifiesta que destinan poco tiempo a su ejercicio público, que toman decisiones apresuradas e incertadas o que, en ocasiones, no otorgan la importancia debida a problemas de carácter urgente. Con la ausencia de reelección inmediata, el ciudadano carece entonces de la capacidad de evaluar y juzgar a su legislador y es obvio que éste no regresa con su elector para explicar sus decisiones y por tanto rendir cuentas de su encargo.

A la vez, es dable señalar que en un diseño político donde no se contempla la posibilidad de reelección inmediata de parlamentarios, el legislador prefiere mantener una relación más estrecha con su partido que con su electorado.

Evitar la reelección consecutiva debilita la obligación de rendir cuentas y aleja a los legisladores del estímulo para buscar un contacto permanente con sus bases de apoyo electoral.

A este problema se adiciona la restricción temporal a que están sometidos diputados y senadores. Ello implica la imposibilidad para dar continuidad a los proyectos que han encaminado en razón del poco tiempo del que disponen para el desempeño de sus funciones. Tres años, en el caso de los diputados, supone un periodo corto para dominar cabalmente la complejidad de los mecanismos, temas y dinámicas del proceso legislativo.

Sin la perspectiva de contar con una verdadera carrera parlamentaria, los legisladores federales y locales no han tenido incentivo alguno para especializarse en sus tareas. No permitir la reelección inmediata se ha traducido en un obstáculo para la profesionalización de los representantes en general y en particular para los diputados.

Suele decirse en pro de la limitación vigente, que el representante puede regresar a desempeñar el cargo con los intervalos obligatorios de interrupción por disposición constitucional. Sin embargo, aun en esos casos –muy pocos según se ha dicho– los legisladores deben desplegar un esfuerzo adicional para contar con los elementos actualizados de las condiciones internas y externas que repercuten en su labor.

La reelección inmediata, otorgada sólo por voluntad del elector, garantiza la continuidad de los trabajos parlamentarios volviéndolos más serios y profesionales, basados en análisis más profundos y reflexionados, evitando por tanto la improvisación legislativa reflejada, en sin número de ocasiones, en decisiones apresuradas e incompletas que muchas veces más que solucionar conflictos, los genera. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de las materias sobre las que legislan.

La reelección inmediata fomenta la carrera legislativa favorece la autonomía de disertación del representante en pro de los intereses de los ciudadanos, y más importante aún, crea mayor dependencia entre legisladores y electores, pues los primeros necesariamente deberán mantenerse cerca de sus votantes y cumplir con su obligación de rendir cuentas.

A estos razonamientos debe agregarse un elemento fundamental: pocas reformas podrían aumentar por sí mismas el peso específico del poder del Congreso frente al Ejecutivo y el Judicial. La reelección inmediata fortalecería las capacidades del Legislativo con un trabajo permanente, serio y profesional a través de representantes especializados y experimentados, lo que propiciaría por ende una relación más equilibrada y de largo plazo con los demás poderes de la Unión.

La permanencia en el tiempo de diputados y senadores debe convertirse así en la mecánica fundamental de la organización y funcionamiento interno del Poder Legislativo, en donde el legislador, y no la burocracia que lo rodea, se convierta en el centro del trabajo parlamentario.

La iniciativa que se presenta retoma casi en sus términos el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República de fecha 18 de marzo de 2004. Pretende reformar los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y posibilitar de manera acotada la reelección consecutiva de diputados federales y senadores. Propone, de igual modo, eliminar la restricción que subsiste respecto de los diputados locales, dejando a la libre decisión de cada entidad federativa la determinación o no de aceptar su reelección inmediata y, en su caso, de establecer las formas y reglas a las que en cada caso habrá de someterse.

Se comparten pues las consideraciones del dictamen citado. Por ello, la iniciativa sostiene la idea de que la posibilidad de reelección inmediata de legisladores debe establecerse limitando el número de periodos, hasta tres reelecciones para el caso de los diputados y una para el de los senadores.

De igual modo, y como ya se explicó, la propuesta retira la limitante constitucional que existe respecto del legislador local, eliminando el párrafo segundo de la fracción II del artículo 116. La posibilidad de reelección del diputado local quedará así subordinada a la expresión autónoma de cada Constitución estatal y, según el caso, a los términos y acotaciones que la misma imponga.

Para el caso del Distrito Federal y con base en lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución, las disposiciones que para los diputados federales se establezcan (es decir, la posibilidad de hasta tres reelecciones inmediatas) aplicarán para los diputados locales a la Asamblea Legislativa.

La iniciativa busca otorgar mayor poder al ciudadano quien, a través de su voto, tendrá la posibilidad de sancionar o premiar al legislador según el desempeño de sus funciones.

Sugiere también que el representante popular tenga el derecho a ser evaluado por el mérito de las funciones desempeñadas y la obligación inherente de rendir cuentas ante los ciudadanos. Le otorga, de igual modo, el derecho a competir nuevamente por la candidatura para el cargo en cuestión, pues es obvio que no se busca la reelección automática, sino con base en los lineamientos del partido político que, en su caso, lo postule y, desde luego y más importante, en función de la elección que los ciudadanos realicen en las urnas.

La posibilidad de reelección inmediata bajo un sistema electoral mixto como lo es el mexicano, garantizaría también maximizar sus ventajas representativas. Permitiría, independientemente del principio de elección del que procedan, la permanencia de legisladores con las habilidades, la experiencia y el conocimiento de temas específicos que darían continuidad a una labor, profesional del Congreso, concretando así asuntos de interés nacional que requieren de un mayor espacio de tiempo para ser analizados y, en su momento, definidos.

Es evidente que la restricción a la reelección legislativa se introdujo en un momento en que una de las prioridades del país era su estabilización y la conformación de un nuevo arreglo político que facilitara la transición hacia un poder civil, permanente y sujeto a reglas e instituciones fuertes.

Si bien siempre será permanente la necesidad de contar con instituciones consolidadas, es indiscutible que hoy no subsisten las razones que dieron origen a la



modificación de los artículos 59 y 116 de la Constitución en 1933. Antes bien, el fortalecimiento del Poder Legislativo en México demanda hoy legisladores capaces y expertos que den continuidad, seriedad y profesionalismo a la labor del Congreso.

Hoy existen garantías de equidad en la competencia electoral; la democracia está en vías de consolidación y ya ha logrado la apertura de nuevos espacios para dar cauce a la diversidad política que prevalece en México. El Senado de la República señaló en 1965 la necesidad de esperar tiempos futuros para valorar la medida en función de los avances democráticos. Hoy ha llegado ese momento. Oponerse a la posibilidad de la reelección de diputados, senadores y legisladores locales es apostar a la continuación de un sistema que ya no responde a las expectativas del país y de los ciudadanos.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración de esta honorable asamblea el siguiente

### **Proyecto de Decreto**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 59 y 116 para derogar el párrafo segundo de su fracción II, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 59.** Los Senadores podrán ser electos de manera inmediata hasta por un periodo adicional. Los diputados podrán ser reelectos hasta en tres periodos consecutivos.

Los senadores y diputados que en cualquier momento hayan fungido como propietarios durante los periodos señalados en el párrafo anterior, no podrán ser electos como suplentes para el inmediato siguiente.

**Artículo 116. ...**

...

I. ...

II. ...

(Se deroga el párrafo segundo)

...

III. a VII. ...

### **Transitorio**

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

**Diputados:** Rogelio Carbajal Tejada (rúbrica), Carlos Alberto Navarro Sugich (rúbrica), César Octavio Camacho Quiroz (rúbrica), Miguel Ángel Jiménez Godínez (rúbrica), Raymundo Cárdenas Hernández (rúbrica), Patricia Obdulia de Jesús Castillo Romero (rúbrica), José Manuel del Río Virgen (rúbrica), Adolfo Mota Hernández (rúbrica), Érika Larregui Nagel (rúbrica), Jorge Zermeño Infante (rúbrica), Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo (rúbrica), Francisco Javier Santos Arreola (rúbrica), Pilar Guerrero Rubio (rúbrica), Izcóatl Tonatiuh Bravo Padilla (rúbrica), Luis Gustavo Parra Noriega (rúbrica), Mario Eduardo Moreno Álvarez (rúbrica), María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Cruz Pérez Cuéllar (rúbrica), Felipe Borrego Estrada (rúbrica), Liliana Carbajal Méndez (rúbrica), Esmeralda Cárdenas Sánchez (rúbrica), María Sofía del Perpetuo Socorro Castro Romero (rúbrica), Luis Fernando Rodríguez Ahumada (rúbrica), José Antonio Díaz García (rúbrica), Violeta del Pilar Lagunes Viveros (rúbrica), Luis Alonso Mejía García (rúbrica), Miguel Ángel Monraz Ibarra (rúbrica), Rocío del Carmen Morgan Franco (rúbrica), María Eugenia Campos Galván (rúbrica), José Guadalupe Rivera Rivera, Luis Gerardo Serrato Castell (rúbrica), Yadira Yvette Tamayo Herrera (rúbrica), Alberto Vázquez Martínez (rúbrica), Octavio Martínez Vargas (rúbrica), Jaime Verdín Saldaña (rúbrica), Martha Cecilia Díaz Gordillo (rúbrica), Jesús Arredondo Velázquez, Felipe Díaz Garibay (rúbrica), Leonardo Melesio de Jesús Magallón Arceo (rúbrica), Silvia Emilia Degante Romero (rúbrica), Efraín Arismendi Uribe (rúbrica), José Gildardo Guerrero Torres (rúbrica), Jacinto

Gómez Pasillas (rúbrica), Lilia Guadalupe Merodio Reza (rúbrica), Jesús Cuauhtémoc Velasco Oliva (rúbrica), María Eugenia Jiménez Valenzuela (rúbrica), Antonio Xavier López Adame (rúbrica).

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 82 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DE LA DIPUTADA MARINA ARVIZU RIVAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ALTERNATIVA

La que suscribe, diputada Marina Arvizu Rivas, integrante del Grupo Parlamentario de Alternativa Socialdemócrata y Campesina 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, somete a la consideración de esta soberanía popular la presente iniciativa, que contiene proyecto de decreto que reforma el artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

**Primero.** Luego de 10 años de la última reforma electoral de carácter integral, la evolución política del país y el desarrollo de las propias instituciones político-electorales, han mostrado la necesidad de actualizar el marco jurídico en el que se ha desenvuelto el sistema electoral mexicano.

Lo anterior significa, entre otros aspectos, desarrollar propuestas que permitan superar las deficiencias que han sido patentes a lo largo de esta década, además de atender los reclamos de la sociedad por modificar aquellas disposiciones que han producido efectos contrarios a los esperados por el legislador y la propia ciudadanía.

**Segundo.** El concepto mismo de sistema electoral implica un conjunto de elementos, factores y normas estrechamente vinculados entre sí, de tal manera que la afectación de algunas de sus variables implica forzosamente un efecto de diverso grado sobre el resto de los elementos que integran el propio sistema. Por ende, al modificar cualquier aspecto del sistema electoral, es preciso valorar las consecuencias que ello habrá de tener en el desarrollo del referido sistema.

En congruencia con lo anterior, y toda vez que el pasado 12 de marzo del año en curso quien suscribe presentó iniciativa que reforma al artículo 41 constitucional, particularmente en lo referente el financiamiento que obtienen los partidos políticos, es obligado considerar, en primer término, los efectos que tal medida habrá de tener en la propia norma secundaria, de manera que el texto constitucional y su ley reglamentaria, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, observen la congruencia necesaria que impida contradicciones o deficiencias. Sin embargo, también es obligado considerar el efecto que dicha medida tendrá sobre el desarrollo del propio sistema electoral, no sólo visto desde la perspectiva estrictamente legal, sino en función de sus efectos en términos del desarrollo y comportamiento del sistema en cuestión y de los actores e instituciones involucradas. Por ende, más que un desarrollo de la argumentación para determinar la reducción del financiamiento partidista, misma que fue planteada en la referida propuesta de reforma constitucional y que en obvio de repeticiones debe tenerse aquí por reproducida, la presente iniciativa tiene que ver precisamente con atender los efectos que dicha reforma habrá de tener lo mismo en la esfera del marco legal, como en el desenvolvimiento propio del sistema electoral en su conjunto.

**Tercero.** Por lo antes señalado, la presente iniciativa no puede circunscribirse exclusivamente a un ajuste del marco legal en relación con la reducción expuesta, sino que es preciso establecer en la legislación secundaria respuestas a los problemas que se han presentado en el propio sistema electoral a lo largo de la última década. Esto es, se trata de perfeccionar la legislación actualmente vigente, con base en la experiencia acumulada, las necesidades nuevas y añejas sin resolver, las demandas

ciudadanas en la materia, las ideas expuestas por los especialistas y las opciones que ofrecen otros sistemas electorales para atender los mismos problemas.

Por otro lado, es preciso establecer que la presente iniciativa se circunscribe a la esfera de actuación de los partidos políticos, dejando de lado otras arenas del sistema electoral (las características y desempeño de la autoridad electoral, el sistema de medios de impugnación en materia electoral, la relación entre representación política y sistema electoral, etcétera) y dentro de dicha esfera, se inscribe conforme a tres ejes esenciales: la consolidación de la democracia interna de los propios partidos políticos; el fortalecimiento de las condiciones de equidad en los procesos electorales, y la racionalidad del gasto aplicado.

**Cuarto.** La consolidación de la democracia al interior de los partidos políticos no puede ser vista como una carga o una imposición a los propios institutos políticos, sino como una necesidad del propio sistema político en su conjunto. De la misma manera en que la reforma electoral de 1977 buscó integrar a diversos sujetos políticos que en aquellos momentos consideraban cerradas las opciones de participación política dentro del marco legal, la democracia interna de los partidos políticos significa, precisamente, integrar a la vida partidista a todos aquellos ciudadanos que han manifestado desconfianza y recelo en dicha participación.

Al respecto, es preciso recordar que dado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículo 9 y 35, fracción II, el derecho ciudadano de asociación política, y que asimismo el artículo 41 de la propia Carta Magna garantiza ese mismo derecho en su acepción partidista, la democratización en la vida interna de los partidistas no pretende sino hacer efectivo ese derecho en la vida práctica y cotidiana de esos ciudadanos, en la medida en que dicho derecho se traduzca en la oportunidad efectiva de participar en la toma de decisiones, y de esa forma, cumplir a cabalidad con los fines que la propia constitución les prescribe a los partidos políticos nacionales.<sup>1</sup>

En los hechos, los cuestionamientos a la actuación de los partidos políticos derivan de ésta deficiencia en la legislación electoral. La exigencia por candidaturas independientes o el descrédito partidista, sólo por citar algunos fenómenos, tienen parte de su explicación en la ausencia o deficiencias en las normas que regulan los procesos internos para la elección de dirigentes y candidatos al seno de los propios partidos políticos. Por ende, y de la misma manera que las impugnaciones en los procesos electorales federales se redujeron en número e intensidad precisamente al establecer reglas claras y aceptadas de antemano por todos los contendientes, el mismo efecto habrá de obtenerse al regular las características de las contiendas al interior de los partidos políticos.

El principio de democracia al interior de los partidos políticos no es nuevo, en tanto que el artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ya lo establece, pero no se precisa ni se desarrolla. Si bien es cierto que cada partido político puede concebir tales reglas de manera diferente, conforme a su propia trayectoria, historia e ideología, también lo es que los partidos políticos son entidades de interés público, condición que los distingue de entidades de orden privado, de lo que se desprende que su capacidad para autorregularse debe comprenderse dentro de la esfera del derecho público, y en congruencia con los derechos de los ciudadanos de participar en la vida pública y acceder a la representación nacional.

Por su parte, la concreción del principio democrático al interior de los partidos políticos cuenta ya con avances significativos. Por un lado, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la Tesis de Jurisprudencia S3ELJ 003/2005, estableció los elementos mínimos de carácter democrático que deben observar los estatutos de los partidos políticos. Pero incluso en dicha tesis jurisprudencial se desprenden aspectos poco precisos. Por ende, una reforma al citado artículo 27 del código de la materia continua siendo necesaria, para asentar en la ley lo que ya se regula en términos administrativos, e incluso para desarrollar, ampliar y garantizar los derechos políticos partidistas de la ciudadanía.

En suma, es necesario tener presente que dicha reforma no significa debilitamiento de los partidos políticos, sino que por el contrario, supone ampliar su capacidad de agregación ciudadana, reduciendo con ello los actuales niveles de cuestionamiento. Si no hay argumentos posibles en contra del ejercicio democrático, tampoco los puede haber de su adopción y desarrollo al interior de los partidos políticos.

**Quinto.** Desde esta perspectiva, la reforma plantea una modificación al artículo 27 del código electoral federal, a efecto de precisar y desarrollar en el mismo los elementos de carácter democrático que deben observar los estatutos de los partidos políticos. En primer término, para incluir en el universo de derechos de los afiliados, el relativo a la libertad de expresión, a efecto de que la manifestación de las ideas no se constituya, por si misma, en causal para la imposición de sanciones. Pero más importante aún, se precisa que los estatutos deberán contener los medios y procedimientos para garantizar el efectivo ejercicio de todos los derechos que se tienen como afiliado, toda vez que de poco o nada sirve un derecho si el mismo no encuentra los medios para poderse ejercer y defender.

En segundo lugar, se desarrollan diversos criterios que regulan el *funcionamiento* de los órganos directivos de los partidos políticos, toda vez que hasta la fecha el citado artículo sólo hace referencia a la integración y renovación de dichos órganos. En lo particular, se establece que los estatutos deberán señalar la periodicidad de las reuniones que deban realizar, de tal suerte que no pueda omitirse su celebración; los requisitos con que habrán de considerarse válidas tales sesiones, de tal manera que se cuenten con reglas claras para la toma de decisiones. En lo particular, se indica la obligatoriedad de que sus convocatorias sean conocidas por los afiliados que integran dichos órganos, exigiendo por lo tanto que se precise el medio para que las mismas serán de su conocimiento, a efecto de evitar que algún grupo o sector pueda lograr la exclusión del resto de los afiliados en las deliberaciones y decisiones del órgano, así como que sus decisiones se tomen con base en el principio de mayoría.

Particularmente relevante es la reforma propuesta para incluir los procedimientos para garantizar al menos la integración de un mínimo de treinta por ciento de mujeres en los



órganos directivos de los partidos políticos. Su importancia radica en que a la fecha, no existe regulación que obligue a que exista tal equidad en la integración de los propios órganos partidistas. Tal reforma resulta determinante para la creación y fortalecimiento de liderazgos femeninos, lo que habrá de conducir al incremento de las candidaturas de mujeres en los órganos de representación política del país.

Por su parte, y tomando como base el hecho de que la asamblea nacional o equivalente constituye el máximo órgano de dirección de cada partido político, y que el mismo debe ser reflejo de las opiniones de los afiliados, se establece que dicho órgano deberá integrarse, al menos en 80 por ciento del total de sus integrantes, por representantes o delegados electos específicamente por los militantes para participar en el mismo. Se establece tal porcentaje en el entendido de que resulta necesario que los órganos permanentes del partido y sus integrantes participen en dicho órgano. De otra manera, se corre el riesgo de que los delegados tomen decisiones sin conocimiento pleno y cabal de las acciones y deliberaciones que hubieran tenido lugar en el periodo en que no sesionó la asamblea, además que dichos órganos permanentes también fueron electos por vía democrática por los propios afiliados, aunque de manera indirecta. Sin embargo, tal porcentaje se establece también a efecto de que la presencia de tales órganos no resulte determinante en la libre deliberación y toma de decisiones que realice la citada asamblea. Asimismo, se establece como criterio particular la necesidad de establecer mecanismos específicos a través de los cuales las minorías al interior de cada partido puedan convocar al referido órgano. Lo anterior en virtud de que ante circunstancias excepcionales, que no puedan esperar a la celebración de una asamblea en términos regulares, y ante la negativa de los órganos directivos a convocar a dicha asamblea, las minorías puedan convocarla por sí mismas. En otros términos, se trata de que exista la posibilidad de apelar al conjunto de afiliados a través de sus representantes.

Por lo que hace al órgano de administración de las finanzas del partido, se establece que los estatutos deben contener como atribución específica la de requerir a cualquier otra instancia del partido o afiliado la información necesaria para el cumplimiento de

las obligaciones legales del partido, toda vez que la omisión de tales instancias o afiliados impide entregar la documentación necesaria a la autoridad electoral en materia de fiscalización de los recursos partidistas, ocasionando con ello diversas sanciones al partido.

Se introducen en el inciso g) criterios específicos para salvaguardar los derechos de los afiliados en términos de garantías procesales ante procedimientos sancionatorios. En lo particular, se establece que los estatutos deberán contener entre tales garantías, el derecho de audiencia, la tipificación de irregularidades, la proporcionalidad de sanciones, la determinación de plazos para el desahogo de las diferentes etapas y que los órganos competentes estén obligados a fundar y motivar sus resoluciones. Por su parte, también se establece que tales órganos deberán actuar con independencia e imparcialidad, precisándose claramente su ámbito de competencias. Todo ello pretende impedir actos arbitrarios de los órganos directivos y de sus integrantes, que lesionen de manera irreparable los derechos de los afiliados.

Por último, se adiciona un inciso h) por el cual se requiere que los estatutos contemplen mecanismos para el control de sus órganos directivos, especificando al menos el de su revocación, así como criterios de incompatibilidad de cargos al interior del mismo, de manera tal que ello permita que los dirigentes no puedan concentrar facultades de diferentes órganos. Todo ello permitirá un ejercicio efectivo de la rendición de cuentas al interior de los institutos políticos.

**Sexto.** Por lo que hace al artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el mismo también es modificado en su inciso i) para establecer la obligación de contar con una oficina responsable de atender las solicitudes ciudadanas de transparencia y acceso a la información, adscrita al Comité Ejecutivo Nacional u órgano equivalente de cada partido político. A este respecto es preciso señalar que como entidades de interés público, los partidos políticos no tienen en principio información que deba considerarse como reservada. Sin embargo, el artículo establece dos excepciones. Por un lado, aquella relacionada con la estrategia electoral, la cual podrá reservarse desde el inicio de los procesos electorales

federales; por el otro, se establece que una vez que comiencen las campañas electorales, se suspenderá la entrega de información. Ambas excepciones dejarán de ser efectivas una vez concluida la jornada electoral.

En ambos casos, es preciso recordar que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para los partidos políticos una serie de fines y objetivos básicos que deben cumplir, como son promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de la representación popular y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder públicos. En ese orden de ideas, resulta no sólo comprensible, sino obligado, que los afiliados de los partidos dediquen sus esfuerzos al desarrollo de estos fines durante las campañas electorales, conforme a las estrategias definidas por los órganos competentes. Por ende, resulta conveniente que no existan otras tareas o actividades que distraigan su atención de los fines constitucionales descritos.

Más allá de tales acotaciones, los partidos políticos quedan obligados a entregar toda la información a su disposición, tomando como base los criterios establecidos en el artículo 6 de la propia Constitución General de la República recientemente aprobado y las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo que habrá de traducirse en un reglamento específico que al efecto emita el Instituto Federal Electoral, estableciendo con ello que dicho Instituto se constituya en garante del acceso a la información pública del partido, lo cual se podrá llevar a cabo al posibilitar la aplicación de sanciones cuando esto se impida sin justificación atendible de por medio.

En segundo término, se modifica el inciso l) del mismo artículo para establecer como atribución del Consejo General del IFE determinar la procedencia de las reformas a los reglamentos de los partidos políticos que se deriven de sus normas estatutarias, en virtud de que en dichos reglamentos se traducen y concretan diversas disposiciones que suelen entrar en contradicción con los propios estatutos que complementan, lo cual ha sido observado recientemente por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los casos de varios partidos políticos. Tal reforma permitirá generar

certeza sobre los procedimientos internos que llevan a cabo los propios partidos políticos. Asimismo, se establece el requisito para el plazo que tiene el Consejo General para pronunciarse sobre dichos documentos, comience a contabilizarse a partir de la entrega de la documentación completa relativa a las modificaciones de dichos documentos, dado que la ausencia de varios documentos que permiten verificar el cumplimiento de sus normas estatutarias retrasa la posibilidad de que dicho órgano ejerza la atribución en comento.

También se modifica el inciso m) del citado artículo, a efecto de que, en caso de cambio de domicilio u órganos directivos, los partidos informen sobre los mismos en un plazo no mayor de 10 días hábiles. Lo anterior, porque al no existir tal plazo, la notificación de tales cambios suele postergarse, lo cual repercute en un desfase en la información consignada ante la autoridad electoral. Con dicha reforma se atiende una doble problemática, Por un lado se permite el acceso a información completa y verídica a que tienen derecho los ciudadanos; por el otro, al contarse con registros precisos de los dirigentes de los partidos, se logra que los diversos trámites y gestiones que desarrollan los partidos políticos ante las autoridades electorales se desarrollen con mayor agilidad y eficacia.

**Séptimo.** En congruencia con la iniciativa constitucional ya presentada, una de las reformas del actual proyecto consiste precisamente en modificar el artículo 49 del código de la materia, para establecer un monto total de financiamiento ordinario a partidos políticos equivalente al 0.05 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado en el año anterior, lo cual se plasma en la correspondiente modificación de la fracción I, inciso a), párrafo 7, del citado artículo.

En la misma lógica, se establece en el inciso b) del mismo párrafo y artículo, la diferenciación entre elecciones generales e intermedias, de tal manera que para las primeras se establece que el financiamiento de campaña será equivalente al monto de financiamiento público que para actividades ordinarias obtenga cada partido político en ese año, en tanto que para las segundas dicho financiamiento sólo será equivalente a la mitad del financiamiento ordinario permanente que reciban. La razón es evidente:

toda vez que en elecciones generales se realizan las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores de la República y Diputados Federales, en las intermedias sólo son electos estos últimos legisladores, por lo que el gasto de campaña debe ser menor.

Finalmente, se establece una reforma al inciso c) del citado párrafo y artículo, en el cual se introduce entre las actividades específicas que tendrán financiamiento adicional, el concepto de representación política de las mujeres, al adicionar una fracción IV por el que se otorga un monto adicional de financiamiento equivalente al 10 por ciento de financiamiento público ordinario que le corresponda a cada partido, en el supuesto en que, del total de legisladores que tenga cada grupo parlamentario que integre el Congreso de la Unión, al menos 40 por ciento de sus legisladores sean mujeres. Tal reforma tiene como propósito generar incentivos en las estructuras partidistas para lograr una representación más equilibrada entre hombres y mujeres en los órganos del Estado mexicano. De esta forma, la reforma electoral combina no sólo democratización y reducción de gasto, sino sobre todo fortalece el principio de equidad, no partidista, sino de género, en el sistema electoral mexicano, además de introducir un principio de racionalidad de gasto, ya que dicho financiamiento se otorga en función del mejor cumplimiento de los fines constitucionales que se les establecen a los partidos políticos.

**Octavo.** En adición de lo anterior, es preciso considerar que la reducción del financiamiento a los partidos políticos nacionales tendría efectos indebidos, sino es que perversos, si no se considera también la reducción del gasto en que deban de incurrir. Esto es, reducir el costo de la política no solo significa reducir las prerrogativas, sino también las causas que han propiciado el crecimiento de los montos de esas prerrogativas. En tal sentido, una primera y esencial medida es la disminución de los plazos para llevar a cabo campañas políticas.

Los periodos de campaña de nuestro país son de los más largos en América Latina e incluso en el mundo. Ello no sólo provoca saturación en el electorado, sino también deriva en extensas campañas y por ende, elevados gastos para sostenerlas a lo largo

de varios meses. Por ende, la propuesta que se presenta consiste en modificar el artículo 177 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que regula las fechas para el registro de candidatos, a efecto de reducir a la mitad los períodos de campaña de todas las elecciones. Tal medida reducirá la necesidad de gasto de todos y cada uno de los candidatos postulados, reduciendo consecuentemente la necesidad de recursos públicos y privados en la actividad electoral.

**Noveno.** Relacionado con lo anterior, la adecuación de la reforma constitucional propuesta también abarca la respectiva modificación del artículo 182 del código electoral federal, en virtud de que tal artículo establece los topes de gastos de campaña, en virtud de la desaparición del concepto denominado "costos mínimos de campaña".

La propuesta consiste en determinar el tope de gastos de campaña para la elección presidencial como el equivalente al 30 por ciento del monto total de financiamiento público por actividades ordinarias, tomando en consideración que, de acuerdo con la fórmula hoy vigente, el tope de gasto de tal elección efectivamente es cercano a dicha porcentaje, considerando además que tal campaña es la mas larga en duración y por ende requiere de más recursos:

Conforme a lo anterior, se modifican también las fórmulas para determinar los topes de gastos en las campañas de diputados y senadores. En ese tenor, el tope de gastos para diputados se obtendrá de dividir el tope de gasto para la elección presidencial entre el número de distrito uninominales, para posteriormente dividirlo entre 3, toda vez que la campaña para diputado duraría sólo una tercera parte de la campaña presidencial. Finalmente, el tope para la elección de senador sería equivalente al tope para la elección de diputado multiplicado por 2, en tanto que la campaña para senadores dura el doble que la de diputados, para posteriormente multiplicar dicho resultado entre el número de distritos que integran cada entidad, en un máximo de 20 distritos, como se consigna en la ley vigente. En este sentido, es preciso señalar que las cifras resultantes son porcentualmente similares a su equivalente en la fórmula

actual con dos modificaciones: por un lado, al reducir los días de campaña de todas las elecciones, disminuye consecuentemente el tope, como sucedería con la fórmula vigente al reducirse tales días desde el costo mínimo de campaña. Por el otro, es congruente con la fórmula propuesta, al vincular dichos topes al financiamiento ordinario permanente, el cual quedará asociado al Presupuesto de Egresos de la Federación, como ya ha sido mencionado.

**Décimo.** Bajo esta misma perspectiva, la reducción del financiamiento no puede ser vista como una medida en la que se omita el gasto en que incurren los partidos en materia de medios electrónicos de comunicación. Efectivamente, buena parte de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos se destinan, a la postre, a la compra de espacios en dichos medios.<sup>2</sup> Reducir el financiamiento sin atender tal circunstancia significaría impedir a los partidos políticos, en la práctica, difundir su ideología, programa y plataforma electoral, por una parte, y limitar la información con que cuenten los ciudadanos para deliberar y emitir en su oportunidad un voto informado y razonado.

Tal y como ha quedado asentado previamente, la reducción de días de campaña implicaría reducir también la necesidad de gasto de los partidos. Según se puede observar de las tablas subsecuentes, en el caso de la televisión, 42 por ciento del total de los promocionales transmitidos en horario estelar se concentraron en los tres primeros meses de campaña, así como alrededor del 30 por ciento de los transmitidos en horario regular en televisión y en radio en horario estelar. Por ende, al reducir los tiempos de campaña, prácticamente desaparece la necesidad de gasto entre 30 y 40 por ciento, según la información consignada.

Pero si ello es posible al inicio de la campaña, es preciso también reducir los incentivos para el gasto durante los periodos posteriores. Tal como se observa en la tabla arriba descrita, entre 36 y 50 por ciento de los promocionales empleados en el pasado proceso electoral se transmitieron durante el último mes de campaña, en tanto que el resto fue transmitido en el periodo intermedio. Por consiguiente, a efecto de reducir la necesidad de gasto de los partidos políticos durante esta etapa de las

campañas, la reforma que se propone considera dos medidas específicas. Por un lado, introducir un tope de 5 minutos como máximo al tiempo que en cada canal o estación cada partido pueda transmitir mensajes. Y en segundo término, incrementar el monto de la prerrogativa en promocionales adquiridos por el Instituto Federal Electoral.

En cuanto a la primera medida, es de señalar que la misma ha sido una regulación que varios países del continente han introducido precisamente con el propósito de reducir los costos de las campañas electorales, así como reducir las condiciones de disparidad en la contienda.<sup>3</sup>

Por su parte, se propone incrementar hasta 2,000 el total de promocionales que serían adquiridos por el IFE en televisión y 30,000 los de radio, más de la mitad de lo transmitidos por los partidos políticos durante el último mes de la campaña electoral pasada, así como el monto de financiamiento disponible a la autoridad electoral para realizar tal adquisición, que pasa del 20 al 60 por ciento del financiamiento ordinario a partidos en el caso de la elección presidencial. Asimismo, se establece que tales promocionales deberán adquirirse en horarios de 20:00 a 23:00 horas, para su transmisión durante el último mes de campaña, precisamente por ser los de mayor costo. De tal suerte, la erogación en el último mes será menor, al establecer el referido tope en las transmisiones así como por trasladar parte del costo del último mes de campaña y en su caso el que le preceda, por la compra que haga el propio Instituto Federal Electoral.

Adicionalmente, es preciso señalar que al reducir los tiempos de campaña a la mitad, el tiempo otorgado en medios establecido en el artículo 146 adquiere una nueva dimensión. Es decir, las 200 horas disponibles en televisión conforme al citado artículo, hoy equivalen a 75 minutos de transmisión diarios en la elección presidencial, mientras que las 250 horas en radio equivalen a 93 minutos diarios. Con la nueva duración de las campañas, tales horas equivaldrán a 133 minutos de transmisión diaria en televisión y 166 en radio, es decir, un incremento de entre 60 y 80 por ciento de las transmisiones. Tal proporción, así como la mayor adquisición de espacios en tales



medios, harán que la compra de espacios por parte de los partidos políticos se vea reducida de manera significativa, precisamente para evitar sobrepasar el tope de cinco minutos en medios.

Lo anterior también debe analizarse a la luz de la prohibición constitucional incluida en la iniciativa de reforma constitucional ya presentada, para que las autoridades federales estatales y municipales puedan hacer cualquier tipo de promoción durante el periodo de campañas electorales. Ello significa que durante los tres meses de campaña electoral que ahora se propone, prácticamente no podrán utilizarse los tiempos oficiales disponibles, los cuales serán destinados prácticamente para uso exclusivo de los partidos políticos y el Instituto Federal Electoral para la realización de sus campañas de promoción de candidaturas y de participación ciudadana, respectivamente. Por ende, ni siquiera será requerida una ampliación de los tiempos oficiales, sino de un uso más racional de los mismos.

En consecuencia, se reforma el artículo 47, párrafo 1, inciso c), a efecto de incrementar el número de promocionales que habrá de adquirir el Instituto Federal Electoral para su distribución entre los partidos políticos, así como el monto de financiamiento correspondiente, a efecto de que tales promocionales puedan transmitirse en el horario de mayor cobertura. De igual forma, se modifican los párrafos 4, 5 y 6 del mismo artículo, a efecto de conservar la congruencia de los mismos con las reformas propuestas.

De igual forma, se modifica el párrafo 2 del artículo 48 a efecto de establecer un máximo de 5 minutos de transmisiones diarias que, por cada canal televisivo o estación de radio, podrá ocupar cada partido político, lo que permitirá transmisiones de menor duración y por ende, una mayor agilidad y flexibilidad en el uso de dichos tiempos. Por su parte se modifican los párrafos 3, 4, 5 y 7, a efecto de lograr la congruencia necesaria del artículo con las reformas presentadas.

Finalmente, se reforman los párrafos 13 y 14 del citado artículo 48 para establecer la atribución de la Comisión de Radiodifusión para llevar a cabo monitoreos de las

transmisiones de los partidos políticos durante las campañas electorales y se establece la sanción correspondiente por la violación de tales disposiciones.

**Undécimo.** El proyecto de reforma también plantea regular los procesos internos para la selección de candidatos. Lo anterior tiene que ver con los instrumentos que permitan una competencia más equitativa durante los procesos electorales.

Dicha reforma se enmarca en el artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al introducir un párrafo 5 donde se regulan en diversos incisos, las reglas generales aplicables para tales procesos.

En primer término, se establece una temporalidad para que los mismos se lleven a cabo entre el 15 de octubre y el 15 de diciembre del año previo al de la elección. Con ello, todos los partidos políticos deberán realizar tales procesos prácticamente de manera simultánea, a efecto de evitar que existan procesos que al adelantarse o postergarse, deriven en una condición de ventaja sobre el resto de los partidos. Sin embargo, para que esto tenga una consecuencia efectiva, y para el caso de los procesos internos para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que no podrán participar en dichos procesos aquellos ciudadanos que por sí o interpósita persona hubieran hecho promoción de su imagen, nombre o cualquier otro forma en que pudieran ser identificados, durante el periodo comprendido dentro del año previo al de la jornada electoral federal. Con tal medida, se impide que los ciudadanos interesados en participar en dichos procesos puedan tomar ventaja frente a sus eventuales contrincantes.

Al respecto, es preciso señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 26/2003, que una disposición de tal naturaleza no supone una contravención a los derechos y garantías establecidas en la Constitución toda vez que, al enmarcarse dentro de las regulaciones del proceso electoral, son tales regulaciones específicas las que norman y definen los alcances de los asuntos y procesos concernientes, con base en una interpretación armónica de todas las disposiciones aplicables.<sup>4</sup>

Asimismo, es preciso señalar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la Tesis Relevante S3EL 034/2004 establece que son imputables a los partidos políticos las conductas de sus miembros y personas relacionadas con sus propias actividades, lo cual no sólo tiene amparo en las disposiciones constitucionales y legales aplicables, sino que se ve reforzado en la propia doctrina, en el sentido de que los actos que los órganos estatutarios ejecuten en el desempeño de las funciones que les competen se consideran como actos de la propia persona jurídica, y del deber de vigilancia de la persona jurídica –*culpa in vigilando*– sobre las personas que actúan en su ámbito.<sup>5</sup> Por ende, la actuación ilegal de afiliados, simpatizantes y terceros en el marco electoral, deriva en una responsabilidad acreditable a los propios partidos políticos.

Por su parte, y en el caso particular de la candidatura al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dicha reforma es complementada con la reforma al artículo 82, fracciones V y VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que el requisito de separación de cargos públicos o servicio activo en el Ejército se amplíe de seis meses a un año antes del día de la elección, incluyendo el caso de Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La reforma de la señalada fracción VI del artículo en comento resulta fundamental dado que, como ha ocurrido con antelación, dichos cargos en la administración pública federal o los de los Gobernadores en los estados de la República, han sido empleados para propiciar una más alta presencia entre los ciudadanos, militantes o no de un partido, buscando con ello garantizar tal candidatura o incluso una mejor posición en la contienda presidencial, además que dicha fracción no contempla el caso de Jefe de Gobierno en el Distrito Federal. Por su parte, la reforma a la fracción V del mismo artículo constitucional responde a la indispensable congruencia con la reforma expuesta, ya que de otra manera derivaría en una excepción a los miembros en servicio activo del Ejército, colocándolos en una situación que no ha sido la pretendida por el constituyente permanente y tampoco es necesaria.

En suma, la reforma que se propone a dicho precepto constitucional parte del mismo principio por el cual la Carta Magna establece actualmente tal restricción: impedir el uso de dichos cargos para favorecer las posibilidades de que determinados ciudadanos, ostentando un cargo público y utilizándolo para su propio beneficio, se vean favorecidos para ocupar los cargos de elección que pretenden. Con ello, además, se elimina toda posibilidad de eventuales confusiones entre la promoción personal del ciudadano que ocupe dicho cargo y aquella que se realice en términos de la función pública que se desempeña.

Además, dicha reforma no sólo favorece las condiciones de equidad en la contienda en términos intrapartidistas, al homologar en la situación de los ciudadanos que son funcionarios públicos con aquellos que no lo son, sino que también favorecen las condiciones de competencia con el resto de los partidos políticos, toda vez que la visibilidad de las contiendas entre unos y otros partidos se logra equiparar entre sí, en colocarlas en condiciones similares en su desarrollo.

Asimismo, la reforma legal propuesta establece que los participantes en dichos procesos de selección interna, así como los partidos políticos que en su caso los postulen, no podrán contratar espacios en medios de comunicación electrónica. Sin embargo, permite la difusión de sus planteamientos a través de los espacios que tienen los propios partidos en ejercicio de sus prerrogativas. Con ello, se inhibe que tales campañas también resulten excesivas y avasallen a los competidores en los restantes procesos de selección interna.

Adicionalmente, se establece en un inciso d) del referido párrafo y artículo 175, la obligación de que los gastos en que se incurran para el desarrollo de los procesos, incluyendo los que eroguen los ciudadanos contendientes, deberán reportarse por cada partido político como informes parciales mensuales, y como un informe final que deberá entregarse a más tardar el 30 de diciembre del año previo al de la elección. Los recursos empleados para tales procesos de selección estarán sujetos a las prohibiciones, criterios y límites establecidos por el propio código electoral, así como aquellas disposiciones que dicte el Consejo General del IFE. Dicho Instituto contará

con un plazo de 60 días naturales para emitir las resoluciones que correspondan. De igual forma se establece, en un segundo párrafo del mismo inciso, que los gastos erogados por los candidatos que obtengan el triunfo durante los procesos internos de selección de candidatos, serán contabilizados para efectos del tope de gastos de campaña a que alude el artículo 182 del mismo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Asimismo, el inciso e) del proyecto de reformas que se propone señala que la violación a las disposiciones tendrá por consecuencia que la autoridad electoral niegue el registro de tal ciudadano como candidato, tomando como base el procedimiento y plazos establecidos en el artículo **175-C** actualmente en vigor del código de la materia.

Por su parte, a efecto de favorecer los propios procesos de fiscalización antes descritos, así como para establecer garantías en la propia equidad de la contienda, se establece como atribución de la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral la realización de monitoreos de los espacios noticiosos de los ciudadanos registrados para participar en los procesos de selección interna. Finalmente, y a efecto de impedir confusión en el electorado, se establece la obligación para los partidos de retirar la propaganda que se genere con motivo de los procesos internos a más tardar el 31 de diciembre del año previo al de la elección.

Con tales reformas, se garantiza la vigilancia de los recursos empleados en tales procesos de selección, se inhibe en excesivo gasto en los mismos, se determinan las correspondientes sanciones que permitan su cumplimiento efectivo y se establece el procedimiento expedito a seguir ante su eventual violación.

**Duodécimo.** Por su parte, también se modifican los artículos 53 y 54 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a efecto de establecer límites en el uso de franquicias postales. Tales límites se refieren básicamente a lo siguiente: su empleo solo estará justificado para los fines y actividades de los partidos políticos señaladas en el artículo 41 constitucional y el código de la materia. Asimismo, se establece un monto máximo de erogación equivalente al 3 por ciento del financiamiento público ordinario que reciban los partidos políticos, el cual será

distribuido de manera igualitaria entre todos los institutos políticos con representación en el Congreso de la Unión. Los partidos que obtengan su registro con posterioridad al proceso electoral federal ordinario, disfrutaran tal prerrogativa en forma proporcional a los meses del año en que sea válido su registro. Con ello se garantiza un uso racional en el ejercicio de dicha prerrogativa.

**Decimotercero.** Para hacer efectivas las regulaciones establecidas por el presente decreto de reformas, se modifica el párrafo 3 del artículo 269 relativo a las sanciones, a efecto de integrar como causal de la sanción prevista en dicho párrafo el rebase del tope de cinco minutos, así como en el caso de la eventual contratación de espacios en medios que lleguen a realizar terceros, cambios introducidos en los párrafos 2 y 14 del artículo 48 del código electoral en comento.

En este último caso, se pretende corregir la deficiencia existente en la normatividad electoral, en tanto que si bien tal contratación se encuentra prohibida por el párrafo 13 del artículo 48 del código de la materia actualmente vigente, el pasado proceso electoral demostró que tal prohibición es una norma imperfecta, toda vez que su violación no tiene consecuencia jurídica alguna. Bajo esta perspectiva, y tomando en consideración la tesis del Tribunal ya referida sobre la responsabilidad de los partidos respecto de los actos de sus militantes y terceros, tal reforma busca sancionar la violación a las disposiciones descritas.

**Decimocuarto.** Finalmente se establece un régimen transitorio para dar viabilidad a las reformas expuestas, particularmente en lo relativo a la aprobación del reglamento que habrá de regular a los partidos políticos en materia de transparencia y acceso a la información así como a la regulación de la inscripción en libros de sus órganos directivos a nivel nacional y estatal.

**Decimoquinto.** La reforma electoral expuesta se cifra en tres conceptos básicos: racionalidad del gasto, democracia y equidad. Racionalidad del gasto porque reduce el costo excesivo que caracteriza el quehacer político en nuestro país y lo vincula al gasto público de manera similar a toda entidad pública o a los programas sociales o

los servicios que pagan todos los mexicanos; porque no sólo reduce el financiamiento a partidos, sino las causas que generan los ingentes recursos que se invierten en las campañas electorales. Además, emplea los recursos disponibles en aquellos aspectos donde tienen mayor incidencia, o bien, ahí donde logran un mayor beneficio en términos de la representación política.

Democracia por cuanto que regula el actuar cotidiano de los partidos políticos, a efecto de que los ciudadanos puedan tener garantizada su plena participación en la vida interna de los partidos y acceder, efectivamente, a los cargos de elección popular, en los términos prescritos por la Constitución de la República; democracia, porque un elemento esencial de la misma es la responsabilidad política, la cual se expresa en una efectiva rendición de cuentas, y sin información, tal rendición no es posible.

Equidad, porque no sólo intenta reformular los criterios ya existentes de financiamiento con una perspectiva mucho más sencilla y comprensible para toda la población, sino que los amplía para tocar diversas áreas que no son comprendidas por la legislación actual. Porque introduce límites específicos al costo de las campañas en medios masivos de comunicación, así como al establecer reglas comunes a los partidos para el desarrollo de sus procesos internos de selección de candidatos, ahora inexistentes, y que han derivado en la pretensión de ganar elecciones desde antes que inicien las campañas. Equidad, porque la misma no sólo se entiende para efectos de la contienda electoral, sino en términos de igualar las condiciones en que hombres y mujeres participan en la política.

De conformidad con lo expuesto, presento ante la honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforman los artículos 82, fracciones V y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 27, párrafo 1, incisos b), c) y sus fracciones I y IV, y g); 38, párrafo 1, incisos i), k) y m); 47, párrafo 1, inciso c), y los párrafos 4, 5 y 6; 48, párrafos 2, 3, 4, 6, 7, 12 y 13; 49, párrafo 7, incisos a) fracción I y b), fracción I; 53; 177, párrafo 1; 182-A, párrafo 4 y 269, párrafo 3; se adicionan el**

inciso h) del artículo 27; párrafo 2 del artículo 48, recorriendo la numeración de los subsecuentes; 49, párrafo 1, inciso b, fracción II, recorriendo la numeración de las siguientes y la fracción IV, del inciso c) del mismo artículo; párrafo 2 del artículo 54; y párrafo 5, del artículo 175; y se derogan el párrafo 12 del artículo 48 y las fracciones II a VI del inciso a), párrafo 7 del artículo 49

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 82, fracciones V y VI, de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:

I. a IV. [...]

V. No estar en servicio activo en caso de pertenecer al Ejército, **un año** antes del día de la elección.

VI. No ser 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 que se separe de su puesto **un año** antes del día de la elección; y

VII...

#### **Artículo Transitorio**

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

**Artículo Segundo.** Se reforman los artículos 27, párrafo 1, incisos b), c) y sus fracciones I y IV, y g); 38, párrafo 1, incisos i), l) y m); 47, párrafo 1, inciso c), y los párrafos 4, 5 y 6; 48, párrafos 2, 3, 4, 6, 7, 12 y 13; 49, párrafo 7, incisos a) fracción I y b), fracción I; 53; 177, párrafo 1; 182-A, párrafo 4 y 269, párrafo 3; se adicionan el inciso h) del artículo 27; párrafo 2 del artículo 48, recorriendo la numeración de los subsecuentes; 49, párrafo 1, inciso b, fracción II, recorriendo la numeración de las



siguientes y la fracción IV, del inciso c) del mismo artículo; párrafo 2 del artículo 54; y párrafo 5, del artículo 175; y se derogan el párrafo 12 del artículo 48 y las fracciones II a VI del inciso a), párrafo 7 del artículo 49, para quedar como sigue:

## **Artículo 27**

1. Los estatutos establecerán:

a) [...]

b) Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán los de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones; el poder ser integrante de los órganos directivos y el de ejercicio de la libertad de expresión. **Deberán establecerse, además, los procedimientos mediante los cuales el afiliado pueda hacer efectivos tales derechos.**

c) Los procedimientos democráticos para la integración, renovación y funcionamiento de sus órganos directivos. **Entre tales procedimientos, deberá establecerse la adopción de la regla de mayoría como criterio básico para la toma de decisiones; la periodicidad de las reuniones de sus órganos colegiados, los requisitos para que celebren sesiones ordinarias y extraordinarias de manera válida, las formalidades para su convocatoria, incluyendo los medios para la comunicación oportuna de la misma a sus integrantes, así como los relativos a garantizar un mínimo de treinta por ciento de mujeres en su conformación.**

**Asimismo, se deberán indicar las funciones, facultades y obligaciones de sus órganos directivos, debiendo contar cuando menos, con los siguientes:**

I. Una asamblea nacional o equivalente, que será su máximo órgano de decisión, integrado en al menos 80 por ciento del total de sus miembros, por

representantes o delegados electos específicamente por los afiliados del partido para participar en dicho órgano. Entre los procedimientos para su funcionamiento deberá señalarse el mecanismo mediante el cual las minorías dentro del partido podrán convocarlo;

II. Un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido;

III. Comités o equivalentes en las entidades federativas; y

IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales, de campaña y los relativos a los procesos de selección interna de candidatos, a que se refieren el párrafo 1 del artículo 49-A y el inciso d), párrafo 5, del artículo 175 de esta ley. Los estatutos deberán indicar entre las atribuciones de dicho órgano, la de requerir a cualquier otra instancia o afiliado la información y documentos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones legales del partido, señalando las sanciones aplicables para el caso de incumplimiento.

d) [...]

e) [...]

f) [...]

g) Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa, incluyendo derecho de audiencia, tipificación de irregularidades, proporcionalidad de las sanciones, plazos para el desahogo de las etapas y la obligatoriedad de que los órganos sancionadores de fundar y motivar sus resoluciones. Dichos órganos deberán actuar con independencia e imparcialidad y los estatutos deberán establecer su ámbito de competencias.

h) Procedimientos de control de sus órganos directivos, que incluyan al menos su revocación, así como mecanismos de incompatibilidad de cargos al interior del partido.

### Artículo 38

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

[...]

i) Sostener por lo menos un centro de formación política. Asimismo, deberá contar con una oficina para la atención ciudadana en materia de acceso a la información del partido, adscrita al Comité Ejecutivo Nacional u órgano equivalente, la cual deberá ajustarse al Reglamento que al efecto expida el Consejo General del Instituto Federal Electoral. En todo caso sólo se podrá reservar, durante el proceso electoral, aquella información relativa a estrategia electoral. De igual forma, y solo durante el lapso que comprendan las campañas electorales, se podrá suspender la entrega de la información del partido. En el caso de que se niegue la información solicitada fuera de las excepciones antes descritas, el ciudadano podrá acudir al propio Instituto para que este, de ser el caso, ordene la entrega y proceda a dictar una sanción por violación a esta disposición, en términos de los artículo 269 y 270 del presente código.

[...]

l) Comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programa de acción o estatutos, **así como de sus reglamentos**, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días contados a partir de la presentación de **toda** la documentación correspondiente;

m) Comunicar al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos **nacional y en las entidades federativas, dentro de los diez días hábiles siguientes en que se realice el cambio en cuestión;**

[...]

2. [...]

## **Artículo 47**

1. Los partidos políticos, durante las campañas electorales, a fin de difundir sus candidaturas, independientemente del tiempo previsto en el artículo 44 de esta ley, tendrán derecho a las siguientes transmisiones en radio y televisión:

a) En el proceso electoral en el que se elija Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el tiempo total de transmisión para todos los partidos políticos será de 250 horas en radio y 200 en televisión;

b) En los procesos electorales en que sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión, el tiempo de transmisión en radio y televisión corresponderá al 50 por ciento de los totales previstos en el inciso anterior; y

c) **Adicionalmente al tiempo a que se refiere el inciso a) anterior, el Instituto Federal Electoral adquirirá hasta 30,000 promocionales en radio y 2,000 en televisión, con duración de 20 segundos, para ponerlos a disposición de los partidos políticos y distribuirlos durante los últimos treinta días de campaña electoral, en un horario de 20:00 a 23:00 horas. En ningún caso el costo total de los promocionales excederá el 60 por ciento del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial y el 30 por ciento cuando sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión. Los promocionales que no se utilicen no podrán ser transmitidos con posterioridad. En el caso que un partido político se encuentre en el supuesto previsto en el párrafo 2 del artículo 48 de este código, podrá solicitar**

que dichos promocionales sean transmitidos en el mes que anteceda al establecido en el presente inciso.

2. [...]

3. [...]

**4. La duración de los programas en radio y televisión para cada partido a que se refiere el inciso a) del párrafo 1 de este artículo, será de hasta 5 minutos.**

5. A fin de que los partidos políticos disfruten de la prerrogativa consignada en el inciso c) del párrafo 1 de este artículo, para la adquisición y asignación de los promocionales en radio y televisión se utilizará **el catálogo** a que se refieren los párrafos 3 y 4 del artículo 48.

6. La Secretaría Ejecutiva entregará **el catálogo mencionado** en el párrafo anterior a la Comisión de Radiodifusión, la que sorteará los tiempos, estaciones, canales y horarios que les correspondan a cada partido político atendiendo a lo dispuesto en los párrafos 2, 3 y 4 anteriores.

7. [...]

## **Artículo 48**

1. Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, conforme a las normas y procedimientos que se establecen en el presente artículo. Los candidatos sólo podrán hacer uso de los tiempos que les asignen su partido político, o coalición, en su caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 59, párrafo 1 inciso c).

**2. Ningún partido político podrá transmitir más de cinco minutos diarios por canal de televisión o estación de radio. Para tales efectos, deberán considerarse los espacios contratados por el partido político así como aquellos que le sean otorgados como**

prerrogativa, con la única excepción del espacio señalado en el párrafo 2 del artículo 44 del presente código.

3. La Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral solicitará oportunamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención, a fin de que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, tanto nacionales como de cada entidad federativa, le proporcionen un catálogo de horarios y sus tarifas correspondientes, disponibles para su contratación por los partidos políticos **en el periodo comprendido entre el 3 de abril y hasta tres días antes del señalado por esta ley para la jornada electoral**. Dichas tarifas no serán superiores a las de publicidad comercial y deberán ser publicitadas por la autoridad electoral.

4. La Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, pondrá a disposición de los partidos políticos, en la sesión ordinaria que realice el Consejo General en el mes de enero el catálogo de los tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles.

5. Los partidos políticos deberán comunicar por escrito a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, las estaciones, canales y horarios en los que tengan interés de contratar tiempos, a más tardar el 28 de febrero del año de la elección por lo que hace a la campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a más tardar el 15 de marzo del mismo año para las campañas de senadores y diputados.

6. En el evento de que dos o más partidos políticos manifiesten interés en contratar tiempos en un mismo canal o estación, en los mismos horarios, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, aplicará, en su caso, el procedimiento siguiente:

[...]

7. En el caso de que sólo un partido político manifieste interés por contratar tiempo en un canal o estación, podrá hacerlo hasta por el límite que los concesionarios o permisionarios hayan dado a conocer como el tiempo disponible para efectos de este artículo, **así como el establecido en el párrafo 2 del presente artículo**.

**8. El reparto y asignación de los canales, estaciones y tiempos a contratar por cada partido político, deberá concluir el 1 de abril del mismo año.**

9. Una vez concluido el procedimiento de reparto y asignación a que se refiere el párrafo anterior, el Instituto procederá, a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, a dar a conocer los tiempos, canales y estaciones para cada uno de los partidos políticos, con el objeto de que lleven a cabo directamente la contratación respectiva. De igual manera, la propia Dirección Ejecutiva comunicará a cada uno de los concesionarios o permisionarios los tiempos y horarios que cada uno de los partidos políticos está autorizado a contratar con ellos.

10. En uso de los tiempos contratados por los partidos políticos en los términos de esta ley en los medios de cobertura local, los mensajes alusivos a sus candidatos a Presidente, diputados y senadores, sólo podrán transmitirse durante los períodos de campaña a que se refiere el artículo 190, párrafo 1, de esta ley.

11. El Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos se reunirá a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección, con la Comisión de Radiodifusión y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para sugerir los lineamientos generales aplicables en sus noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.

**12. Se deroga**

13. La Comisión de Radiodifusión realizará monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos de los medios de comunicación, para informar al Consejo General, **así como de los promocionales que transmitan los partidos políticos.**

14. En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros. **Los partidos políticos serán responsables del cumplimiento de esta disposición y serán**

sancionados en términos de lo dispuesto por el párrafo 3 del artículo 269 este código, con independencia del procedimiento que se siga por otros medios legales.

15. La Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, solicitará a los medios impresos los catálogos de sus tarifas, y los que reciba los pondrá a disposición de los partidos políticos, en las mismas fechas previstas en el párrafo 4 de este artículo.

#### Artículo 49

1. (...)

(...)

6. (...)

7. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en esta ley, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente el monto de financiamiento público ordinario a los partidos políticos nacional, el cual será **equivalente al 0.05 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el año anterior, y será distribuido de la siguiente manera:**

– **El 30 por ciento de la cantidad total que resulte, se entregará en forma igualitaria, a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.**

– **El 70 por ciento restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con**



representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.

**II. Se deroga.**

**III. Se deroga.**

**IV. Se deroga.**

**V. Se deroga.**

**VI. Se deroga.**

**VII.** Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente; y

**VIII.** Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el 2 por ciento del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

b) Para gastos de campaña:

**I.** En el año de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año;

**II.** En el año de elección en el que se renueve únicamente a los integrantes de la Cámara de Diputados, el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá al 50 por ciento del monto de financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año, y

III. El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, podrán ser apoyadas mediante el financiamiento público en los términos del reglamento que expida el Consejo General del Instituto;

II. El Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidad mayor al 75 por ciento anual, de los gastos comprobados que por las actividades a que se refiere este inciso hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior; y

III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

**IV. El Consejo General otorgará, en el mes de enero de cada año, un monto adicional equivalente al 10 por ciento del financiamiento anual ordinario que le corresponda, al partido político cuyo grupo parlamentario en la Cámara de Diputados o en la Cámara de Senadores se integre al menos por 40 por ciento de legisladoras en ejercicio del cargo.**

8. [...]

9. [...]

10. [...]

**Artículo 53**

1. Los partidos políticos disfrutarán de las franquicias postales y telegráficas, dentro del territorio nacional, que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades, de conformidad con lo establecido en el artículo 54.

#### Artículo 54

1. [...]

2. Las franquicias postales de los partidos políticos nacionales tendrán los siguientes límites:

a) Se entenderán reservadas exclusivamente para el desarrollo de las actividades que los partidos políticos realicen de acuerdo con lo previsto por el artículo 41 de la Constitución y por el presente Código;

b) El monto total de las franquicias postales comprenderá todos aquellos envíos que realicen los partidos políticos con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión hasta por un monto equivalente al 2 por ciento del financiamiento público por actividades ordinarias permanentes que reciban en el año que corresponda. Dicho monto será distribuido entre los partidos políticos de manera igualitaria; y

c) Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección disfrutarán de la prerrogativa establecida en el presente artículo en forma proporcional a los meses del año en que sea válido su registro.

#### Artículo 175

[...]

5. Los procesos de selección interna que lleven a cabo los partidos políticos para definir a los ciudadanos que serán registrados como candidatos, deberán ajustarse a lo siguiente:

a) Deberán desarrollarse entre el 15 de octubre y el 15 de diciembre del año previo al de la elección.

b) En el caso particular del proceso de selección de candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, no podrán participar los ciudadanos que por sí, o por interpósita persona, hubieran hecho promoción de su imagen, nombre o cualquier otra forma con que se le conozca o identifique, durante el año previo al día de la elección.

c) Durante los procesos de selección interna, los ciudadanos que participen como contendientes en los mismos no podrán contratar espacios en medios electrónicos de comunicación. No obstante, los partidos políticos podrán utilizar para tal fin las prerrogativas con que cuenten en medios, así como para promover la participación de afiliados y ciudadanos en dichos procesos.

d) Todos los recursos que se obtengan y eroguen para el desarrollo de los procesos de selección internos, incluyendo los de los ciudadanos que contiendan en ellos, deberán ser reportados por cada partido político en un informe especial del proceso de selección interno, el cual deberá entregarse a la autoridad competente del Instituto, de manera parcial al final de cada uno de los meses a que alude el inciso a) del párrafo 5 del presente artículo, así como un informe final a más tardar el 30 de diciembre del año previo al de la elección. Los recursos aludidos en el presente inciso estarán sujetos a las prohibiciones, criterios y límites dispuestos por el presente código, así como de aquellas disposiciones que dicte el Consejo General del Instituto Federal Electoral. El citado Instituto contará con un plazo de 60 días naturales para emitir las resoluciones que correspondan.

Los gastos erogados por cada uno de los candidatos registrados durante los procesos internos de selección, deberán ser contabilizados para efectos de los topes gastos de campaña a que se refiere el artículo 182 del presente código.

- e) La violación de cualquiera de las disposiciones anteriores tendrá como consecuencia la negativa de registro como candidato por los órganos competentes del Instituto Federal Electoral, para lo cual se seguirá el procedimiento descrito en el artículo 175-C del presente código, con independencia de su responsabilidad por violación de otras disposiciones aplicables.
- f) La Comisión de Radiodifusión deberá realizar monitoreos de los espacios noticiosos en los medios de comunicación por los que se difundan tales procesos internos.
- g) Cada partido político será responsable de retirar la propaganda que se genere con motivo de su proceso de selección interno, lo que deberá concluir a más tardar el 31 de diciembre del año previo al de la elección.

#### **Artículo 177**

1. Los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas en el año de la elección son los siguientes:

- a) **Para diputados electos por el principio de mayoría relativa, del 15 al 30 de mayo inclusive, por los Consejos Distritales que correspondan. Para diputados electos por el principio de representación proporcional, en el mismo plazo por el Consejo General.**
- b) Para senadores electos por el principio de mayoría relativa, del 15 al 30 de abril inclusive, por los Consejos Locales correspondientes. Para Senadores electos por el principio de representación proporcional, en el mismo plazo por el Consejo General.
- c) Para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del 15 al 30 de marzo inclusive, por el Consejo General.

2. [...]

#### **Artículo 182-A**

1. [...]

2. [...]

3. [...]

4. A más tardar el día último de enero del año de la elección, el Consejo General aplicará las siguientes reglas para la determinación de los topes de gastos de campaña:

a) Para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el tope máximo de gastos de campaña, será equivalente al 30 por ciento del total del financiamiento ordinario permanente que apruebe para el año de la elección.

b) Para la elección de diputados y senadores procederá en los siguientes términos:

I. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, será la cantidad que resulte de dividir el tope correspondiente para la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos entre el número de distritos uninominales, para posteriormente dividir entre tres dicho resultado.

II. Para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña, será la cantidad que resulte de multiplicar el tope aprobado para la elección de diputados federales electos por el principio de mayoría relativa, por dos y por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos a considerar será mayor de veinte.

#### Artículo 269

1 [...]

2 [...]

3. Las sanciones previstas en los incisos d), f) y g) del párrafo 1 de este artículo sólo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea grave o reiterada. La violación a lo dispuesto en el inciso o) del párrafo 1 del artículo 38, y en **los párrafos 2 y 14 del artículo 48** de la presente ley, se sancionará, si la infracción se comete durante las campañas electorales, con la suspensión total o parcial de la prerrogativa prevista en el inciso c) del párrafo 1, del artículo 47 de este mismo ordenamiento, y con multa si la misma se cometiere en cualquier otro tiempo.

**En el supuesto de que las faltas aludidas en el párrafo anterior se desarrollen durante las campañas electorales, se procederá de la siguiente manera:**

**a) Al tener conocimiento de la presunta irregularidad, el Secretario Ejecutivo emplazará de manera inmediata al partido político en cuestión para que en un plazo no mayor a 48 horas, contado a partir de su notificación, manifieste lo que a su derecho convenga, y le apercibirá de que en caso de no hacerlo, se considerará que acepta su responsabilidad en dicha irregularidad.**

**b) Una vez transcurrido el plazo referido en el inciso anterior, el Consejo General del Instituto Federal Electoral tendrá un plazo de cinco días naturales para resolver lo conducente.**

4. Cuando la pérdida de registro obedezca a alguna de las causales previstas en los artículos 35 y 66, se estará a lo dispuesto en el artículo 67 de esta ley.

## **Artículos 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 el artículo siguiente.

**Segundo.** En lo relativo al artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecido por el presente decreto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral deberá emitir el referido reglamento en un plazo máximo de 90 días naturales, para lo cual deberá contemplar los criterios aplicables del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. De igual

forma, los partidos políticos contarán con el mismo plazo señalado para establecer las oficinas de acceso a la información y regularizar la integración de sus dirigencias nacional y en los estados.

**Notas:**

1 Tesis de jurisprudencia S3ELJ 25/2002 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, páginas 88-90.

2 Para las elecciones federales de 2000 y 2003, el gasto en medios fue alrededor de 50 por ciento de los recursos públicos empleados. Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2007, páginas 223-224.

3 Las legislaciones de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela establecen topes ya en ese sentido. Véase Carlos Navarro Fierro, "Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación", en Dieter Nohlen (comp.), *Tratado de derecho comparado en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, páginas 809-814.

4 Acción de inconstitucionalidad 26/2003, interpuesta por el Partido del Trabajo, ministro ponente Humberto Román Palacios, de fecha 10 de febrero de 2004, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de marzo de 2004, y de la cual se derivaron diversas tesis.

5 *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, páginas 754-756.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de abril de 2007.

Diputada Marina Arvizu Rivas (rúbrica)



## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ÉRIKA LARREGUI NAGEL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Érika Larregui Ángel, diputada de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 20, 23 y 25 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicita que se turne a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su dictamen y posterior discusión en el pleno de la Cámara de Diputados de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, el presente proyecto de decreto, con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

Una de las virtudes del ser humano es aceptar sus errores y hacer algo en consecuencia, éste es precisamente el motivo que origina a la presente iniciativa.

El 20 de noviembre de 2001 el titular del Ejecutivo federal envió la iniciativa que permitió reformar el artículo 21 constitucional, a fin de que nuestro país aceptara la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (CPI). La propuesta referida logró cerrar el círculo en materia de nuestras relaciones con los Tribunales multilaterales.

Recordemos que desde 1947 México aceptó la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), y acogió en 1998 la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Durante la discusión del dictamen en el pleno del Senado de la República en la sesión del 14 de diciembre del 2001, mi grupo parlamentario se pronunció a favor del dictamen, manifestando que la CPI representaba el acceso a una nueva forma de

coexistencia internacional en materia jurídica. Al integrarse a este sistema, México probaría la veracidad de su posición con respecto a los compromisos internacionales que ha contraído y participaría más intensamente en el establecimiento de un nuevo orden jurídico internacional. Así continúa siendo nuestra posición y de ello deriva el interés por presentar ante ustedes esta iniciativa de reforma.

La presencia y permanencia de nuestro país en instancias como la CIJ, la CIDH o la CPI, es de suma importancia, pues en ellos descansa el óptimo funcionamiento del sistema de justicia multilateral.

Considero preeminente presentar algunos antecedentes con la finalidad de recordar el camino por el que tuvo que andar la comunidad de naciones para acceder a una Corte Penal Internacional. En 1989, la delegación de Trinidad y Tobago propuso a la Asamblea General de las Naciones Unidas la creación de una corte penal internacional para combatir al narcotráfico. La propuesta, que no era nueva, tuvo resonancia por la labor que habían realizado dos comités especiales, constituidos por la Asamblea General en 1951 y en 1953 para elaborar proyectos de estatutos de tribunales penales internacionales.

Posteriormente, la Asamblea General de las Naciones Unidas puso en manos de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) la elaboración del estatuto que le daría vida a la Corte. Uno de los acontecimientos que impulsaron los trabajos fue la instauración por parte del Consejo de Seguridad de los tribunales penales internacionales para Ruanda (1992) y para la Ex Yugoslavia (1992). Con su creación se abrió paso, por primera vez, desde la II Guerra Mundial, que se investigaran y procesaran, a nivel internacional, a personas acusadas de violar el derecho internacional humanitario.

En 1994, la Comisión de Derecho Internacional presentó a la Asamblea General el proyecto de un estatuto para instituir la Corte Penal Internacional (CPI). La CDI tomó como base: los tribunales de Nuremberg y Tokio, los proyectos de estatutos de 1951 y 1953, el proyecto de estatuto de 1980 para la creación de una jurisdicción penal

internacional para el cumplimiento de la convención sobre el *apartheid* y los estatutos de los Tribunales Penales para la ex Yugoslavia y Ruanda.

El proyecto de estatuto se turnó para su análisis al Comité Especial, establecido por la Asamblea General, que estaba encargado de revisar profundamente todos los aspectos centrales y administrativos. En aquella ocasión la falta de consensos no logró que se convocara una Conferencia de Plenipotenciarios. Lo que sí pudo hacer el Comité fue sensibilizar a los estados miembro sobre la noción de un tribunal penal internacional para procesar a todos los acusados. La reticencia permaneció ya que algunos estados no aceptaban un órgano judicial internacional independiente, que pudiera pronunciarse sobre la responsabilidad individual por crímenes internacionales. Muchos veían una eventual pérdida de soberanía jurisdiccional.

El Comité Especial terminó sus trabajos en 1986 al decidir el establecimiento de un Comité Preparatorio, cuya tarea sería examinar el proyecto de Estatuto para la Corte Penal Internacional, en el que se tomarían en cuenta, tanto las opiniones como las observaciones realizadas por el Comité Especial, así como los comentarios enviados por los estados y las organizaciones internacionales.

Acto seguido el Comité se abocó a estructurar una lista con los temas principales, en la que incluyó uno titulado *Complementariedad y mecanismo de activación*, para deliberar sobre el vínculo entre la propuesta de la Corte Penal con los sistemas nacionales.

De tal manera, con setenta y seis ratificaciones y ciento treinta nueve firmas el Estatuto de Roma entró en vigor el 1 de julio del 2002. Fue una fecha histórica ya que por primera vez se implementarían las vías para llevar ante la justicia a aquellos individuos que cometieran los peores crímenes contra la humanidad, sin tener que utilizar acciones unilaterales de los países más poderosos, o a través de la creación de tribunales emanados de una resolución del Consejo de Seguridad. Cuya calidad de tribunales *ad hoc* les restan observancia, por haber sido creados a instancias de la

minoría que compone a ese órgano ejecutivo de la Organización de las Naciones Unidas.

Hemos de recordar que la Corte Penal Internacional tiene como objetivo principal juzgar a quienes cometan los cuatro crímenes a los que hace referencia el Estatuto: el crimen de agresión, los crímenes de guerra, el genocidio y de *lesa humanidad*. Son crímenes que por ningún motivo pueden ser soslayados o mucho menos interpretados, para cualquier organismo internacional, para cualquier gobierno o para cualquier individuo; no es posible pretender que las definiciones de esos delitos previstos sean interpretadas.

Así pues, el Preámbulo del Estatuto de Roma es claro: "Afirmando que los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto no deben quedar sin castigo y que, a tal fin, hay que adoptar medidas en el plano nacional e intensificar la cooperación internacional para asegurar que sean efectivamente sometidos a la acción de la justicia,... Recordando que es deber de todo Estado ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales... decididos a garantizar que la justicia internacional sea respetada y puesta en práctica en forma duradera.

La competencia de la Corte tiene límites temporales y territoriales. En cuanto a los primeros, la competencia únicamente puede extenderse sobre los crímenes cometidos después de la entrada en vigor del Estatuto, respecto a los límites territoriales, la Corte Penal Internacional sólo podrá ejercer su competencia en los casos en que el crimen haya tenido lugar en el territorio de uno de los estados parte o, en el caso de que se hubiere cometido a bordo de un buque o de una aeronave y su matrícula fuera la de uno de esos estados.

Su aplicación es para las personas naturales mayores de dieciocho años que cometan los delitos señalados en el Estatuto. Asimismo, cabe precisar que este Tribunal no es un instrumento de control de la aplicación del derecho de los conflictos armados. La Corte sólo puede enjuiciar las conductas descritas en el Estatuto las cuales tienen

como denominador común el tratarse de actos masivos o generalizados. Como condición y para efecto de una garantía de seguridad jurídica, en ningún caso podría juzgar comportamientos aislados.

La Corte Penal Internacional adopta una noción de jurisdicción complementaria, lo que evita la impunidad y refuerza el sistema de justicia penal. Lo anterior se logró gracias al consenso entre los estados miembro, al corroborar la necesidad de tener un órgano permanente de jurisdicción multilateral encargado de responsabilizar a quienes cometan crímenes contra la humanidad. Cabe destacar que se acordó permitir primero a los sistemas nacionales que sus jurisdicciones penales actuaran antes de que interviniera la Corte, la que solamente actuará cuando esa jurisdicción no exista o no tenga la capacidad para evitar la impunidad. Esto es, se restringe dicha jurisdicción a un estado de excepción, sin que la misma, sea violatoria de la soberanía que cada estado ostenta para juzgar.

Ante la falta de algunos aparatos nacionales o de legislaciones internas para llevar ante la justicia a los que cometieran estos crímenes, los estados han aceptado que una Corte Penal Internacional es trascendente pues, a través suyo se puede preservar el ideal de justicia, pero sobre todo evitar la impunidad. Los estados han aceptado, consecuentemente, que sus sistemas se ven enriquecidos con nuevos mecanismos creados específicamente para remediar sus carencias. Así pues, una jurisdicción internacional fortalece los esfuerzos contra la impunidad, sin menoscabo de la soberanía nacional.

La jurisdicción de la Corte es una de las cuestiones más debatidas ya que muchos países disputan la compatibilidad con sus Cartas Magnas y las modificaciones constitucionales que había que llevar a cabo y que de hecho hicieron, México incluido. El Estatuto de Roma genera el cumplimiento y el castigo a quienes cometan los crímenes que figuran en su texto. Es de suma importancia que quede claro el que la Corte tiene competencia de carácter supletorio.

Otro punto de suma significación es que la retroactividad no aplica pues el Estatuto es muy claro, los hechos que serán juzgados serán aquellos que se susciten con posterioridad a su entrada en vigor. Por ejemplo, quienes hayan cometido violaciones en el pasado no podrán ser llevados ante la justicia. Así pues, la preocupación de que viniera la mano de la justicia por algún personaje muy conocido resulta infundada.

La competencia de la Corte Penal Internacional se apega estrictamente a lo establecido en el estatuto. La Corte no puede actuar de manera absolutista ya que estaría actuando en sentido adverso al objeto y fin del tratado, cosa que resultaría inadmisibles dentro del derecho internacional de los tratados recogido en la Convención de Viena sobre esta materia.

La Corte Penal Internacional se diferencia de tribunales como el de Justicia de las Comunidades Europeas o la Corte Internacional de Justicia porque buscan resolver conflictos entre estados. También se distingue de otras instancias como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pues el objetivo de la Corte Penal Internacional no es la de proteger los derechos humanos. Ello sin perjuicio de que, dada su competencia, indirectamente se convertirá en un instrumento de protección de los mismos.

Por todo lo anterior podemos darnos cuenta de la particular importancia de contar con un tribunal internacional de naturaleza específicamente penal, cuya finalidad es enjuiciar a los individuos que cometan crímenes de genocidio, *lesa humanidad*, guerra y agresión.

Tomemos conciencia que aceptar la jurisdicción de la Corte Penal Internacional es un avance extraordinario para la comunidad de naciones. Por supuesto que no resulta fácil someterse a una autoridad internacional y creo que para nuestro país resulta aún más complejo, por ello el que México sea estado parte, habla de una solidez al interior, pues no tenemos a nadie a quien encubrir ni nada qué ocultar. Por tanto no tenemos motivos para evitar la íntegra aplicación de las disposiciones del Estatuto de Roma.

Ahora bien, permítanme traer a colación el debate que se dio en el Pleno de la Cámara de Senadores que conllevó a la aprobación de la reforma al artículo 21 constitucional. Ello con la finalidad de recordar algunos argumentos que nos evidencian ciertas reticencias para aceptar la plena entrada en vigor de la jurisdicción complementaria de la Corte Penal Internacional en México.

México firmó con gran expectación el Estatuto de Roma en septiembre del año 2000, durante la Cumbre del Milenio. El proceso hacia la ratificación fue complicado y largo. Pues como todos sabemos que la decisión de ajustar el Estatuto a la Constitución, a través de una reforma constitucional no era una empresa fácil, el proceso fue sin duda largo y, en este caso en particular, tortuoso al tratarse de un tema polémico y poco conocido.

Recordemos que este proceso despuntó una amplia participación de expertos, académicos, legisladores y funcionarios del Poder Ejecutivo Federal. El texto que fue aprobado derivó del trabajo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Relaciones Exteriores, de Organismos Internacionales, de Justicia, de Derechos Humanos, y de Estudios Legislativos. La reforma aprobada autoriza al Ejecutivo federal el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, previa autorización del Senado de la República, "caso por caso". Esto es, que se necesita la aprobación del Senado para que se pueda reconocer su jurisdicción.

Si bien podría verse como un requisito interno de procedimiento para que el Estado mexicano esté en posibilidad de reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional cuando ésta así lo solicite, en los hechos es una reserva. Así pues, la actuación de la justicia internacional no puede ni debe depender de consentimientos. Por ello, no puede verse impedido el ejercicio de su jurisdicción complementaria por procedimientos que, mediante una reforma podemos eliminar de nuestra Carta Magna.

No obstante lo anterior y el avance positivo mediante la reforma al artículo 21 constitucional, ello no bastó, pues la leyenda "en cada caso", propicia que la aplicación del Estatuto quede atada de manos, pues el Estatuto por su misma naturaleza no

acepta reservas de ningún tipo tal y como lo dispone su artículo 120. De ahí, la necesidad de enmendar ese error.

Por tanto, ninguna instancia gubernamental puede actuar con discrecionalidad para decidir quién debe ser sometido a un juicio internacional en caso de cometer alguno de los crímenes que el Estatuto ampara. Dicho candado debe ser eliminado pues limita el funcionamiento de la Corte Penal Internacional en nuestro país. Ni el Poder Ejecutivo, ni el Poder Legislativo pueden tener facultades para decidir cuáles y quiénes deben ser llevados ante esa instancia por los delitos de: genocidio, agresión, guerra o de lesa humanidad.

México, si en verdad quiere demostrarle al mundo, que respeta y promueve los derechos humanos de manera integral, no puede seguir en los hechos el ejemplo de Estados Unidos, que no sólo retiró su firma de ese instrumento, sino que ha presionado a otros gobiernos para garantizar la impunidad de sus ciudadanos. México no puede ni debe convertir la posible entrega de mexicanos a la Corte Penal Internacional en un acto de negociación entre grupos de poder; es decir, no puede politizar la justicia. Nadie en el país debe temer la plena adhesión de México al estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional. De lo que se trata es de reformar nuestra Ley Suprema para que podamos aceptar la jurisdicción de aquel tribunal, en los términos que establece el Estatuto de Roma, sin reservas o condiciones.

Tenemos que estar concientes y convencidos de que México debe incorporarse al régimen de la justicia penal internacional por ser la alternativa más adecuada en el esfuerzo común para evitar o disminuir los crímenes más graves de alcance internacional y suprimir la impunidad. No obstante lo anterior, para nadie es una sorpresa que el sistema penal internacional tenga imperfecciones pero siempre será mejor convocarlo antes que se aplique el uso de la fuerza por parte de los más poderosos, antes de que se den soluciones unilaterales, antes de que se creen más tribunales *ad hoc*, antes de que la justicia sea administrada por los vencedores sobre los vencidos.



También quiero señalar que en aquella ocasión, uno de los argumentos que se utilizó fue que "darle entrada a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional significaría ceder soberanía", pero hemos de observar que esa premisa ha sido invocada por algunos países poderosos con el sólo propósito de menospreciar los derechos que le corresponden a quienes son débiles. La soberanía no impide el pleno cumplimiento los compromisos internacionales, pues esos mismos compromisos contraen derechos y obligaciones. Si bien, un punto de debilidad de la Corte puede ser la injerencia del Consejo de Seguridad, en todos sentidos es preferible contar con una Corte Penal Internacional que prescindir de ella.

Además, hemos de advertir que los tratados internacionales son el pilar del derecho internacional cuyo respeto a nivel mundial ha garantizado un orden global. México está jurídicamente vinculado a determinados organismos universales, regionales o bilaterales, con todas las obligaciones y los derechos que ello conlleva. Una de esas obligaciones es la que corresponde a aceptar las visitas de los relatores especiales cuyas recomendaciones a su vez deben ser observadas. Así pues, el Estado mexicano tiene que cumplir procedimientos mandatados por diversas instancias creadas a partir de tratados y convenciones.

En consecuencia, cuando aceptamos la jurisdicción de la Corte Penal Internacional tenemos la obligación de cumplir con lo dispuesto en el Estatuto que la origina. En caso de suscitarse controversias con respecto a la actuación de dicho Tribunal, el mismo estatuto contiene vías de solución. Por ello, no es aceptable condicionar la aplicación de la justicia penal internacional a consideraciones políticas, partidistas o de índole personal.

La reforma al artículo 21 constitucional que fue aprobada en el 2001 no resulta aceptable para el sistema de justicia internacional. Para el examen de un caso particular, México quedará en una situación muy desfavorable, pues en el dictamen aprobado no se especifica en qué consiste el reconocimiento "caso por caso" de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

Tenemos la obligación en términos de lo previsto en el Estatuto de Roma de cooperar y prestar asistencia a la Corte Penal Internacional para que lleve a cabo el procesamiento de cualquier asunto que se haya considerado admisible por la competencia de la Corte, además es trascendental señalar que el Estatuto establece una serie de acciones de carácter judicial que requieren de la cooperación de los estados, siempre bajo el principio de complementariedad con la legislación nacional.

Ya hemos ratificado el Estatuto de Roma, nuestra Constitución ha sido reformada para otorgarle facultad al Titular del Ejecutivo Federal y al Senado de la República de reconocer la jurisdicción de la CPI, ahora se requiere llevar a cabo otra reforma. Hagamos posible su funcionamiento cabal pues recordemos que el Estatuto de Roma establece obligaciones para los estados para tipificar en sus legislaciones nacionales los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad, el genocidio, así como el crimen de agresión. Al haber ratificado el Estatuto, estamos obligados a cooperar con la Corte en varios aspectos, más aún cuando se está en total concordancia con el artículo 133 constitucional.

Queda claro que no obstante la necesidad de revertir el candado impuesto al 21 constitucional estamos en espera de la Ley Reglamentaria que atenderá todas las aristas de la Corte, para evitar interpretaciones de normas dispersas, que además pudieran resultar conflictivas.

México es una nación que no está acostumbrada a ser monitoreada por organismos internacionales, pero eso ha cambiado actualmente con las diversas visitas de Relatores y otros representantes internacionales. De hecho esa es la manera más transparente para mostrarle al mundo que efectivamente México es un país democrático y que está comprometido con los derechos humanos.

México y todos sus ciudadanos necesitamos construir un sistema de justicia férreo, igualitario, nacional y soberano, la Corte Penal Internacional en ningún sentido afectará lo anterior. Será todo lo contrario, porque en la medida que logremos ese sistema de justicia sólido, la Corte no tendrá por qué allegarse. Precisamente el

espíritu de esta reforma tiene que ver con el llamado del Estatuto para que hagamos de nuestro sistema de justicia, un sistema inquebrantable para que la Corte no solicite ejercer su jurisdicción subsidiaria.

Nuestro país tiene que juzgar a los autores de los delitos que son competencia de la CPI. Así, la Corte no tendría motivos para hacerse presente. Nuestro país ha dado ya un paso hacia delante, lo que tenemos que hacer es garantizar que haya juicios justos o imparciales, tanto para la víctima como para el presunto delincuente. Además, que efectivamente exista una sentencia que corresponda al delito cometido. Las situaciones de guerra serán las de mayor incidencia para la Corte. En nuestro país hay paz social.

México sin duda tiene que cambiar muchas cosas, por ello no podemos representar otra cosa hacia afuera que no sea el reflejo de lo que pasa adentro.

En atención a lo anteriormente expuesto, los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México respetuosamente sometemos a este pleno la siguiente iniciativa de

**Decreto mediante el cual se reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

Artículo 21. ...

...

...

...

El **Titular del** Ejecutivo federal podrá, con la aprobación del Senado, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

...

...

### **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, sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los veintiséis días del mes de abril de 2006.

Diputada Érika Larregui Nagel (rúbrica)

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

La suscrita, diputada Marina Arvizu Rivas, integrante del Grupo Parlamentario de Alternativa Socialdemócrata y Campesina en esta Cámara de Diputados de 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, somete a la consideración de esta soberanía popular la presente iniciativa, que contiene proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 35, 41, 71, 73, 89, 99, 116 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

**Primero.** Si bien el desarrollo de las democracias occidentales ha observado varias etapas a lo largo de la historia, en términos generales ha logrado su más amplio desenvolvimiento con posterioridad a la Revolución Francesa y la guerra de independencia norteamericana. En tal sentido, y durante los siglos XIX y XX los regímenes democráticos se concibieron básicamente a través de su vertiente de repúblicas representativas, como única modalidad para la manifestación de la voluntad popular, y tenía por objeto ampliar el universo del cuerpo electoral, esto es, acrecentar el concepto de ciudadanía a sectores más amplios de la sociedad. Sólo hasta muy recientemente, salvo excepciones, comenzaron a desarrollarse formulas alternas de participación política de la ciudadanía.

Las razones para ello han sido múltiples. Particularmente en el ámbito latinoamericano, por ejemplo, ello ha estado ligado lo mismo al periodo de transiciones

democratizadoras de la región, a los procesos de relegitimación de las recientes democracias, así como a la necesidad de introducir fórmulas que permitieran resolver diferencias entre los poderes constituidos.

En el caso de nuestro país la transición mexicana ha estado marcada por dos procesos paralelos que se reforzaron mutuamente. Por un lado, una suerte de plan de cuotas, en las que las distintas fuerzas políticas fueron acordando avances democratizadores graduales, que han ido desde la presencia regular de las oposiciones en el Congreso de la Unión, a raíz de la reforma política de 1977, pasando por la creación del Instituto Federal Electoral y concluyendo con el establecimiento de mecanismos que garantizarán procesos electorales más equitativos. Por el otro, una determinante participación política de la ciudadanía, la que mediante su voto en cada una de las elecciones federales, ha ido acentuando y asentando los cambios políticos en el país, para llegar hasta el momento en que nos encontramos. En tal sentido, la transición mexicana sería incomprensible sin el acompañamiento ciudadano en su ampliación y desarrollo.

**Segundo.** No obstante lo anterior, la consolidación del régimen democrático en México ha encontrado una suerte de límite dadas las reglas de funcionamiento del sistema político actual. Tales reglas no logran resolver a la fecha el problema básico de gobernabilidad democrática. Las diferencias entre poderes se trasladan prácticamente de manera frecuente al ámbito del Poder Judicial, cuando en buena medida se tratan de conflictos que requieren del consenso de las fuerzas políticas.

Por otro lado, si bien el proceso de avance gradual en la esfera política ha tenido logros insoslayables, también lo es que se requiere prevenir el uso exclusivo de tal mecanismo ya que de lo contrario se daría pie a que tal proceso se observe por parte de la ciudadanía, como un pacto de elites, excluyente de otros sectores y grupos interesados en el desarrollo del país, que no desean circunscribirse de manera forzada a la vida partidaria.

Con base en ello, las condiciones del país parecen permitir la introducción de fórmulas directas de participación política, dado su nivel de información, su persistente participación electoral, las recurrentes diferencias entre las fuerzas políticas y el inmovilismo e ineficacia que parece invadir a el funcionamiento de diversas instituciones.

En tal sentido, la circunstancia política parece reproducir las condiciones que han propiciado el surgimiento de fórmulas de participación política directa de los ciudadanos. Es decir, la necesidad de resolver diferencias entre las fuerzas políticas del país, así como los altos grados de cuestionamiento a esas mismas fuerzas por los ciudadanos.

**Tercero.** Resulta evidente que tales formulas de participación política directa no resolverán por si solas los problemas inherentes a la consolidación democrática en el país, pero sin duda hacen participe de su solución a todos aquellos a quienes, en última instancia afecta esta situación: la ciudadanía.

Efectivamente, la gran mayoría de mujeres y hombres de nuestro país carecen de los medios efectivos para participar en la toma de decisiones, que vayan más allá de la jornada electoral. Salvo excepciones, los derechos políticos de los ciudadanos se encuentran limitados o restringidos a la esfera estrictamente electoral o partidista, sin que exista una sola razón para que la ciudadanía deba circunscribirse a intervenir en la vida política del país exclusivamente por esas vías. La incorporación de tales fórmulas constituye, en consecuencia, una ampliación de derechos y libertades ciudadanas.

De hecho, entre las fuerzas políticas de nuestro país existe un reconocimiento tácito de esas circunstancias y necesidad, toda vez que todas las fuerzas políticas ha presentado diversos proyectos de iniciativas en esa materia, en las que las diferencias resultan ser más de grado y énfasis que de fondo. Sin embargo, ninguna de ellas ha logrado fructificar en sus respectivas reformas constitucionales y legales. El hecho

refleja, bien la parálisis que llega a invadir a los órganos del Estado, bien el desdén por incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones.

Por ende, la incorporación de tales medidas podrá significar una manera en que los propios ciudadanos, como en los últimos lustros, habrán de acelerar los cambios en el sistema político, obligando a las fuerzas políticas a redoblar el esfuerzo por estar a la altura de los avances que marque la ciudadanía a través de esos mecanismos.

**Cuarto.** El referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular son figuras jurídicas que se han ido asentando y generalizando en las democracias occidentales e incluso en nuestro país. Resulta significativo que con excepción de nuestro país y la República Dominicana, prácticamente todas las democracias latinoamericanas integran en sus respectivos marcos normativos alguna, varias o incluso todas esas fórmulas. Si bien se puede afirmar que en varios de ellos su existencia jurídica no se ha traducido en una práctica consuetudinaria, ello no es razón suficiente para evitar su regulación jurídica en nuestro país. Por una parte, la realidad de nuestro país no ha requerido en décadas enteras el uso de diversos preceptos constitucionales, respecto de los cuales nadie podría exigir su anulación. Por la otra, resulta erróneo pensar que los cambios jurídicos sólo son necesarios para atender circunstancias presentes e inevitables. Por el contrario, lo importante es establecer, de manera anticipada, vías de solución para aquellos contextos adversos que se podrían presentar.

De igual forma, dichas fórmulas de participación política tampoco pueden considerarse como mecanismos ajenos a nuestro desenvolvimiento político. Con la única excepción de cuatro entidades federativas, prácticamente todo el país ya tiene reguladas una o varias de dichas fórmulas de participación directa de los ciudadanos. Ello representa, por tanto, una deuda que los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión tienen con los ciudadanos de nuestro país.

**Quinto.** La presente iniciativa tiene como propósito establecer la existencia del referéndum, plebiscito y la iniciativa popular, garantizando su generalidad en todo el



territorio nacional. No se contempla la revocación de mandato en tanto que esta fue motivo de una iniciativa diferente ya presentada con antelación.

En primera instancia, se reforma la fracción I del artículo 35 constitucional, a efecto de establecer entre las prerrogativas del ciudadano, la de ejercer el voto en los procesos de referéndum y plebiscito. Al respecto, es preciso señalar que no se incorpora en el artículo 36 porque, aun cuando el voto activo en las elecciones también se considera una obligación, ningún ciudadano ha sido sancionado por el incumplimiento de la misma, además de que, siendo un derecho, es potestad del individuo ejercerlo o no. Finalmente sería contradictorio señalar, como se verá más adelante, un porcentaje de votación mínimo para determinar la validez del referéndum y plebiscito, y al mismo tiempo señalar la obligatoriedad del sufragio en tales procesos, porque ello supondría niveles de votación cercanos al cien por ciento de empadronados.

**Sexto.** De igual manera se reforma el primer párrafo del artículo 41 de la Carta Magna, a efecto de integrar como expresión del ejercicio de la soberanía popular, la participación directa de los ciudadanos a través del referéndum, plebiscito y la iniciativa popular.

Al respecto es preciso señalar que el artículo 40 de la constitución establece el carácter de la República como representativa, democrática y federal. La incorporación de formas de democracia directa no violenta ni es contradictorio con tal precepto, porque el país seguirá funcionando de manera regular como una república representativa, y sólo de manera específica, para asuntos y circunstancias puntualmente detalladas en la propia norma constitucional, operarán tales fórmulas de participación popular, además que se encuentran amparados por el carácter democrático que dicho artículo también le confiere a la república.

Desde esta perspectiva, sin embargo, sí debe modificarse el artículo 41, porque en él se describe la forma como el pueblo ejerce su soberanía, lo cual podría ser a través de los Poderes de la Unión como de los estados, o bien de manera directa, a través de las fórmulas señaladas, las cuales no requieren forzosa ni directamente la

intermediación de tales poderes. Efectivamente, se considera pertinente que los ciudadanos, directamente propongan y decidan sobre las cuestiones que les resulten relevantes.

Por su parte, la redacción propuesta implica que el uso de tales fórmulas de participación política pueda ser empleado lo mismo a nivel federal como en el ámbito de las entidades federativas. Al respecto es oportuno recordar que tales fórmulas ya se encuentran presentes en la gran mayoría de dichas entidades.

Sin embargo, toda vez que la democracia representativa y las fórmulas de democracia directa constituyen mecanismos paralelos del ejercicio de la soberanía, resulta pertinente establecer claramente su diferenciación, por lo que se propone crear dos apartados en dicho artículo. El apartado A abordará los procedimientos de designación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, prácticamente en los términos actuales, con adecuaciones que permitan ampliar la esfera de facultades del Instituto Federal Electoral y del Poder Judicial en estas nuevas modalidades de participación política. Por su parte, se crea un apartado B, el cual incorpora las reglas básicas de funcionamiento del referéndum y plebiscito.

En el primer caso se establece que el referéndum será obligatorio tratándose de reformas constitucionales relativas a las garantías individuales y derechos políticos del ciudadano; soberanía nacional, forma de gobierno, partes integrantes de la federación y el territorio nacional; división de poderes y en lo relativo al proceso de reforma constitucional.

Sin embargo se establece que el referéndum será facultativo, es decir, permitido en ejercicio de una facultad expresamente conferida, para el caso de la reforma, adición, derogación o abrogación de una ley o precepto constitucional o legal.

La fracción II de dicho apartado define el plebiscito en cuanto a la función para la cual será empleado, en términos de la consulta a los ciudadanos para que se manifiesten sobre decisiones políticas fundamentales de la nación. El carácter de decisión política

fundamental se lo otorgan las entidades o instancias que están facultadas para convocarlo y que se precisan en la fracción III subsiguiente, aplicable también al referéndum, como son el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la mayoría absoluta de alguna de las cámaras que integran el Congreso de la Unión o el Instituto Federal Electoral, a solicitud de un número de ciudadanos equivalente al 5 por ciento de los inscritos en el padrón electoral federal.

En el primer caso se trata de uno de los Poderes de la Unión; en el segundo caso se determina que sea una de las cámaras por mayoría absoluta, en virtud de que debe cuidarse que tales ejercicios se desarrollen a partir del acuerdo y concurso de varias fuerzas políticas del país. En el tercer caso, el porcentaje pretende que sea un número de ciudadanos que no sea tan reducido que una fuerza política por sí misma pueda requerirlo a través de sus afiliados, pero sin que sea excesivo para que los ciudadanos puedan cumplir los requisitos que se establezcan en ley en tiempo y forma. Se trata de otorgarle a tales mecanismos de democracia directa un carácter de excepción y de control gubernamental, que no compita ni merme la eficacia de los poderes constituidos. De hecho cabe destacar que tal porcentaje es similar o incluso menor a lo que se requiere en las constituciones otros países de la región como Colombia (10 por ciento), Costa Rica (5 por ciento), Uruguay (10 por ciento) y Venezuela (entre 5 y 10 por ciento).

La fracción IV establece la imposibilidad de llevar a cabo un referéndum o plebiscito para cuestiones diversas como las tributarias o fiscales, así como de Ingresos y Egresos de la Federación; financiera; seguridad nacional; expropiación; tratados, convenios y acuerdos internacionales en vigor y las demás que determinen las leyes. Tal restricción no implica que tales asuntos no puedan ser sujetos al ejercicio de la soberanía popular, sino que solo podrán serlo por vía de los representantes populares electos, en quienes recaerá la responsabilidad de su indebido tratamiento.

Finalmente, la fracción V del citado apartado establece el marco mínimo por el cual el referéndum o plebiscito tendrán efectos vinculantes, por lo que se requerirá la participación de al menos el cincuenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el

padrón electoral, y el voto afirmativo de la mayoría de los ciudadanos sufragantes para la aprobación de una reforma constitucional, y de cuarenta por ciento para todos los demás casos.

**Séptimo.** La integración del derecho de iniciativa popular se desarrolla en el citado artículo 41 constitucional, así como en el artículo 71 de la propia Carta Magna. En este último caso, se determina como derecho para iniciar leyes a los ciudadanos en un número superior al 0.1 por ciento del padrón electoral federal. Dicho porcentaje debe verse también a la luz del requerido para constituir un partido político, el cual está fijado en 0.26 por ciento del padrón electoral vigente en la elección federal anterior. Requerir una cifra igual o superior a este último porcentaje sería tanto como inhibir ese derecho, ya que de lo que se trata es de establecer un mecanismo de participación que no requiera la necesidad de forjar nuevos partidos. Por su parte, la cifra propuesta también es menor a lo requerido en los países latinoamericanos que contemplan dicha figura en su norma constitucional. Tales son los casos de Argentina (3 por ciento), Brasil (1 por ciento), Chile (5 por ciento), Colombia (5 por ciento), Costa Rica (5 por ciento), Ecuador (0.25 por ciento) y Perú (0.3 por ciento). Adicionalmente cabe referir que tal derecho no se incluye en el artículo 35 constitucional dado que el mismo no se ejerce, como cualquiera de los ahí descritos, de manera individual o personal por el ciudadano, sino que requiere un respaldo colectivo, por lo que se estima pertinente dejarlo asentado exclusivamente en el referido artículo 71 constitucional.

En el caso del artículo 41, se adiciona como atribución específica del Instituto Federal Electoral verificar el cumplimiento de dicho requisito.

**Octavo.** Las reformas a los artículos 73, 89 y 99 tienen que ver con las adecuaciones en la norma constitucional para la intervención de los Poderes de la Unión en el desarrollo de tales procesos de consulta, al establecerlas facultades y atribuciones correspondientes a los Poderes Ejecutivo, legislativo o Judicial. En el mismo sentido se reforma el artículo 135 constitucional, para ajustar su redacción para el caso del referéndum constitucional.

De igual forma se proponen reformas al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para integrar esas figuras al ámbito estatal. Finalmente, se establecen dos artículos transitorios para determinar la vigencia de tales reformas y se establece un plazo a las legislaturas estatales para realizar las adecuaciones que correspondan.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, presento ante la honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforman los artículos 35, 41, 71, 73, 89, 99, 116 y 135, y se adiciona un apartado B en el artículo 41 y una fracción IX, recorriendo la numeración subsecuente, al artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 35, 41, 71, 73, 89, 99, 116 y 135, y se adiciona un apartado B en el artículo 41 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 referéndum y plebiscito;**

II...

Artículo 41. El pueblo ejercer su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, **así como de manera directa a través del referéndum, plebiscito y la iniciativa popular**, 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.

A) La renovación...

I. ...

II. ...

III. La organización de las elecciones federales **y de los procesos de referéndum y plebiscito**, es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral...

...

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 las constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión con fines electorales. **Igualmente verificará el cumplimiento de los requisitos relativos al referéndum, plebiscito y la iniciativa popular, y tendrá a su cargo el desarrollo y cómputo de resultados de aquellos procesos que supongan el sufragio ciudadano.** Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado, de asociación **y los relacionados con el referéndum, plebiscito y la iniciativa popular**, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En las materias referidas en la presente base la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirán efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

**B. El pueblo participará directamente en las decisiones de la república a través del referéndum y plebiscito, en términos de lo establecido por esta Constitución, la ley reglamentaria correspondiente, y conforme a lo siguiente:**

**I. El referéndum será obligatorio tratándose de garantías individuales y derechos políticos del ciudadano; soberanía nacional, forma de gobierno, partes integrantes de la federación y el territorio nacional; división de poderes y en lo relativo al proceso de reforma constitucional y será convocado por el Congreso de la Unión.**

Será facultativo en el caso de adición, reforma, derogación o abrogación de de una ley o precepto constitucional que no se refiera a las materias señaladas en el párrafo anterior.

**II. El plebiscito será la consulta hecha a los ciudadanos para que se manifiesten sobre decisiones políticas fundamentales de la nación.**

**III. Podrán convocar a referéndum o plebiscito:**

- a) El presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) La mayoría simple de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión;
- c) El Instituto Federal Electoral, cuando así se lo solicite el cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal.

**IV. No podrán someterse a referéndum o plebiscito asuntos relativos a las siguientes materias:**

- a) Tributarias o fiscales, así como de Ingresos y Egresos de la Federación;
- b) Financiera;
- c) De seguridad nacional;
- d) Expropiación;

- e) Tratados, convenios y acuerdos internacionales en vigor;
- f) Las demás que determinen las leyes.

V. El resultado de los procesos de referéndum y plebiscito serán obligatorios para gobernantes y gobernados, siempre que en dichos procesos participen cuando menos el cincuenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, tratándose de una modificación de la presente Constitución, y cuarenta por ciento en los demás casos, más el voto aprobatorio de la mayoría simple de dichos porcentajes.

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

I. a III. ...

**IV. A los ciudadanos, en un número superior al 0.1 por ciento del padrón electoral federal.**

Las iniciativas presentadas por el presidente de la república, por las legislaturas de los estados, por las diputaciones de los mismos, **o por los ciudadanos en términos de lo señalado en la fracción IV del presente artículo**, pasarán desde luego a comisiones: Las que presenten los diputados y senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

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

I. a XXIX-M. ...

**XXX. Para expedir leyes en material de referéndum, plebiscito e iniciativa popular.**

**XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.**

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

I. a XVIII. ...



**XIX. Convocar a referéndum o plebiscito cuando así lo estime conveniente, con excepción de aquellos asuntos que sean competencia exclusiva de alguna de las Cámaras o del Congreso de la Unión.**

Artículo 99. El Tribunal Electoral será...

I. a VII. ...

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia;

**IX. Las impugnaciones en materia de de referéndum, plebiscito e iniciativa popular; y**

X. Las demás que señale la ley.

Artículo 116...

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

I. a IX. ...

**X. Las constituciones y las leyes de los estados establecerán las reglas y procedimientos relativos al referéndum, plebiscito y la iniciativa popular.**

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 **y, de ser el caso, se sometan a referéndum, en los términos de la presente Constitución.** 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.

### **Artículos Transitorios**

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

**Segundo. Las reformas y adecuaciones que se deriven de este decreto para las constituciones y leyes de las entidades federativas, así como la ley reglamentaria en la materia, deberán aprobarse en un plazo no mayor a los seis meses contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto.**

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de abril de 2007.

Diputada Marina Arvizu Rivas (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 94 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO ALBERTO ESTEVA SALINAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA**

El suscrito, Alberto Esteva Salinas, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario de Convergencia de la LX Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad que le otorgan los artículos 70, 71, fracción II, 72, inciso h), y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 55, fracción II, 62, 63 y demás relativos y conexos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía la iniciativa de decreto que reforma y adiciona los artículos 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 94, numeral primero, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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 que dé curso y ordene el trámite de esta iniciativa de reforma y adición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos de la normatividad vigente.

Para el efecto de sustentar la propuesta contenida en esta iniciativa de reforma y adición, se realiza a continuación la siguiente

## Exposición de Motivos

El Instituto Federal Electoral es organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, y en el ejercicio de su función de organizar las elecciones, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad son sus principios rectores.

Desde su creación, el Instituto Federal Electoral, al encargarse de la organización y de llevar a cabo un buen desarrollo del proceso electoral, ha delegado ciertas funciones específicas propias de su obligación. Es el caso de la licitación de la impresión de la documentación electoral, como las boletas electorales, sólo por mencionar una de las más importantes.

La problemática que afronta esta situación, de licitar la impresión de la documentación electoral, es que no existe una total supervisión por parte del Instituto Federal Electoral sobre los actos de los diversos talleres gráficos, dejando a un lado uno de los principios por los que se rige el IFE, como el de certeza, ya que a los electores no se nos hace llegar toda la información de cómo se concluye que cierta empresa pueda brindar o no la seguridad y confianza de que en verdad estarán bien resguardadas.

En diversas ocasiones, el IFE ha manifestado su respaldo a los trabajos que realizan los talleres o empresas encargados de la impresión de la documentación electoral.

No podemos tener la certeza de que no exista alguna irregularidad en el procedimiento de impresión que pueda generar incertidumbre en el electorado, o que se esté violentado alguna normatividad.

También, han existido suspicacias en el manejo de los recursos públicos destinados a este trabajo específico de impresión de documentación electoral, que encomienda el IFE, ya que en los últimos años han surgido acusaciones de presuntas irregularidades en torno de algunos procesos de adquisición de materiales electorales en algunas entidades del país.

Ése ha sido el caso del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), donde se insistió en contratar a una empresa cartonera para elaborar el material por usar en los comicios municipales de abril de 2006, además del escándalo de corrupción que le antecedió y que igualmente ocurrió en el órgano electoral de Guerrero, donde Formas Finas montó un supuesto acto de soborno a un consejero electoral para conseguir un contrato de proveeduría de material electoral.

Así como estos ejemplos, podríamos mencionar otros que han afectado la confianza y la credibilidad de algunos integrantes de órganos electorales, federales y locales, que son independientes del IFE.

Por ello, el IFE no puede permitir que la credibilidad que todavía tiene entre un sector importante de la ciudadanía se vea aún más afectada por todos los problemas que surgen en cuanto a su imparcialidad en los comicios.

Así, la producción de materiales electorales es un aspecto estratégico de la organización de las elecciones federales y locales, por lo cual el IFE debe blindarse al aceptar que esas compras y licitaciones que se hacen, acerca de la impresión y obtención de la documentación electoral, la tengan que realizar como una función propia del instituto con absoluta transparencia, siendo ellos los encargados de la impresión de la documentación y ya no licitarse a empresas privadas que no garantizan transparencia y certeza de sus actos, además de que los recursos que se destinan para tales efectos disminuirían considerablemente y los partidos políticos podrían vigilar de manera directa la elaboración e impresión de la documentación electoral.

Por lo anterior, el suscrito, diputado federal Alberto Esteva Salinas, del Grupo Parlamentario de Convergencia, somete a consideración de la honorable Cámara de Diputados que sea aprobado el siguiente

**Proyecto de reforma y adición de los artículos 41, fracción III, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 94, numeral 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

**Primero.** Se reforma y adiciona el artículo 41, fracción III, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 41.**

III. ...

...

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales **para las elecciones federales y estatales**, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

**Segundo.** Se reforma y adiciona el artículo 94, numeral primero, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, quedando en los términos siguientes:

**Artículo 94.**

1. ...

...

c) **Encargarse de la impresión y** distribución de la documentación electoral autorizada;

...

### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de abril de 2007.

Diputado Alberto Esteva Salinas (rúbrica)

## QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO EDUARDO DE LA TORRE JARAMILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ALTERNATIVA

El suscrito, diputado federal a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, 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, someto a la consideración de este honorable pleno, la presente iniciativa con proyecto de decreto por que se reforman y modifican diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, bajo la siguiente

### Exposición de Motivos

Dentro de las actuales debilidades de la democracia mexicana se observan los siguientes aspectos: a) una inadecuación de las viejas instituciones políticas del autoritarismo en la joven democracia, lo que por supuesto las hace disfuncionales, b) una cultura política propia de aquella época autoritaria o semiautoritaria, y particularmente evocando siempre al hombre fuerte, c) el alejamiento de los actores políticos y ciudadanos de una cultura de la legalidad, o mejor dicho el desprecio de la ley, y d) el empoderamiento de los poderes fácticos.

Dado el anterior diagnóstico político-institucional, aquel representa un reto para elevar la calidad de la democracia en México, la cual hoy en día transita inexorablemente por la refundación del sistema de partidos políticos que existen en la vida pública nacional,



es así como tenemos que dotarles de una regulación que les de mayor funcionalidad y certidumbre, a esa entidad de interés público que se encuentra rezagada de los cambios que esta exigiendo la sociedad mexicana.

Dado lo anterior, es pertinente realizar un breve recuento histórico del sistema de partidos políticos en el país.

La reforma del sistema electoral mexicano se inició con la aprobación de la Ley Electoral Federal de 1946. Este ordenamiento, aunque avanzado en términos de su sola existencia, significó la centralización de los procesos electorales. Es cierto que en ese entonces los partidos de oposición eran escasos y débiles, además de enfrentarse a un ambiente hostil propiciado desde el gobierno y su recientemente inaugurado instituto político que intentó mantener el espíritu revolucionario. La tendencia predominante fue la del centralismo y la no reelección en ningún nivel de gobierno. Así, en 1953, se reformó el artículo 115 constitucional para evitar la reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos.<sup>1</sup>

La reforma electoral de 1963, que produjo los denominados "Diputados de Partido", fue otro avance en el reconocimiento de las minorías y en la necesidad de apertura política del sistema electoral del país. El acceso de los partidos de oposición a la Cámara de Diputados marcó un cambio cualitativo del sistema político de representación.<sup>2</sup> Es pertinente mencionar que el criterio de asignación de los diputados por partido, era que en caso de que se obtuviera el 2.5 por ciento de la votación se asignaban 5 diputados, los cuales no debían pasar de 20 por partido político, límite impuesto por ley, y por cada 0.5 por ciento más se asignaba 1 diputado.

En la memoria reciente, el parteaguas reformista de 1977 puede ser el referente político primigenio de un arduo y sinuoso proceso de liberalización que nos llevó a una democracia votada que encuentra en la alternancia electoral de 2000 un nuevo impulso. La reforma de aquél año se ensayó en 1979 y produjo una apertura de dimensiones considerables en la participación electoral y el reconocimiento de nuevas y añejas organizaciones políticas.<sup>3</sup> Se amplió el número de escaños a 400, de los que

100 estarían asignados bajo el principio de representación proporcional, originalmente reservado a los partidos de oposición, sustentado en una redistribución federal electoral y la creación de las circunscripciones electorales. El proceso de consolidación del régimen democrático mexicano ha sido necesariamente un proceso de largo aliento. Durante décadas, la lucha por la apertura de dicho régimen generó conquistas limitadas y graciosas concesiones gubernamentales frente a las demandas de una sociedad tímidamente participativa en los frágiles organismos políticos de la época. Las reformas electorales han debido ser incluyentes, aunque no significaran una apertura total.

Retomando a Giovanni Sartori en su obra *Partidos y sistemas de partidos*, José Paoli dice que, de 1964 a 1988 pasamos de un sistema de partido único a un sistema de partido hegemónico, hasta llegar al de partido predominante. La década de los ochenta en México es la más significativa en la formación del sistema de partidos, que termina consolidándose en los noventa. Las diversas reformas, hay que reconocerlo, provenían de los gobiernos emanados del régimen de partido hegemónico.<sup>4</sup>

Los partidos de los años 70 enfrentaron circunstancias políticas y sociales que quizá no eran lo suficientemente apropiadas para aprovechar el impulso renovador de las reformas electorales. A pesar de ello, debe reconocerse que con las diversas reformas electorales, "el sistema de partidos se fortalece y el sistema electoral se hace más competitivo".

Las reformas electorales de la década de 1980 se dieron en medio de una fuerte crisis económica y de un fallido intento de reacomodo de la elite política gobernante. La reforma electoral de 1986 amplió el número de diputados a 500, de los que 200 serían de representación proporcional, a lo que también tendría acceso el PRI. Las elecciones de 1988 mostraron la efervescencia política resultante de ambos fenómenos y el surgimiento de una nueva realidad socio-política: la irrupción del pluralismo político. La reforma político-electoral que siguió a dicho trance tuvo también avances y retrocesos. Por un lado, plantea la creación del Instituto Federal Electoral, como órgano autónomo encargado de coordinar los procesos electorales en 1991 y,

por el otro, mantuvo una "cláusula de gobernabilidad" al tiempo que se eliminaron las coaliciones electorales.<sup>5</sup>

La frustración de cada vez mayores núcleos de personas, sobre todo jóvenes, tuvo repercusiones de desencanto en algunos y de motivación en otros; de estos últimos se produjo el surgimiento de partidos nuevos que parecen aportar nuevas opciones a la ciudadanía, ansiosa de encontrar una salida a los tradicionales problemas vinculados con los partidos de viejo cuño. En esta nueva realidad política surgieron nuevas formaciones políticas como el Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista de México.

Pero los partidos emergentes han sido también una puerta para la ambición personalista. Lamentablemente no han estado exentos de ser presas fáciles de oportunistas. El jugoso negocio de la política partidista ha sido otro lamentable espectáculo para la desolada ciudadanía que sólo atina a someter a la política y a los políticos al sótano de la respetabilidad.

La reforma electoral de 1993 fortaleció al sistema electoral fijando límites máximos en la representación de la principal fuerza electoral en la Cámara de Diputados (300 diputados por ambos principios o 60 por ciento de las curules) y aumentando el número de senadores a 96. También se fortaleció el carácter autónomo del Tribunal Federal Electoral, estableciendo un sistema de medios de impugnación.<sup>6</sup>

Con relación al registro de los partidos políticos, la reforma político-electoral de 1996 suprimió el carácter de registro condicionado, aunque se estableció el cuestionable antecedente de las Agrupaciones Políticas Nacionales. En todo caso, es verdad que las exigencias para el registro se flexibilizaron en términos de la afiliación requerida. Finalmente, incrementó porcentaje de votación requerido para la asignación de escaños de representación proporcional en el Congreso de 1.5 a 2 por ciento, que sería también el mínimo requerido para que un partido político nacional conserve su registro.

Las elecciones presidenciales de 2000 contaron con la entusiasta participación de numerosas organizaciones políticas de reciente formación, como el Partido de la Revolución Democrática, el Partido de Centro Democrático, el Partido de la Sociedad Nacionalista, Democracia Social, el Partido Alianza Social, y Convergencia por la Democracia, entre otros.

El triunfo de un partido distinto al gubernamental marcó un hito en el proceso de fortalecimiento democrático en México. Sin embargo, este proceso, que muchos han insistido en equipararlo a la transición democrática española, a todas luces erróneamente, no ha sido ni podía haber sido suave y libre de obstáculos. Es más, lamentablemente ha habido serios retrocesos en la consolidación del régimen democrático de nuestro país. Las tentaciones redentoras y las claudicaciones de los proyectos opositores han salpicado el camino de la consolidación democrática. O en la interpretación de Luis Aguilar<sup>7</sup>:

"...los protagonistas intelectuales y políticos de la democratización mexicana no se hayan plateado o no hayan anticipado con claridad estratégica la cuestión de la gobernabilidad de la democracia (en el sentido básico de capacidad de gobierno)... el olvido de ciertos temas y problemas hizo olvidar que la democracia es ante todo un orden político, un orden de instituciones que define y estabiliza las relaciones entre los poderes públicos y entre éstos y las libertades ciudadanas por ende, también define y enmarca el proceso de elección de gobernantes y el ejercicio de gobierno, fijando sus reglas y modos, sus alcances y límites. Si no se edifica el orden institucional propio de la democracia, aunque se sustituya electoralmente a los gobernantes y se considere que los nuevos líderes son portadores de otra moral pública y otra capacidad administrativa, la gobernabilidad democrática enfrentará problemas básicos sin poder resolverlos y, dicho de manera genérica pero radicalmente, el orden político de la democracia será incapaz de crear orden social."

Lejos de estar satisfechos con los avances políticos de los últimos años, los ciudadanos mexicanos demandan la profundización de los cambios, mayor apertura, total transparencia, menos simulación, mayor participación. Los esfuerzos reformadores han servido en diferente medida, pero no han logrado erradicar ciertas formas fraudulentas de aprovechar el proceso de apertura democrática y en cambio han deformado y frustrado su consolidación.

Tras la última gran reforma electoral, la de 1996, no ha vuelto a producirse una reforma de tipo político. La única reforma electoral de 2003, únicamente aumento los requisitos para la obtención del registro de los partidos políticos, empero con un carácter de contrarreforma electoral y profundamente antipluralista.

De este análisis se concluye la necesidad de las reformas en cuanto a partidos políticos. Lo que esta iniciativa en comento atiende.

Es evidente que el proceso político mexicano de las últimas dos décadas ha marcado una tendencia clara a la ampliación y el fortalecimiento del régimen democrático demandado por la sociedad. El sistema político democrático contenido en la Constitución Política mexicana fue deformado por una larga tradición de autoritarismo, cuyas secuelas alcanzaron al régimen económico y social, que requiere ser revisado para corregir los graves problemas sociales que parecieran endémicos. Por todo ello, la llamada Reforma del Estado se convirtió en una necesidad urgente reconocida por todos los sectores políticos.

Si bien es cierto que ha habido avances en este largo derrotero, resulta evidente que todavía hace falta pulir los mecanismos de participación electoral para hacerlos sólidos, responsables y representativos de la sociedad mexicana. Es imprescindible el rescate de los partidos políticos por que son ellos la base del régimen político electoral de nuestro país. El régimen de partidos ha mostrado sus limitaciones, por lo que requiere de ajustes legales que lo apuntalen en la dirección del fortalecimiento de la democracia electoral y participativa de la sociedad mexicana.

Finalmente, esta propuesta en primer término es un híbrido entre la consolidación del pluralismo y su ajuste a nuestra legalidad democrática. Asimismo, es una respuesta jurídico-política a las opiniones vertidas por el prestigiado politólogo Giovanni Sartori.

Clarificando la iniciativa en comento, la creación de un partido político y la obtención para su registro como tal, se necesitaría el 1.5 por ciento de la votación; a su vez, para obtener registro y prerrogativas es indispensable lograr el 2.5 por ciento, y para conservar registro, prerrogativas y espacios en el Congreso de la Unión, se tendría que alcanzar el 3 por ciento de la votación.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de la Honorable Asamblea la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma adicionan y

modifican diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

**Artículo Primero.** Se reforma y modifica la fracción II, del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 54.** La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. ...

II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. ...

IV. ...

V. ...

**Artículo Segundo.** Se reforma y modifica la fracción 2, del artículo 12 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

**Artículo 12.**

1. Para los efectos de la aplicación de la fracción II del artículo 54 de la Constitución, se entiende por votación total emitida la suma de todos los votos depositados en las urnas.

2. En la aplicación de la fracción III del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación

nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 1.5 por ciento y los votos nulos.

3. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. 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 ocho 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 ocho por ciento.

**Artículo Tercero.** Se reforma y modifica las fracciones 1 y 2, y se deroga la fracción 3, del artículo 32 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

**Artículo 32.**

1. Al partido político que no obtenga por lo menos el 1.5 por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este Código.

2. El hecho de que un partido político no obtenga por lo menos el 1.5 por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones, no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones nacionales según el principio de mayoría relativa.

3. Se deroga

**Artículo Cuarto.** Se reforma y modifica, la fracción 1 inciso b), del artículo 18 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

**Artículo 18.**

1. Para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional a que se refiere el segundo párrafo del artículo 56 de la Constitución, se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura y se atenderán las siguientes reglas:

a) ...

b) La asignación de senadores por el principio de representación proporcional se hará considerando como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 1.5 por ciento de la votación emitida para la lista correspondiente y los votos nulos.

2. ...

a) ...

b) ...

3. ...

4. ...

5. ...

a) ...

b) ...

6. ...

**Artículo Quinto.** Se adiciona un artículo 41 Bis, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

**Artículo 41 Bis.** La asignación de las prerrogativas previstas en el artículo anterior, únicamente corresponderán a los partidos políticos nacionales que hayan obtenido el



2.5 por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones previstas en las fracciones 1 y 2 del artículo 32, del presente Código.

**Artículo Sexto.** Se reforma y modifica, la fracción 1, inciso b) y c), del artículo 66, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

**Artículo 66.**

1. Son causa de pérdida de registro de un partido político:

a) ...

b) No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos el 1.5 por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos del párrafo 1 del artículo 32 de este Código;

c) No obtener por lo menos el 1.5 por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto;

d) a h) ...

**Transitorios**

**Primero.** Las presentes disposiciones entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Se derogan todas las disposiciones legales que se opongan al texto expreso del presente decreto.

**Notas**

*1 Etapas de cambio de las instituciones políticas en el México contemporáneo, Reforma del Estado,*

SEGOB, 2003, [www.reformadelestado.gob.mx](http://www.reformadelestado.gob.mx).

2 Con dicha reforma tuvieron representación proporcional en la XLVI Legislatura los siguientes partidos: Partido Acción Nacional, Partido Popular Socialista y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

3 Entre los nuevos partidos políticos estuvieron el Partido Demócrata Mexicano y el Partido Socialista de los Trabajadores; entre los viejos, el Partido Comunista Mexicano.

4 *Etapas de cambio de las instituciones políticas en el México contemporáneo*, Reforma del Estado, Segob, 2003, [www.reformadelestado.gob.mx](http://www.reformadelestado.gob.mx).

5 Cabe recordar que la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas fue sostenida por el llamado Frente Democrático Nacional, coalición opositora conformada por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, el Partido Popular Socialista, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, y otras organizaciones a quienes se sumó el Partido Socialista Unificado de México, sucesor del PCM, cuando su candidato, Heberto Castillo, declinó en favor de Cárdenas.

6 Ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde 1949 no participó en la vida política, puesto que decidió no intervenir en materia política-electoral, cuyo resultado fue negar una oportunidad a la oposición en una doble instancia de reclamo jurídico

7 Luis F. Aguilar. "Democracia y transición" en José Natividad González Parás, *La gobernabilidad democrática en México*, México, INAP/SG, 2000, p. 31.

Dado en el Salón de Sesiones a los veintiséis días del mes de abril de 2007.

Diputado Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo (rúbrica)

## QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA SILVIA OLIVA FRAGOSO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita diputada Silvia Oliva Fragoso, perteneciente al Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática con fundamento en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 71, fracción II; 73, fracción XI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II y 56 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 siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye nuestra máxima legislación, representa el ordenamiento jurídico a través del cual se establecen los derechos fundamentales de las personas, es en su parte orgánica la base a partir de la cual se organiza el Estado y sus instituciones.

La reforma del Estado no es un tema nuevo, desde décadas pasadas los diversos actores políticos han participado en mayor o menor medida en la realización de cambios en la organización de nuestro gobierno, instrumentándolos desde diversas reformas al texto original de la Carta Magna, a fin de que la realidad jurídica sea congruente con las necesidades sociales; principalmente en la necesaria búsqueda de la eficiencia de la función gubernamental y del equilibrio de los poderes; sin embargo, es en la actualidad cuando este tema retoma nuevamente una gran importancia, ya que debido a los recientes procesos electorales en que una vez más algunas

instituciones del Estado se han visto cuestionadas, el Congreso de la Unión tiene la obligación de buscar nuevas formas de gobernabilidad para poder otorgar a la ciudadanía mejores condiciones de vida y avanzar en la transición democrática; en esa búsqueda, se aprobó la denominada "Ley para la Reforma del Estado", la cual obliga a los legisladores a poner en la mesa de discusión y a elaborar leyes sobre los grandes temas que deberán ser abordados dentro de un tiempo límite de doce meses.

Esta ley para la reforma del Estado nos lleva a reflexionar sobre uno de los temas de trascendental importancia en el país; el régimen de gobierno, que entendiendo la necesidad de buscar nuevas formas para gobernar y racionalizar las funciones del presidente es que se presenta esta iniciativa, en la que se propone modificar el marco constitucional para que el presidente de la república al presentar su Informe de Gobierno escuche los posicionamientos de los legisladores y responda a las preguntas que se le formulen; que se nombre un jefe de gabinete con facultades de coordinación, administración y de relación política, para que se descongestionen las labores del primero; que las Cámaras ratifiquen a los secretarios de despacho y en el caso del procurador general de la República, mutar de la ratificación que hace el Senado al nombramiento que determina el presidente, a la designación que haga esa misma Cámara de una terna propuesta por el Ejecutivo federal. Todo esto con el fin de tener mayor participación, y consensos entre las diferentes fuerzas opositoras, para lograr una mejor gobernabilidad modificando la máxima ley para adecuar el régimen político que prevaleció con toda su fuerza hasta el año 2000, fecha en que la alternancia llegó al poder y que después de un sexenio, ha demostrado que el sistema presidencial debe ser modificado.

Ese régimen del presidencialismo autoritario en el que vivimos durante más de setenta años, cuando el PRI, partido político hegemónico y gobernante concentraba todo el poder, subordinando al Legislativo y al Judicial, dejó de ser funcional; desde 1997 en la Cámara de Diputados ya no existió ese dominio, se integró una fuerza opositora, representativa y plural; además, de la alternancia en los gobiernos que fueron ganados por otros partidos; en Baja California con Ernesto Rufo Appel; en Guanajuato con

Carlos Medina Placencia o en el DF con Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (PRD), que representaron el surgimiento de otras fuerzas políticas en los gobiernos tanto estatales como municipales, lo que ocasionó alternancia en el poder y que cada día exista una mayor participación activa de la oposición en la toma de decisiones.

Reconociendo que a través del tiempo la democracia se ha visto afectada por el autoritarismo y la concentración del poder en una sola persona, reflejo del siglo XIX y del XX, en los que, primero el militarismo en el país trataba de consolidarse en el poder, acotando las libertades individuales, al mismo tiempo que el poder de la iglesia era irrefutable, siendo los reformadores entre los que destacan Juárez y Lerdo quienes implantaron las Leyes de Reforma; más adelante, la Revolución Mexicana que otorgó importantes derechos sociales, desarrollándose también una hegemonía del grupo en el poder que convertiría al presidencialismo en un instrumento de dominación política. En la última parte del siglo XX, a pesar de los aciertos que se tuvieron en reformas importantes que dieron paso a la transición democrática, éstas han sido en cuanto a derechos políticos, los que ahora deben ampliarse y reafirmarse.

Esa concentración del poder en el titular del Ejecutivo, dieron lugar también a los controles en los ámbitos de la administración pública y de los espacios jurisdiccionales, los que se manejaron discrecionalmente, limitando a la vez las garantías individuales. Se dieron, en esta etapa de control del Ejecutivo y subordinación del Legislativo y Judicial, cambios a nuestra legislación que han sido retrocesos en las garantías sociales.

Debemos destacar que ese centralismo se ha visto acotado, a partir que existe una mayor participación en las decisiones del Legislativo, que en 1997 por primera vez no tuvo mayoría el partido en el poder. Ahora existen diferentes condiciones políticas y sociales que hacen necesarias nuevas definiciones y cambios a los ordenamientos para avanzar en la democratización del país.

Los informes presidenciales hasta antes de 1988 fueron más que un acto de rendición de cuentas, una ceremonia de subordinación del Legislativo hacia el Ejecutivo; con la

llegada a las Cámaras de legisladores del FDN (Frente Democrático Nacional), se inició un proceso hacia nuevas formas de interlocución entre los poderes con las continuas interpelaciones hacia el Presidente, porque con esta tradicional forma, los grupos parlamentarios no cuentan con un mecanismo a través del cual el presidente escuche sus posicionamientos o los legisladores puedan cuestionarlo. En el año de 2006, con la amenaza del Partido de la Revolución Democrática de no permitir la toma de protesta de Felipe Calderón, se refrendó la necesidad de mutar del obsoleto acto protocolario del Informe de Gobierno a un verdadero diálogo entre dos poderes.

Necesitamos el fortalecimiento del Estado, otorgando y distribuyendo funciones que han estado concentradas en quien ejerce el Poder Ejecutivo, para atenuar los contrastes que existen entre esas decisiones con las prácticas democráticas, con una forma más racional de ejercer la función presidencial. Esta tendencia de una mejor distribución de funciones, que se ha registrado en los sistemas presidenciales en Latinoamérica, nos dice Diego Valadés<sup>1</sup>, es en este sentido: que, sin tener que llegar a la dicotomía de jefatura de Estado y de gobierno, se cuenta con auxiliares para el desempeño de las numerosas tareas administrativas.

Comenta también Diego Valadés que el eje que sirve para identificar jurídicamente el tipo de sistema presidencial, está referido a la vigencia y a la eficacia de los instrumentos de control, que tiene el presidente hacia el Poder Judicial, los tribunales, pero además del control político que ejerce en el Congreso.

Es entonces necesario que se cree la figura de jefe de gabinete al que se le otorguen funciones especiales referentes a la administración pública, con controles específicos desde el Congreso, que además de limitar el poder presidencial desconcentre sus funciones y por tanto limite su enorme poder, para así transitar a un sistema más representativo y democrático que pueda abrir las puertas a una nueva forma de gobierno que refleje la pluralidad de la sociedad representada en el Congreso.

El hecho de que el presidente tenga que someter a la decisión del Congreso al jefe de gabinete por dos terceras partes, requiere proponer a una personalidad que tenga la

posibilidad de crear consensos; a la vez, la mayoría de los legisladores de los variados grupos parlamentarios forzosamente se tendrán que poner de acuerdo para la elección, siendo el elegido el que represente la pluralidad del Congreso. Sin embargo, no sería adecuado someter a los secretarios de despacho a la misma cantidad de votos para su ratificación, porque eso pudiera retrasar la ejecución de actividades de la administración, por lo que se propone que éstos sean votados positivamente por mayoría absoluta de legisladores de la Cámara correspondiente.

Con la elección del jefe de gabinete se trata de superar ese autoritarismo del sistema presidencial que hemos mencionado, que además, su función no es únicamente administrativa, sino se trata de convertirlo en un espacio donde se discutan y adoptan las definiciones políticas de gobierno<sup>2</sup>. En este nuevo escenario se requiere entonces de que esta figura de jefe de gabinete, busque los consensos entre los diversos actores políticos para que de manera democrática se construyan y se delimiten las estrategias y políticas públicas que deban desenvolverse para encaminar al país a un sano y democrático desarrollo.

En el caso de los secretarios de Estado, estos han sido nombrados directamente por el Ejecutivo; siempre personas de su entera confianza, no sin que algunos de ellos hayan sido permanentemente cuestionados, algunos porque no cubren el perfil académico o de experiencia, otros porque han ejercido inadecuadamente alguna función pública. Con la ratificación por parte de los legisladores se tendrán que proponer a individuos con perfiles idóneos para el puesto, evitando las mociones de confianza.

Según Diego Valadés las discusiones de gabinete tienen diversos efectos, independientes de las decisiones adoptadas.

Sirven para generar niveles homogéneos de información entre los ministros (secretarios)... las reservas de información por parte de los ministros (secretarios) y de los presidentes forman parte del hermetismo que alimenta el ejercicio autoritario del poder.

Las deliberaciones abiertas ponen a prueba la capacidad personal de los ministros (secretarios). ...El aislamiento en el que se opera cuando no existe un gabinete permite que la presencia de ministros (secretarios) incompetentes o corruptos pase inadvertida incluso dentro del propio gobierno.

El gabinete obliga a explicitar las políticas públicas y a coordinar las decisiones entre los integrantes del gabinete. Si bien el deber de obediencia es un vínculo con el presidente, no existe en cuanto a las relaciones horizontales entre los ministros (secretarios), de suerte que todos los ajustes que se hagan en las políticas gubernamentales se discuten con amplios márgenes de libertad y obligan a que, en última instancia, el presidente arbitre entre sus propios colaboradores.

Otra de las formas de limitar el poder del presidencialismo es la separación del Ministerio Público porque en la medida en que el ejercicio de la acción penal se mantenga como instrumento de gobierno se mantiene la concentración autoritaria del poder, por lo que es necesario que se defina la autonomía de éste.

Reconocemos entonces que no puede haber una verdadera limitación del poder presidencial si no se le otorga autonomía al Ministerio Público, porque aun creando la figura de jefe de gabinete, si el Ejecutivo continúa nombrando al procurador, no se puede evitar que éste sea un instrumento del gobierno, que frecuentemente puede ser utilizado como mecanismo de coacción política.

Con los cuestionamientos de grandes grupos de la sociedad, por los acontecimientos electorales de las elecciones del 2006, se ha visto la necesidad de virar desde la legislación hacia un cambio de régimen de gobierno, que limite los poderes de un presidencialismo asfixiante con la finalidad de fortalecer las instituciones.

No se trata de ninguna manera de soslayar la figura presidencial, sabemos de manera clara, que aquel en quien ha caído el cargo de presidente de la república es también el jefe máximo del Estado mexicano, legitimado por el voto ciudadano, sin embargo la propuesta radica en integrar a la vida política a un ente denominado "jefe de gabinete"



cuya principal tarea será la de mantener un estrecho vínculo con el Poder Legislativo en cuanto a la organización de la administración pública federal.

Lo anterior encuentra justificación en el hecho ya mencionado de que el sistema político ha mutado del unipartidismo al multipartidismo, traducándose esto –en la realidad existente– en que las distintas fuerzas políticas están siendo representadas en el Poder Legislativo, lo que conlleva por un lado a la pérdida de fuerza del presidente al no tener mayoría en el Congreso y, por el otro al reconocimiento del complicado panorama que se presenta para establecer acuerdos serios y permanentes entre los diversos actores.

La importancia de generar esta figura de jefe de gabinete, radica también en que con esta propuesta se inyecta un matiz de régimen parlamentario y fortalece necesariamente al Poder Legislativo, al tener la intervención directa de los grupos parlamentarios representadas en el Congreso; toda vez que, conforme a la forma de elección que se propone, serán las Cámaras de Diputados y de Senadores quienes tendrán la facultad de aprobar y ratificar su nombramiento, lo que propiciará la formación de consensos para llegar a los acuerdos necesarios en los distintos ámbitos, lo que incrementará la vida democrática del país.

Asimismo el jefe de gabinete, ante este panorama de búsqueda de consensos para ejercer las labores de la administración pública, legitimará además, la actuación del Ejecutivo federal, dado que será éste quien realice la propuesta de quien deberá ocupar ese cargo.

La pluralidad partidista que ahora existe en México muestra esta nueva realidad, donde el presidente gobierna con una mayoría opositora en el Congreso, lo que no es un asunto meramente de carácter coyuntural que se presentó hace una década, sino un acontecimiento que es el reflejo de la falta de credibilidad de la ciudadanía hacia los distintos gobiernos y del incremento de su participación; lo que se ha concretado en la formación de nuevos partidos políticos y la distribución de la representación de

diversas fuerzas políticas tanto en los gobiernos locales y federal como en las Cámaras, las cuales convergen en todos los ámbitos de la vida política del país.

La propuesta de esta iniciativa radica en modificar algunos artículos de la Constitución, para que se incluya la figura de jefe de gabinete, y de esta manera se creen las condiciones necesarias para hacer frente a los nuevos retos del Estado mexicano, para que con un marco legal idóneo se racionalice el poder. Se trata de dar continuidad a la función de jefe de Estado que representa el presidente de la república, que indudablemente debe ser garante de las instituciones, de los principios constitucionales, de la política de Estado nacional e internacional; y por el otro el jefe de gabinete que auxiliará al primero, coordinando las labores de gobierno y de la administración pública, para que éste en todo momento se ejerza en una fluida relación con el Congreso de la Unión, lo que podrá traducirse en un vínculo con las diversas fuerzas políticas.

Es la realidad del sistema político la que nos lleva obligadamente a presentar esta serie de reformas estructurales para que oxigenen la vida democrática del país, por lo que ponemos a consideración de la honorable Cámara de Diputados esta iniciativa que tiene como objeto fundamental el fortalecimiento de los poderes de la Unión y con ello el del Estado mismo. Ambicionamos un verdadero Estado libre, democrático, participativo y representativo, en el que predomine el equilibrio de poderes, con instituciones fuertes que garanticen la estricta aplicación de la ley y que sea incluyente de las diversas fuerzas políticas.

Por tales motivos, proponemos al Pleno de esta honorable soberanía la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al tenor de la siguiente redacción:

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**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 de gabinete**, y con aprobación de **dos terceras partes del** Congreso de la Unión; en los recesos de éste, con el **mismo número de votos** 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. Esto se deberá hacer por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará **inmediatamente** al Congreso para que éste las acuerde.

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 69.** A la apertura de las 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, escuchará los posicionamientos de los partidos políticos representados en el Congreso y responderá a las preguntas que formulen los legisladores según lo establecido por la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso General. 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 Tercero.** Se reforman las fracciones II, III y el último párrafo; se adiciona una fracción IV para recorrer las disposiciones de la anterior fracción III, del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 71. ...**

**I. ...;**

**II. Al jefe de gabinete;**

**III. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y**

**IV. A las legislaturas de los estados.**

Las iniciativas presentadas por el presidente de la república, el jefe de gabinete, las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

**Artículo Cuarto.** Se reforma la fracción III, y los párrafos primero, segundo, tercero, cuarto y octavo de la fracción IV, del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 74. ...**

I a II. ...

**III. Ratificar el nombramiento de jefe de gabinete aprobado por la Cámara de Senadores a propuesta del Presidente de la República, por mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados presentes; y aprobar los nombramientos de los secretarios de despacho por mayoría absoluta, excepción hecha de los secretarios de la Defensa Nacional y Marina, el canciller de Relaciones Exteriores y el procurador general de la República, facultad reservada a la Cámara de Senadores.**

**IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el jefe de gabinete, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.**

**El jefe de gabinete** 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.

**En el año en que el Ejecutivo federal** inicie su encargo conforme a la fecha prevista por el artículo 83, el **jefe de gabinete** 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 15 del mes de diciembre.

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 presidente de la república y el jefe de gabinete.

...

...

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Jefe de Gabinete suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo de comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

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

**Artículo Quinto.** Se reforma la fracción II, del artículo 76 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

**Artículo 76.**

**I. ...**

**II. Aprobar el nombramiento de jefe de gabinete propuesto por el presidente por dos terceras partes de la Cámara;** ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los **secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, del canciller de Relaciones Exteriores,** de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga; y nombrar al procurador general de la República conforme a lo previsto en esta Constitución.

**III. a XII. ...**

**Artículo Sexto.** Se reforma la fracción V, del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 78. ...**

**I. a IV. ...**

V. Nombrar al procurador general de la República conforme a lo establecido en esta Constitución.

**VI. a VIII. ...**

**Artículo Séptimo.** Se reforma el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 80.** Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en el presidente de los Estados Unidos Mexicanos quien será auxiliado en el ejercicio administrativo por el jefe de gabinete.

**Artículo Octavo.** Se reforma la fracción VI, del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 82. ...**

**I. a V. ...**

VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de departamento administrativo, procurador general de la República, ni gobernador de algún estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; **ni haber ocupado el cargo de jefe de gabinete en el periodo inmediato anterior**; y

VII. ...

**Artículo Noveno.** Se adiciona un segundo párrafo al artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 83.** ...

**El jefe de gabinete entrará en funciones, en el momento de tomar protesta de ley, la que realizará después de ser ratificado por la Cámara de Diputados.**

**Mientras son nombrados los secretarios de despacho, las funciones respectivas serán ejecutadas por los secretarios de la administración anterior quienes serán encargados del despacho.**

**Artículo Décimo.** Se adiciona un segundo párrafo al artículo 86 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 86.** ...

**El cargo de jefe de gabinete únicamente es renunciable por causa grave, la que será presentada ante el presidente de la república quien de inmediato hará la nueva propuesta a la Cámara de Senadores.**

**Artículo Décimo Primero.** Se reforma el primer párrafo, la fracción II, III, IV, V, IX, XVI; se adiciona un apartado A y un apartado B al artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 89.** Son facultades del presidente y del jefe de gabinete:

A. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes;

...

II. Proponer ante la Cámara de Senadores con ratificación de la Cámara de Diputados la aprobación del nombramiento de jefe de gabinete.

III. Proponer ante el Senado a los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, del canciller de Relaciones Exteriores, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales; y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento y remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

IV. Proponer a los Secretarios de Despacho que no corresponda el nombramiento al Senado, para la ratificación de la Cámara de Diputados.

V. Remover al canciller de Relaciones Exteriores, agentes diplomáticos y cónsules generales con notificación al Senado.

Separar por faltas a su encargo o incumplimiento de sus obligaciones conforme lo señala la ley; a los funcionarios cuya remoción no esté determinada en la Constitución o en las leyes.

VI. a VIII. ...

IX. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación del procurador general de la República y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación de la propia Cámara de Senadores.

X. a XV. ...

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que habla la fracción II, con



excepción del de Jefe de Gabinete ante la Comisión Permanente, y presentar, ante ésta, para su aprobación la terna a que hace referencia la fracción IX de este artículo;

XVII. a XX. ...

**B. Las facultades y obligaciones del Jefe de Gabinete son las siguientes:**

**I. Ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión en la esfera administrativa, proveyendo su exacta observancia.**

**II. Conducir las relaciones del Gobierno Federal con los Poderes de la Unión, los gobiernos de las entidades federativas y, el Gobierno del Distrito Federal;**

**III. Coordinar los trabajos de la Administración Pública Federal, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Entidades Paraestatales.**

**IV. Asistir a las sesiones de Gabinete Presidencial e informar de las actividades realizadas;**

**V. Rendir el informe que guarda la Administración Pública ante el Congreso de la Unión, en los términos del artículo 69 de este ordenamiento;**

**VI. Comparecer en cualquier tiempo, ante cualquiera de las dos Cámaras, siempre que sea solicitado, para rendir informe sobre el estado que guarda la administración pública federal en su conjunto, o un asunto en particular, según sea el caso.**

**VIII. Presidir en caso de ausencia del Presidente las sesiones del Gabinete Presidencial;**

**IX. Enviar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en términos del artículo 74 de este ordenamiento;**

**Las demás que esta Constitución y las leyes establezcan.**

El jefe de gabinete no podrá por ningún motivo desempeñar otro cargo, empleo o comisión dentro de la administración pública federal, estatal o municipal, ni en el ámbito privado por el cual reciba remuneración alguna. Sólo podrá dedicarse a actividades encaminadas a la investigación, docencia, cultura o a la ciencia siempre que no sean remuneradas de ninguna forma.

El jefe de gabinete no podrá ser candidato a la presidencia de la república en la elección inmediata posterior a la que hubiere desempeñado su encargo. Tampoco podrá ocupar el cargo de presidente interino o provisional en su caso, cuando por alguna razón no se encuentre el presidente o no pueda desempeñar su encargo, situación que se regirá conforme al procedimiento que la ley señala para ese efecto.

Para la aprobación y ratificación del nombramiento del jefe de gabinete, la Cámara de Senadores y Diputados lo realizarán dentro de un término de 30 días, a partir del nombramiento que haga el presidente de la república.

Cuando por algún motivo sea removido el jefe de gabinete durante el periodo del presidente, el Ejecutivo podrá realizar un nuevo nombramiento dentro de los 15 días siguientes a la destitución del anterior, debiendo seguirse el mismo procedimiento para su ratificación señalado en el párrafo anterior.

**Artículo Decimosegundo.** Se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**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 del **jefe de gabinete**, las secretarías de estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del jefe de gabinete en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales el **jefe de gabinete** y el Ejecutivo federal, o entre éstas y las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

**Artículo Decimotercero.** Se reforma el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 91.** Para ser **jefe de gabinete** o secretario del despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

**Artículo Décimocuarto.** Se reforma el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 92.** Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Órdenes del Presidente de la República y del **jefe de gabinete** deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

**Artículo Decimoquinto.** Se reforma el primer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 93.** El **jefe de gabinete**, una vez iniciado el primer periodo de sesiones del Congreso de la Unión, presentará un informe escrito en el que se contemplen las actividades señaladas en este ordenamiento. Los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, también darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

...

...

**Artículo Deimosexto.** Se reforman los párrafos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto; se adicionan un séptimo, octavo y noveno párrafos para recorrer las disposiciones que contenían los párrafos cuarto al sexto, anteriores del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **Artículo 102.**

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, **que gozará de autonomía técnica, presupuestaria, funcional, personalidad jurídica y patrimonio propios**, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la federación estará presidido por un procurador general de la República.

**Para nombrar al procurador general de la República el titular del Ejecutivo federal, presentará una terna a consideración del Senado o en sus recesos a la Comisión Permanente, al cual lo designarán, previa comparecencia de las personas propuestas, por votación de las dos terceras partes de los miembros del Senado o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con la misma votación calificada, dentro de un plazo improrrogable de treinta días.**

**Para ser procurador general de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; 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; no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día que sea propuesto por el Ejecutivo federal, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito doloso; ser persona que se haya distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades; gozar de reconocimiento en el área de procuración de justicia o judicial. Su nombramiento deberá recaer preferentemente en aquella persona que haya servido con eficiencia, capacidad y probidad en la procuración o administración de justicia o se haya distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes personales en el**

ejercicio de la actividad jurídica. El procurador durará en su cargo seis años y podrá ser removido conforme a los casos previstos en la ley y en términos de lo dispuesto en el Título Cuarto de esta Constitución, su renuncia solo procederá por causas graves y si acepta será sometida para su aprobación al Senado.

El procurador general de la República presentará anualmente a los poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

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 inculcados; 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.

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo federal que, para tal efecto, establezca la ley.

B. ...

**Artículo Decimoséptimo.** Se reforma el primer párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**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 de gabinete**, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea Legislativa 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 Decimoctavo.** Se reforma el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**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 de gabinete**, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea Legislativa 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.

...

...

### **Transitorio**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el primero de diciembre del año de la elección presidencial siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Al entrar en vigor el presente decreto, deberán generarse las reformas y adiciones a las leyes generales, especiales y todas aquellas que tengan relación con las reformas aquí propuestas.

### **Notas**

1 Valadés Diego. *El gobierno de gabinete y el neopresidencialito latinoamericano*. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales. Córdoba, Argentina

2 Ibidem

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 25 días de abril de 2007.

Diputada Silvia Oliva Fragoso (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS EDUARDO FELTON GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Carlos Eduardo Felton González, diputado de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el cual se reforma la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

En diversas ocasiones se ha impedido, mediante la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los extranjeros para la adquisición de territorio en la zona litoral y de fronteras, a lo que se le ha llamado "zona restringida", situación que se encuentra plasmada en la fracción I del artículo 27, que a la letra dice:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de los mismo. En una faja de cien



kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el **dominio directo** sobre tierras y aguas.

A pesar de la explícita prohibición de que "**por ningún motivo**" los extranjeros podrán adquirir el dominio directo de propiedad, a lo largo de más de un siglo este tipo de prohibición constitucional ha sido evadida, burlada por medio de diversos subterfugios, sobretodo, y bien sabido es, mediante los llamados prestanombres; pues finalmente, los intereses para la adquisición directa de bienes es un punto que conlleva grandes intereses económicos y políticos con implicación directa en las respectivas zonas.

Leyendo la historia legislativa sobre la materia en nuestro país, encontramos remotamente en el Decreto sobre Colonización, dictado por el Soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de agosto de 1824, lo siguiente:

Artículo 1o. La nación mexicana ofrece a los extranjeros que vengan a establecer en su territorio, seguridad en sus personas y en sus propiedades, con tal que se sujeten a las leyes del país.

...

Artículo 4o. No podrán colonizarse los territorios comprendidos entre las veinte leguas limítrofes con cualquiera nación extranjera, ni diez litorales sin la previa aprobación del Supremo Poder Ejecutivo General.

...

Artículo 5o. Si fuera para la defensa o seguridad de la nación, el gobierno de la federación tuviese por conveniente hacer uso de alguna porción de estos terrenos, para construir almacenes, arsenales u otros edificios públicos, podrá verificarlo con la aprobación del Congreso General, y en su receso, con la del Consejo de Gobierno.

El segundo antecedente lo hallamos en el artículo 19, del decreto por el que se expulsa del país a los extranjeros, fechado el 20 de marzo de 1829:

Artículo 19. Los españoles que hayan de permanecer en la república, no podrán fijar en lo sucesivo su residencia en las costas, y los que actualmente residan en ella, podrá el gobierno obligarlos a que se internen en caso de que tema una invasión próxima de tropas enemigas.

Posteriormente, dicha disposición se reflejó en las leyes expedidas el 11 de marzo de 1842 y 10 de febrero de 1856, que prohibían a los extranjeros la adquisición de terrenos situados en una zona distante de 20 leguas de las fronteras y 5 de las costas.

Todas estas disposiciones han trascendido en el orden jurídico mexicano, modificándose tan sólo la extensión del área restringida. Su razón de ser se justificó en la experiencia histórica del país, repetidamente amenazado e invadido, con un supuesto acceso de tropas extranjeras al territorio a través de extranjeros que fuesen propietarios de áreas estratégicas; además, al perder más de la mitad del territorio nacional, pasando por la pérdida de terreno ante Estados Unidos, los legisladores de la época se ven obligados a proteger el territorio.

No obstante, con el paso del tiempo México se ha visto ante el reto de entrar en una competitividad global, por lo que se han creado formas para permitir a los extranjeros una especie de posesión de bienes en nuestro país. En 1937, el General Lázaro Cárdenas consideró necesario para el fomento económico de las "zonas prohibidas" – así llamadas entonces– dictar un acuerdo autorizando a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que concediera a las instituciones nacionales de crédito, permiso para efectuar operaciones del fideicomiso dentro de la llamada "zona prohibida", siempre que el objeto de la adquisición fuera transmitir la posesión, goce o usufructo a extranjeros mediante contrato de fideicomiso. De igual forma sucedió en la administración del General Ávila Camacho en 1941; con el licenciado Luis Echeverría Álvarez en 1971, creando el régimen de fideicomisos para zonas prohibidas en fronteras y costas.

Repitiendo que pese a la redacción de la fracción I del artículo 27, que claramente señala que **por ningún motivo** este tipo acciones pueden realizarse, actualmente y desde 1993 existe la Ley de Inversión Extranjera, la cual permite la inversión de extranjeros en las zonas restringidas, sin la necesidad de haber modificado el texto de la fracción I del artículo 27 constitucional, constituyendo un fideicomiso habilitador para los extranjeros. La apertura a este tipo de inversiones tuvo como finalidad clara y razonable, entrar en la competencia global y como consecuencia lógica lograr de diversos modos, fuentes de empleo y desarrollo de infraestructura, beneficiando económicamente regiones de alto potencial. De esta forma, podemos apreciar que la disposición constitucional se ha vuelto obsoleta en su razón de ser y prácticamente ineficaz por una disposición secundaria, es decir, la Ley de Inversión Extranjera.

Sin embargo, de conformidad con el artículo 11 de la Ley de Inversión Extranjera, es la institución fiduciaria quien adquiere el inmueble en la zona restringida y no el extranjero, quien únicamente tiene derecho al uso y aprovechamiento del mismo, en los términos del artículo 12 de dicha ley.

El espíritu de prohibición contenida en la fracción I del artículo 27 constitucional, aunada a los trámites y las disposiciones contenidas en la Ley de Inversión Extranjera, desincentiva la inversión extranjera en la zona restringida, por lo gravoso y complicado que es la adquisición de una propiedad. Igualmente, es importante destacar que muchas de estas zonas sufren de un gran rezago económico y social, aún teniendo la posibilidad de un fuerte desarrollo, sobre todo en cuestión turística a lo largo de los litorales de nuestro país. De la misma forma, el artículo 14 de la Ley de Inversión Extranjera, señala que debe considerarse el beneficio económico y social que las inversiones implican; cuestión que es indiscutiblemente obvia al permitir la inversión en los litorales.

Durante mucho tiempo hemos explotado los recursos que tenemos a nuestro alcance y es algo que debemos continuar haciendo de forma sustentable. Actualmente nuestro país tiene como principal fuente de ingresos y divisas al petróleo, pero ¿por cuánto tiempo más? Ya nos hemos encontrado con la complejidad de que este recurso

comenzará a escasear en años no muy lejanos. No podemos pasar por alto que este problema nos afectará si no actuamos con agilidad y con visión, debemos buscar alternativas de inversión y crecimiento en nuestro país, formas que permitan seguir captando divisas y crecer económicamente ante un mundo que exige mejores condiciones.

México, teniendo poco más de 11 mil kilómetros de litoral es visto por muchos turistas como un país idóneo para vacacionar y en muchos de sus casos poder disfrutar de los templados climas de nuestras costas. De igual forma, para muchas personas que deciden tener en México un lugar en el que puedan pasar días de tranquilidad después de sus años de trabajo. Es pues, México un destino factible para inversiones y debemos buscar las formas para favorecer que haya crecimiento en las zonas de litoral, actualmente conocidas como zonas restringidas.

Cada cuanto que existen inversiones extranjeras, los gobiernos de los estados se congratulan, por la oportunidad de tener una derrama económica mayor, así como la obvia creación de empleos. Tendiendo 17 entidades federativas que cuentan con el privilegiado terreno de litorales, y que muchas de estas aún se encuentran con un rezago económico importante, es indispensable considerar todos los beneficios que tendrían las inversiones, al facilitar las mismas en lugares que tienen un gran potencial. Estamos hablando de beneficio en infraestructura en todos los aspectos, desde carreteras, aeropuertos y servicios. El crecimiento traería consigo la oportunidad de dar mayor certidumbre a las comunidades pesqueras de nuestro país que se encuentran con grandes problemas de crecimiento. El turismo en nuestras playas representa la oportunidad de aumentar notoriamente las diversas actividades acuáticas que pueden ofrecerse, así como aumentar la promoción de la riqueza cultural y culinaria que existen en diversas regiones, llevando consigo el imprescindible crecimiento de los pequeños negocios en las regiones donde surja este tipo de inversiones.

Una ventaja más para destacar en la inversión extranjera, es la transferencia de tecnología, ya que las mismas pueden traer consigo nuevas técnicas productivas que

posteriormente pueden ser implementadas e instrumentados por empresas nacionales. El comercio a nivel regional incrementaría, debido a la cantidad que las respectivas empresas o inversiones requieren para poder arrancar, operar y sostenerse. La cuestión de inversión turística hotelera en playas es favorable, ya que las mismas empresas trasnacionales se preocuparían por promoverse en el extranjero, provocando que México se convierta cada vez más en un destino mundial de turismo, que pueda ser centro de eventos internacionales de alto nivel, saliendo de los ya conocidos centros como Cancún, Puerto Vallarta, La Paz, etc. y que permita el desarrollo regional de todas las entidades federativas que cuentan con litorales y que cuenten con un gran derrame económico en las distintas temporadas.

En el mes de febrero del presente año, el diputado Federal Carlos Ernesto Zatarain González presentó de igual forma una iniciativa que pretende modificar la misma fracción del citado artículo. Esto es una preocupación actual que debe llevarnos a un serio análisis la actualidad y validez de las disposiciones en nuestras leyes.

Suprimiendo la restricción que tiene los extranjeros para adquirir el **dominio directo** sobre las tierras exclusivamente dentro de la faja de cincuenta kilómetros de las playas, con el debido respeto de lo dispuesto en la fracción XLVII del artículo 3o. de la Ley de Aguas Nacionales, lograríamos dar certidumbre y agilidad a las inversiones, lo que generaría empleos y mejoraría la calidad de vida en muchas regiones.

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

**Decreto por el que se modifica la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

#### **Artículo 27**

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, cuando los bienes inmuebles sean para fomentar la

inversión inmobiliaria, turística y productiva, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de los mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el **dominio directo** sobre tierras y aguas.

### **Transitorios**

Único. La presente ley 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 honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 26 de abril de 2007.

Diputado Carlos Eduardo Felton González (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA SILVIA OLIVA FRAGOSO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

La suscrita, diputada federal Silvia Oliva Fragoso, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforman la fracción I y su párrafo segundo y la fracción III del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; modifica la fracción VI del artículo 2 y agrega un artículo 4 Bis a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La transparencia y rendición de cuentas ha sido un reclamo de los ciudadanos que ha redituado en un esquema que establece las reglas para fiscalizar los recursos públicos; se ha avanzado sustancialmente en la materia a tal grado de que se cuenta con el artículo 79 constitucional que versa sobre la fiscalización de todos los ingresos y gastos de origen público.

El diseño, en los últimos años, de un modelo de transparencia y rendición de cuentas públicas ha permitido contar con un marco regulatorio que se ha plasmado en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; dotando a la Auditoría Superior de la Federación, dependiente de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, de mayores atribuciones y de sanciones por el uso de los recursos públicos federales.

El marco de transparencia y rendición de cuentas es un derecho que tienen los ciudadanos para exigir cuentas a los funcionarios públicos cualquiera que sea su cargo.

Nosotros, al ser representantes de la voluntad de los ciudadanos, tenemos la obligación de vigilar, controlar y velar por el eficiente uso de los recursos públicos federales.

La arquitectura institucional se define por los espacios diseñados por el Estado para interactuar con la función institucional en la cual se vea inmerso. La democracia estimula y favorece la rendición de cuentas, precisamente las instituciones propias de la democracia tienen entre sus principales funciones coadyuvar coordinadamente a la rendición transparente de las cuentas por parte de los servidores públicos.

El desafío del Estado mexicano es repensar sus instituciones y estructuras fundamentales, en particular en materia de transparencia y rendición de cuentas; no contamos con un sistema de rendición de cuentas que dé explicaciones de manera veraz, concreta, responsable y oportuna de la gestión pública y de sus resultados, ni una institucionalidad y una cultura nacional que lo demande y use adecuadamente. Por ello es importante avanzar en la construcción de definiciones que permitan mejores evaluaciones a la fiscalización de los recursos públicos.

Evitar la opacidad y aumentar la eficacia de las instituciones, así como la de evaluar su trabajo dará certeza a los actores involucrados y hará más claro y honesto el manejo del erario público federal.

Las reformas en la transparencia y rendición de cuentas no han eliminado las deficiencias en el incipiente sistema de fiscalización lo que no abona en el buen ejercicio de la revisión pública de los asuntos hacendarios del país.

Estas dificultades en la fiscalización transparente del erario público tiene implicaciones en las políticas públicas y presupuestales porque afectan al país, ya que generan elementos que inciden negativamente en el desarrollo económico de la nación; toda



vez que la corrupción, el desvío, la pésima utilización de los recursos, y la ineficacia en la gestión pública, son dinámicas que involucran un enorme dispendio y desperdicio de los valores públicos.

Así, para hacer más efectivo el control al ejercicio de las finanzas públicas y su rendición de cuentas es preciso combatir el desvío, la opacidad, el derroche, la arbitrariedad y la impunidad categorías todas ellas que implican inconstitucionalidad e ilegalidad.

Los fideicomisos públicos pueden constituirse por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y son entidades de la administración pública federal, las cuales sólo pueden constituirse como fideicomisos públicos o celebrar mandatos o contratos análogos para contribuir a la consecución de los programas aprobados e impulsar las actividades prioritarias del gobierno federal.

Los actos jurídicos que involucran recursos públicos federales se clasifican en públicos y mixtos. Los primeros se refieren a los actos jurídicos que constituyen o coordinan las dependencias y entidades de la administración pública federal, o con cargo a cuyos presupuestos se otorgan los recursos para su ejecución. Los segundos se relacionan con actos jurídicos constituidos por las entidades federativas y los particulares, que reciben recursos federales por concepto de subsidios o donativos.

Los fideicomisos públicos se agrupan en actos jurídicos considerados como entidad paraestatal los cuales cuentan con estructura orgánica y los que no considerados entidad paraestatal, es decir, sin estructura orgánica.

Los fideicomisos con estructura los autoriza el presidente de la república, por conducto de la Secretaría de Hacienda; se establece una estructura orgánica ocupacional autorizada por la misma secretaría y la de la Función Pública.

Los fideicomisos sin estructura son recursos autorizados en el presupuesto de las dependencias y para las entidades con aprobación del órgano de gobierno; y si involucran recursos otorgados por organismos financieros internacionales; entonces,

adicionalmente contarán con la autorización de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los fideicomisos mixtos se constituyen mediante otorgamiento de recursos públicos federales sólo a través de subsidios o donativos; dichos recursos se identificarán en una subcuenta específica;

En nuestra propuesta indicamos que se explicita en los fideicomisos constituidos por entidades federativas, que la Secretaría de Hacienda autorice, participación mayor al 50 por ciento del patrimonio; y en aquellos constituidos por particulares, los recursos públicos federales no deberán representar más del 50 por ciento del patrimonio.

En materia de transparencia la propuesta fortalecerá la rendición de cuentas al verse obligadas las dependencias y entidades de informar tanto a la Secretaría de Hacienda, a través de los informes trimestrales, como a la Cámara de Diputados, pero lo más importante es que serán fiscalizados y podrán ser sujetos a sanciones si se encuentran operando irregularmente.

Hay que hacer notar que se ha avanzado en un mayor conocimiento de los fideicomisos los cuales, además de entregar información genérica mediante el informe trimestral enviado a la honorable Cámara de Diputados, las entidades están obligadas a publicar en su portal principal de Internet la relación de los fideicomisos a los que otorguen recursos; el monto de los recursos otorgados; el programa al que está vinculado el fideicomiso; la partida presupuestaria con cargo a la cual se otorgaron, y la unidad administrativa responsable de coordinarlos.

En este marco, nuestra propuesta va en el sentido de dotar de categorías precisas para que las partidas del gasto público puedan ubicarse con mayor claridad en el objeto de fiscalización, con independencia de la forma legal utilizada para usar los dineros públicos, ya sea una entidad pública o privada, conformada mediante fideicomisos públicos, privados o mixtos, mandatos, fondos o cualquier figura jurídica análoga, que reciba, disponga y ejerza recursos públicos.

Al hacer explícita en la reforma al artículo 79 Constitucional y en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación la fiscalización de los fideicomisos privados y mixtos, impiden que una entidad con carácter público o privado evada su responsabilidad en la revisión de sus cuentas por concepto de juicio de garantías, dificultando que la Auditoría Superior de la Federación vigile y revise el uso que hacen de los recursos públicos otorgados por la federación.

No contemplar de manera explícita los fideicomisos permite a quién hace uso de ellos no ser sancionados administrativamente, económicamente e incluso penalmente, al mismo nivel que los servidores públicos por el uso discrecional y sumamente opaco de dichos recursos.

Si los recursos del erario público son administrados por particulares deben ser sujetos de revisión de sus cuentas incluso del total de las mismas para verificar si realmente cumplieron con los objetivos para los cuales fueron expresamente transferidos los recursos gubernamentales.

Por ello es conveniente y necesario que se elimine la discrecionalidad y sobre todo que se interpongan controversias constitucionales en las cuales se determine si los recursos administrados y ejercidos por un particular son susceptibles de fiscalización, sin quedar claro cuales son los criterios para determinar la obligación de revisar las cuentas de los fideicomisos privados y mixtos.

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

**Decreto por el que reforma la fracción I y su párrafo segundo, y la fracción III del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se modifica la fracción VI del artículo 2 y se agrega un artículo 4 Bis a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación de la manera siguiente**

**Artículo Primero.** Se reforman la fracción I y su párrafo segundo, y la fracción III del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 79.**

...

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos, **mandatos** y recursos de los Poderes de la Unión, **de las entidades de la administración pública federal**, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares, incluidos **los fideicomisos privados o mixtos, fondos y mandatos.**

...

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de **fideicomisos públicos, privados o mixtos, mandatos, fondos** y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

...

**Transitorio**

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

**Artículo Segundo.** Se modifica la fracción VI del artículo 2 y se agrega un artículo 4 Bis a la Ley de Fiscalización Superior de Federación, para quedar como sigue

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

...

...

VI. Entidades fiscalizadas: Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales; los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato, **fideicomiso público, privado, mixto o ambos** que administren cuando hayan recibido por cualquier título recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales;

...

**Artículo 4 Bis.** Se entenderá por fideicomiso público aquella entidad de la administración pública federal que por su naturaleza de acto jurídico constituye o coordina una dependencia o entidad de la misma, o ambas, con cargo a cuyos presupuestos se otorgan los recursos para su operación, con un fin lícito y determinado, a efecto de fomentar el desarrollo económico y social a través de los recursos aportados por el gobierno federal y administrados por una institución fiduciaria. Se entenderán por fideicomisos mixtos o privados aquellos constituidos por entidades federativas o particulares a los cuales se les otorgarán recursos públicos federales por concepto de subsidios o donativos. En los fideicomisos constituidos por entidades federativas, la Secretaría autorizará, en su caso, una participación mayor al 50 por ciento del patrimonio; y en aquellos constituidos por particulares, los recursos públicos federales no podrán exceder más del 50 por ciento del patrimonio.

**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, Cámara de Diputados, a los veintiséis días del mes de abril del año dos mil siete.

Diputada Silvia Oliva Fragoso (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 6 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA SILVIA LUNA RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

Silvia Luna Rodríguez, diputada de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicito se turne a las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Educación y Servicios Educativos para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de la Sexagésima Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 6 de la Ley General de Educación, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Como legisladores de Nueva Alianza, preocupados por la consolidación de una política democrática, incluyente y representativa, percibimos que el bienestar general debe ser un objetivo primordial del ejercicio y la práctica política, reconociendo siempre que la democracia y el desarrollo social, son acciones que se entrelazan y refuerzan mutuamente para generar prosperidad.

En este sentido, observar el texto constitucional y adecuarlo a nuestra realidad, es una obligación que como legisladores siempre reconocemos en ella a la ley suprema.

Actualizarla y fomentar entre los ciudadanos su observancia y el respeto por las leyes e instituciones que de ella emanan, es uno de nuestros compromisos.

Es por ello que proponemos una reforma constitucional para garantizar la calidad y equidad en el acceso a la educación. Reconociendo con ello que el concepto de equidad es "mucho más sensible a las diferencias de los seres humanos; la igualdad se refiere a iguales oportunidades a nivel formal. Así puede haber una igualdad formal de acceso a la educación; pero equitativamente, para garantizar una igualdad de oportunidades, se debe apoyar con mayores recursos a los grupos más vulnerables"<sup>1</sup>.

En estos tiempos es primordialmente relevante cumplir con el principio de equidad en el acceso a la educación. Recordemos que el papel de la escuela, como detonante de equidad, es central en sociedades como la nuestra. El asunto es tan importante y trascendente que "los sujetos excluidos del sistema educativo también lo son de la inserción laboral; en las últimas décadas se ha destacado que quienes no tienen una educación de calidad, definida como la adquisición de competencias deseables formalmente iguales, no alcanzan la plena ciudadanía, al estar impedidos para ejercer plenamente sus derechos y la participación en los bienes sociales y culturales. La condición de ciudadano comprende el currículum básico indispensable, que todos los ciudadanos han de poseer al término de la escolaridad obligatoria. Esto se define como capital cultural mínimo y activo competencial necesario para moverse e integrarse en la vida colectiva; es decir, aquel conjunto de saberes y competencias que posibilitan la participación activa en la vida pública, sin verse excluido o con una ciudadanía negada"<sup>2</sup>.

En Nueva Alianza compartimos la visión de que "una justicia distributiva en educación debe tender a la equidad, en el sentido de repartir los medios para favorecer a los desfavorecidos, no a la distribución igualitaria de recursos entre todos los alumnos. En suma, la equidad en educación debe girar en relación a la cuestión de la justicia escolar en función de cómo resuelve la situación de los peor situados, en una redistribución proporcional a las necesidades"<sup>3</sup>.

En este sentido, y como legisladores comprometidos, promovemos la igualdad, la equidad, la libertad y la dignidad de los ciudadanos, por lo que entendemos que el derecho constitucional a la educación y su pleno cumplimiento respetando el principio



de equidad y calidad en la educación, debe posibilitar a lo mexicanos el alcanzar mejores niveles de bienestar.

Nueva Alianza tiene presente la importancia del desarrollo de capital humano y del papel que hombres y mujeres tenemos en la construcción del presente y futuro de nuestro país. Es por ello que nuestra relación con el mundo y la fortaleza de está, en gran medida debe estar habilitada por la calidad y la equidad en la educación. La madurez y el desarrollo científico y tecnológico de nuestro país depende en gran medida de esto y por ello debe garantizarse desde nuestra Constitución y desde la Ley General de Educación, para que equidad y calidad como conceptos fuerza, alcancen niveles óptimos y consistentes con nuestro entorno y desarrollo social, económico y político.

Garantizar equidad, en el acceso y calidad en la educación, es prioritario para nosotros, ya que vemos en estos elementos las condiciones necesarias para que en adelante nos integremos al mundo de una manera menos costosa, socialmente hablando, y mucho más benéfica para nuestros ciudadanos.

Si nuestro país, sus instituciones y nosotros como poder legislativo, y como componente importante de éstas, no le damos a todos los mexicanos el derecho a una educación de calidad y acceso equitativo a ella, no responderemos a los cambios acelerados en la economía y al entorno social, perdiendo con esto la gran oportunidad de alcanzar mejores niveles de bienestar y la posibilidad importante de alcanzar el desarrollo económico y social a los cuales aspiramos.

Recordemos que nuestro país ha perdido en los últimos años, sistemáticamente, competitividad en el contexto de la globalidad, en los procesos de integración económica y en la competencia internacional.

Por todo lo anterior y preocupados por una mejor inserción de nuestro país en el contexto internacional, promovemos esta reforma constitucional con el fin de garantizar educación de calidad, circunscrita siempre al principio de equidad en el

acceso a ella, con el fin de proporcionar a todos los mexicanos mejores niveles educativos, en una visión de desarrollo de competencias.

Estamos plenamente conscientes de los beneficios que traen los procesos de globalización económica, integración regional y de cooperación internacional, ya que aceleran el desarrollo económico y humano sostenible, pero debemos garantizar que estos procesos no generen fenómenos severos de exclusión social, por ello desde nuestra constitución debemos garantizar la calidad en la educación y equidad de acceso para todos los mexicanos.

Estamos conscientes que la economía de mercado es la manera más eficiente para organizar las relaciones económicas, pero reconocemos la existencia de imperfecciones en la práctica de este régimen de intercambio, mismas que deben ser subsanadas con la ineludible participación del Estado, quien debe ser el encargado de garantizar el desarrollo social con equidad e igualdad de oportunidades, asegurando sobre todo el acceso equitativo a una educación de calidad a todos los mexicanos.

En Nueva Alianza, asumimos la importancia que tiene el desarrollo integral de la Nación, reafirmando la necesidad de apoyar a las poblaciones menos desarrolladas de México, para lograr condiciones de equidad y desaparecer la brecha de desarrollo existente entre las diversas regiones del país.

En México como todos sabemos se vive un gran problema tanto de calidad de la educación como de equidad de la misma. Estamos convencidos de que la educación es el mejor medio para alcanzar la libertad y garantizar la justicia social, así como la igualdad de oportunidades, en la perspectiva de una sociedad que ubique al desarrollo científico y tecnológico, como la columna vertebral y espacio estratégico para el desarrollo económico y social.

La educación es un compromiso y una responsabilidad compartida por la sociedad y el Estado. Es un derecho fundamental de todos los mexicanos y, en consecuencia, debe ser una política de Estado que responda a los principios consagrados en el artículo

tercero constitucional y que garantice la obligatoriedad, laicidad y el acceso para todos a servicios educativos de calidad con equidad.

Es por lo anteriormente expuesto que la suscrita, en mi calidad de integrante del grupo parlamentario Nueva Alianza, someto a la aprobación de esta honorable Soberanía la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforman el párrafo primero del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 6 de la Ley General de Educación.**

**Primero.** Se reforma el primer párrafo del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

#### **Artículo 3.**

Todo individuo tiene derecho a recibir educación **de calidad**. El Estado —federación, estados, Distrito Federal y municipios—, **impartirán, respetando el principio de equidad**, la educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

**Segundo.** Se reforma el artículo 6 de la Ley General de Educación para quedar como sigue:

#### **Artículo 6.**

La educación que el Estado imparta será gratuita **de calidad y respetando siempre el principio de equidad**. Las donaciones destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo.

#### **Transitorio**

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

**Notas:**

1. Rojas, M.T. (2004). Formas de comprender el problema de la equidad escolar: una mirada desde las racionalidades de los actores sociales 1. *Revista Praxis*, 4, pp. 6-18
2. Bolivar, Antonio. Equidad educativa y teorías de la justicia, REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 2005, Vol. 3, No. 2. pag. 42
3. Idem. pag. 44

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 24 de abril de 2007.

Diputada Silvia Luna Rodríguez (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAYMUNDO CÁRDENAS HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe, Raymundo Cárdenas Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LX Legislatura, 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 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma las fracciones II y IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección de derechos políticos.

### Exposición de Motivos

Uno de los compromisos trascendentes que el Estado mexicano tiene pendiente materializar, es sin duda, la adecuación integral del derecho interno para hacerlo congruente con las normas sustantivas de los múltiples tratados y convenios internacionales que se ha suscrito y ratificado.

Dichos instrumentos internacionales forman parte de nuestro derecho interno y, lo más importante, son ley suprema de toda la Unión, de ahí que cobre amplio sentido el hecho de adecuar la legislación a los derechos consagrados a nivel internacional, pues todo Estado tiene la obligación de maximizar los derechos de sus gobernados.

En ese contexto, los derechos políticos como parte de los derechos humanos, deben ser respetados y exigidos en cualquier democracia que se precie de serlo. Los derechos políticos son entendidos como aquellos que conceden a su titular una participación en la formación de la voluntad social, facultan a los individuos en su calidad de ciudadanos a participar en la conducción de los asuntos públicos de un

Estado, por lo que éstos derechos requieren de la misma protección que los derechos fundamentales. Un Estado de Derecho se caracteriza, entre otras cosas, por el reconocimiento y el respeto a los derechos de sus ciudadanos.

Por tal motivo, la iniciativa que nos ocupa tiene por objetivo establecer una modificación al artículo 38 constitucional en su fracción II, donde se señale que la supresión de derechos políticos del ciudadano sólo es procedente hasta que el juez respectivo haya dictado sentencia ejecutoriada en contra del ciudadano al que se le interrumpa el goce de sus derechos. El texto actual establece que la suspensión de derechos del ciudadano procederá desde la fecha del auto de formal prisión, si éste está sujeto a proceso penal por delito que merezca pena privativa de libertad.

Activar la suspensión de derechos ciudadanos sin que éste haya recibido sentencia condenatoria al respecto vulnera el goce y ejercicio de los mismos, toda vez que al suspenderse se presume su culpabilidad antes de que ésta haya sido dictada por un juez competente. De modo que en el caso de que un individuo con plenos derechos políticos se encuentre siendo procesado por una causa criminal al final de la cual éste resulte inocente, la suspensión de derechos políticos impuesta al momento de dictar formal prisión (y antes del fallo final) en un momento del proceso le generará en los mismos una lesión irreparable.

Respaldan el respeto al derecho de toda persona a que se presuma su inocencia, importantes tratados internacionales de derechos humanos suscritos por México. Uno de ellos, la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>1</sup>, establece en su artículo 8 sobre las garantías judiciales, en su apartado 2, que "Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad". Y precisamente sobre el contenido de derechos de este Convenio, los Estados Parte –entre los que México está incluido, se comprometen en el artículo 1 "a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra

condición social". Además, asumen el compromiso de adecuar su legislación interna al contenido de esta Convención de Derechos Humanos a favor de todas las personas. Así lo dice textualmente en su artículo 2: "Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades".

Pero además, el Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en contra de presumir *a priori* la culpabilidad del procesado como lo muestra la tesis jurisprudencial<sup>2</sup> que citamos a continuación, la cual reflexiona en un sentido similar, pues considera que dicha suspensión afecta al inculpado toda vez que

"...la presunción de inculpabilidad opera a favor del procesado hasta que no se demuestre lo contrario en el proceso penal que culmine con una sentencia ejecutoria. Consecuentemente, la resolución del Juez instructor que ordena la suspensión de derechos políticos del inculpado desde el auto de formal prisión vulnera en su perjuicio las garantías contenidas en los artículos 14, tercer párrafo, y 16, primer párrafo, ambos de la Constitución Federal."

Por su parte, otra de las causales para suspender el goce de derechos políticos de un ciudadano o ciudadana, que establece en su redacción actual el artículo 38 en su fracción IV, resulta a todas luces inconsistente, en tanto establece la suspensión "por vagancia o ebriedad consuetudinaria". Sin embargo, la determinación de la "vagancia" de un ciudadano puede ser arbitraria, pues no es sencillo acotar un término tan ambiguo; lo que para unos será "vagancia" para otros no. Lo mismo ocurre con la "ebriedad consuetudinaria", lo cual más bien si se pretendiera ampliar y al mismo tiempo ser más concretos en la finalidad de esta causal, tendría que ir en el sentido de determinar alguna enfermedad que cause incapacidad mental, por ejemplo, que sería más bien el motivo de suspender derechos a algún ciudadano que observa "ebriedad consuetudinaria": su falta de comprensión de la realidad, debido a su estado de ebriedad. Por ello, consideramos innecesaria por equívoca y ambigua, ésta causal IV del artículo 38, que se constituye en una afectación en los derechos políticos ciudadanos, tal motivo constituye la pretensión de derogarla del articulado de la Constitución mexicana.

Así, esta iniciativa tiene como propósito caminar hacia el perfeccionamiento del sistema de garantías y derechos de los ciudadanos mexicanos, modificando la fracción II del artículo 38 y derogando, a su vez, la fracción IV del mismo.

Por todo lo anterior, proponemos el siguiente:

**Proyecto de Decreto por el que se reforman las fracciones II y IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Único.** Se modifica la fracción II y se deroga la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 38.** Los derechos y prerrogativas de los ciudadanos se suspenderán:

I. ...

II. **Por pena de prisión impuesta en sentencia ejecutoriada, desde el momento en que inicie su ejecución.**

III. ...

IV. (Se deroga)

V. ...

VI. ...

...

**Artículo Transitorio**

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

**Notas:**

1 Conocido como: "Pacto de San José". Depositario: OEA. Lugar de adopción: San José, Costa Rica. Fecha de adopción: 22 de noviembre de 1969. Vinculación de México: 24 de marzo de 1981, adhesión. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981. Entrada en vigor: 18 de julio de 1978, general; 24 de marzo de 1981, México. Publicación del decreto de promulgación en el Diario Oficial de la Federación: jueves 7 de mayo de 1981. Última modificación Diario Oficial: 17 de enero de 2002, aprobadas por el Senado el 10 de



diciembre de 2001. Decreto por el que se aprueba el Retiro Parcial de las Declaraciones Interpretativas y de la Reserva, que el Gobierno de México formuló al párrafo 3 del artículo 12 y al párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2 Registro No. 177134, Novena Época, Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Septiembre de 2005, pág. 1571, Tesis: I.10o. p.20, Tesis Aislada, Materia Penal. **SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS DEL INCULPADO. LA RESOLUCIÓN DEL JUEZ INSTRUCTOR QUE LA ORDENA DESDE EL AUTO DE FORMAL PRISIÓN, VULNERA LAS GARANTÍAS CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 14, TERCER PÁRRAFO, Y 16, PRIMER PÁRRAFO, AMBOS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a los 26 días del mes de abril de 2007.

Diputado Raymundo Cárdenas Hernández (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JACINTO GÓMEZ PASILLAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Jacinto Gómez Pasillas, diputado de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicito se turne a la Comisión de Puntos Constitucionales para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de la Sexagésima Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

En los últimos años la participación que el Estado ha tenido en la economía mexicana, ha sido pobre, errática y con una preocupante tendencia de nuestra actividad económica hacia el estancamiento y la pérdida sistemática de competitividad, situación paradójica ya que el Estado en cualquier economía del mundo, debe garantizar estabilidad y crecimiento económico, mediante el uso adecuado de instrumentos jurídicos, fiscales, monetarios y financieros.

Recordemos que "La existencia de un estado es esencial para el crecimiento económico"<sup>1</sup>. Esto nosotros lo reconocemos y proponemos que, para alcanzar estabilidad y desarrollo económico, es necesario que la participación del Estado asuma de manera integral que los objetivos económicos básicos de este sean, entre

otros, asignación de recursos, distribución, estabilidad, crecimiento y vigilancia de la sustentabilidad ambiental del desarrollo.

En este sentido su participación en la economía mexicana debe garantizar los derechos de propiedad con el fin de crear los incentivos suficientes para detonar crecimiento económico, equidad y viabilidad financiera a la economía.

En nuestra historia reciente, el Estado mexicano en el ámbito económico, ha transitado de un Estado excesivamente patrimonialista a un Estado "mínimo", condicionado y limitado por serias restricciones fiscales, monetarias y financieras.

Nosotros no compartimos ninguno de estos dos extremos, ni el patrimonialista por su ineficiencia observada en los años sesentas y setentas, ni el aparente Estado mínimo de los noventas, que deja todo a una aparente eficiente asignación de recursos por parte del mercado. Proponemos una nueva y eficiente participación del Estado y sus instituciones en la regulación económica, que cree incentivos, asegure los derechos de propiedad y disminuya eficientemente los costos de transacción de los agentes económicos, con el fin de generar una economía competitiva y capaz de insertarse en la economía global.

La estrategia económica puesta en práctica desde 1983, persiguió dos objetivos fundamentales: estabilización y reforma estructural. El gobierno llevo a cabo acciones para reducir el déficit público, se recortó el gasto, se incrementaron los ingresos por medio del ajuste de precios de los bienes del sector público y se dio un proceso de desincorporación de los bienes públicos de las empresas paraestatales; además, se tomaron medidas para reducir gradualmente la protección comercial y modernizar los sistemas fiscales y financieros<sup>2</sup>. El éxito de estos esfuerzos de estabilización no lograron las expectativas esperadas, se redujo la disponibilidad de recursos para la inversión en consecuencia, la actividad económica se desaceleró y se redujo el crecimiento potencial del Producto Interno Bruto.

En la actualidad debemos transitar de un Estado con aparente tendencia minimalista en su participación en la economía, a otro Estado con un perfil de participación eficiente, en donde el cambio institucional propicie una relación óptima con los agentes económicos. En este sentido el Estado mexicano está obligado a crear expectativas económicas de estabilidad y riesgo bajo, y debe contribuir como lo hace en otros países a la promoción del crecimiento económico, mejorando la operación de la economía y el perfil de la distribución del ingreso.

El Estado debe posibilitar que nuestras instituciones y las políticas que de ellas emanan promuevan la economía real y financiera, debe facilitar la creación de normas jurídico-regulatorias con el fin de reducir los costos de transacción de nuestras empresas, de tal manera que los agentes económicos incrementen la inversión, el empleo, el ingreso, el consumo, el ahorro en un contexto de apertura económica y competitividad productiva y financiera.

Debe propiciar desarrollo económico en un ambiente de estrecha vigilancia de la evolución de los agregados fiscales, monetarios, el ritmo inflacionario, el nivel de las reservas y el tipo de cambio.

"Está obligado a perseguir, alcanzar y sostener crecimiento económico real y debe verlo como una consecuencia de la evolución estable de los fundamentales macroeconómicos, si el perfil de los indicadores reflejan estabilidad real, la consecuencia inmediata es la presencia de crecimiento económico, convirtiendo este proceso en un círculo virtuoso"<sup>3</sup>.

En la actualidad lo que tenemos en nuestra economía es estabilidad en los indicadores macroeconómicos, pero perdemos dinamismo económico y competitividad internacional.

Un buen manejo de los instrumentos jurídico económicos debe crear incentivos y protección a los derechos de propiedad con el fin de detonar crecimiento económico y

círculos virtuosos en la economía, propiciando inversión, empleo, ingreso, consumo, ahorro y competitividad.

Es por lo anteriormente expuesto que el suscrito, en mi calidad de integrante del grupo parlamentario Nueva Alianza, someto a la aprobación de esta honorable Soberanía la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Primero.-** Se reforma el párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 28...**

...

...

...

...

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será **promover crecimiento económico**, procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

...

**Transitorio**

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

**Notas:**

1. Douglas North (1981), en Andrés Roemer, *Derecho y Economía, políticas públicas del agua*. Miguel Ángel Porrúa. México, 2000. pag. 81.
2. Andrés Roemer. *Derecho y Economía, políticas públicas del agua*. México, 2000. pag. 116.
3. Pagaza Robles, Eduardo (2006). "*Límites del fundamento macroeconómico de equilibrio fiscal, como condicionante de estabilización del modelo de desarrollo dominante. El caso de México y América Latina (1980-2005)*". Tesis de Doctorado. Universidad Autónoma Metropolitana. México. pags 216-217

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 24 de abril de 2007.

Diputado Jacinto Gómez Pasillas (rúbrica)

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 21 Y 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RACIEL PÉREZ CRUZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Quien suscribe, diputado federal de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados de este Honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Ley Fundamental y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

Estamos a 30 años ya, de la Reforma Electoral de 1977, la cual es significativa por su contenido y la sucesiva serie de reformas que le siguieron durante más de dos décadas, el objeto: el esfuerzo por consolidar el proceso de transición democrática del país.

Indudablemente, estas reformas obedecieron a la realidad y urgencia política; muchas de las veces de la coyuntura y la presión social, canalizada por medio de los partidos políticos y distintos sectores de la sociedad.

Los catalizadores de esta transformación política en definitiva: crear una nueva configuración en el respeto de los **derechos y libertades políticas**, apoyadas en el surgimiento de una opinión pública crítica y mas interesada de los acontecimientos políticos nacionales; en las crisis económicas que vulneraron el pretendido estado de

bienestar social y por la poca legitimidad en la representación política, la cual creció con el de la inconformidad social.

Sin embargo, a lo largo de estas tres décadas de reformas electorales, la experiencia que ha precedido al desarrollo de las instituciones políticas, comprometida con los valores culturales, de unidad nacional y de principios democráticos es decepcionante.

Bien podríamos considerar desde varias perspectivas, que el desarrollo de las instituciones políticas de diversa índole en el país han evolucionado contradictoriamente hacia el establecimiento de relaciones de poder en función de intereses de grupos y de partidos; de que una especie de poliarquía selecta, por llamarla conceptualmente, es la fuerza que empieza a prevalecer en el debate nacional.

Desde mi personal punto de vista la reciente aprobación de la llamada Ley para la Reforma del Estado, no evidencia sino otra cosa, que prorrogar al máximo la discusión de los temas que son fundamentales tratar por esta Soberanía para la Reconciliación Nacional en todas sus latitudes.

Desde la campaña presidencial de 1988; con la apócrifa afirmación de la "caída de sistema" hasta la elección de 2006, que sustentó un margen de votos insuficiente para darle credibilidad a la elección presidencial, muchos son los comicios o procesos electorales que han quedado bajo severos cuestionamientos en el orden legal, legítimo y de la moral política.

La consecuencia, una crisis de credibilidad de la democracia mexicana que ha afectado la emisión del sufragio de la ciudadanía, su confianza y participación.

El sentido básico de esta iniciativa, está considerado en la premisa de que en cualquier parte del mundo, el Sistema Electoral constituye uno de los pilares sobre el cual se construye o establece el régimen político y el carácter democrático de una nación.



Los procesos y sistemas electorales democráticos que establecen mayorías, sobre todo en lo concerniente a la integración de los poderes ejecutivos, no lo son sólo con la exclusividad del criterio aritmético del 50% mas uno; sino también en el sentido procedimental de la elección. El problema mas reciente al respecto, no está solo, en si Felipe Calderón, u otros candidatos ganaron la elección con uno, o medio punto porcentual; el problema también estriba en el sentido procedimental de la elección:

Del derecho electoral o sistema electoral y del conjunto de normas instituciones y procedimientos que regulan la imparcialidad en la organización de las elecciones, para la conformación de órganos de gobierno.

De la falta de un tribunal constitucional electoral, que considere fundamentos políticos para la toma de decisión de sus sentencias definitivas. Así como de un Ministerio Público Especializado, que funja como órgano independiente.

Es decir, de la forma cómo actuaron y ejercieron sus funciones normativas y de responsabilidad, las instituciones encargadas de darle seguimiento a todo el proceso electoral.

En suma de cuáles fueron las sanciones para los actos de ilegalidad e injusticia electoral que se denunciaron y prevalecieron a lo largo del proceso de campaña y el día de la elección.

También de las condiciones de equidad, imparcialidad y objetividad, correspondientes a cada uno de los actores políticos y de las instituciones.

En los hechos, los anteriores cuestionamientos se pueden evidenciar en la elección presidencial del 2000. El parcial esclarecimiento de los dos mas escandalosos casos: *Amigos de Fox* y el *Pemexgate*, y que se dieron con posterioridad, incluso años después; en el primero, la Comisión de Fiscalización del IFE, conjeturo que en el caso de la campaña presidencial de Vicente Fox, el PAN y el PVEM, habían incurrido en las siguientes ilegalidades: recibir dinero del extranjero, aceptar donativos de empresas mercantiles, permitir que particulares pagaran publicidad en distintos medios de

comunicación, rebasar los topes de campaña, no haberle reportado al IFE mas de 100 millones de financiamiento privado y falsear la información de aportaciones de simpatizantes panistas.

En paralelo, el caso *Pemexgate* de esa misma contienda presidencial, por el cual se transfirieron grandes cantidades de dinero desde el sindicato de trabajadores de Pemex, a la campaña de Francisco Labastida el candidato presidencial del PRI, este caso se dió a conocer hasta el 2002, dos años después y no se fincaron responsabilidades a los entonces representantes populares indiciados, a pesar de los supuestos 640 millones de pesos transferidos para favorecer al candidato del PRI. Todo quedo integrado por parte de la PGR en 38635 folios divididos en 63 tomos y trasladados al IFE y en una multa de mil millones impuesta al PRI por parte del IFE, *por haberse portado mal*.

A nivel estatal, dos procesos recientes de la historia electoral del país para elegir gobernadores, fueron severamente cuestionados por la gran cantidad de ilícitos que registraron, lo son el del Estado de Chihuahua en 1986, al que se adjudicaron delitos electorales tipificados como de fraude y en Tabasco en el año 2000 se anuló la elección debido a delitos relacionados con el excesivo derroche de recursos económicos.

En la pasada legislatura 89 diputados triunfadores de mayoría relativa fueron impugnados, casi una tercera parte del total que se eligen por esta vía, también por inducir o coaccionar el voto a través de dádivas.

En el 2003 en el municipio de Garza García en Nuevo León, ante la pequeña ventaja del candidato ganador y la no obtención de pruebas concretas de delitos electorales, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, prohibió la apertura de todos los paquetes electorales, ante la decisión del Tribunal Estatal de abrirlos y realizar de nuevo el computo electoral.

El 7 de diciembre de 2003, se repitieron elecciones para gobernador en Colima, la impugnación fundamental: la intervención del gobernador del estado, descalificando a los candidatos opositores y promocionando en los medios de comunicación tareas de gobierno que son de su responsabilidad. La elección se repitió y el triunfo del mismo candidato también bajo un gasto excesivo e innecesario de recursos financieros y humanos.

En 2004 el IFE multó a todos los partidos políticos de orden nacional, por haber rebasado los topes de campaña durante las elecciones de 2003, éstos acudieron al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación alegando ilegalidad e inconstitucionalidad.

En el estado de México lo que no se dice, es que si bien el triunfo del actual gobernador por los votos que obtuvo es histórico, de la misma forma lo es la dispendiosa campaña y el insultante derroche de recursos; aún a pesar de las inconformidades interpuestas por los otros candidatos y los partidos que contendieron en este proceso.

Estos ilícitos e irregularidades, han provocado ambientes electorales tensos y con márgenes de legitimidad estrechos; que lejos están de convocar al electorado a contiendas convergentes; la normatividad parece ser, ha generado climas electorales donde el derroche de recursos, las falacias publicitarias –que no de propaganda política, eso es otra cosa– han provocado hartazgo e indiferencia en la ciudadanía.

De esta manera los hechos, las quejas, las impugnaciones, las denuncias y las controversias, se repiten o mantienen una gran similitud.

La solución no está en la efectividad con que se aplica la norma jurídica, sino en la carencia de una cultura política que se promueva e influya en la ética de los actores involucrados; es decir, en la integración de un cuadro normativo axiológico, como el conjunto de valores que se promuevan para forjar una ética ciudadana.

La interpretación que particularmente se puede hacer de las seis últimas reformas electorales en nuestro país y que explican la evolución del sistema electoral mexicano, se pueden definir de la siguiente manera:

- I. El combate a la estructura homogénea de un partido único, que cancelaba una auténtica representación;
- II. Alentar la frágil pluralidad del sistema de partidos y crear las condiciones para una competencia política real y
- III. Fortalecer los parámetros regulativos que den confianza y certeza a los actores políticos.

Sobre éste último tema y particularmente debido al avance electoral de los partidos, la Reforma Electoral de 1990 cambió la entonces Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, por el Código Federal Electoral, en el cual se incrementaron los requisitos para el registro legal de los partidos políticos. Fue hasta el cisma electoral de 1988, a través del Frente Democrático Nacional, cuando se replanteó la legislación electoral.

Una segunda etapa de reformas procedimentales se dio durante los años 1990-1994, lo que se entiende por el conjunto de normas y procedimientos que regulan la organización de las elecciones; este, es un periodo de reformas sustanciales; básicamente en ellas se distingue la creación y posterior autonomía de un instituto electoral (IFE); la creación de la figura de consejeros ciudadanos y la ciudadanización del proceso electoral.

En este sentido vale destacar, que es durante el año de 1994 y a través del Consejo General del IFE que se pone en impulsa EL PACTO PARA LA PAZ, LA DEMOCRACIA Y LA JUSTICIA, suscrito por ocho partidos políticos nacionales y sus respectivos candidatos a la presidencia de la república, con el objeto de arribar a una ELECCIÓN IMPARCIAL, y el cual decía: para dar una mayor garantía de legalidad al proceso electoral se explorará ante la Procuraduría General de la Republica la posibilidad de nombrar un Fiscal Especial para la persecución de delitos electorales.

Con lo que se nombró por primera vez un Fiscal para la atención de Delitos Electorales, que si bien atendió la ilegalidad de los procesos electorales federales, no contó autonomía, pues el nombramiento del titular de esta dependencia hecho por el Procurador General de la República y este a su vez nombrado por el Presidente de la República. Quien invariablemente procede de un partido político, dejando bajo sospecha su acción imparcial

Un ejemplo dramático de lo anterior, se deja ver en las declaraciones vertidas por el ex mandatario Vicente Fox en la ciudad de Washington en febrero de este año en un foro de liderazgo, donde declaró, con respecto al proceso de desafuero que se inició en contra de López Obrador, como jefe de Gobierno del Distrito Federal: "...tuve que retirarme y perdí. Pero 18 meses después me desquité cuando ganó mi candidato", en clara alusión a Felipe Calderón. Sin duda y tratándose de política, la declaración deja entre ver desmesura. Solo el recurso institucional dotado de contrapesos y equilibrios, propios de los sistemas democráticos, hará evitable que este tipo de declaraciones finalmente determinen la acción del poder público en función de preferencias e intereses.

Hasta la fecha, la persecución de los delitos tipificados como electorales, a cargo de la Fepade, sigue obedeciendo al pacto político suscrito en 1994 y que pertenece a una coyuntura específica y a manera de una concesión hecha por la Procuraduría General de la República, la cual depende del Poder Ejecutivo. Siendo el único acuerdo establecido con respecto a la persecución e investigación de los delitos electorales durante estos 30 años de Reformas Electorales. Sorprende que durante estos años no haya habido un planteamiento por parte del Instituto Federal Electoral y los partidos políticos para generar condiciones de autonomía, imparcialidad y justicia electoral, a través de esta Fiscalía, procuraduría o Agencia del Ministerio Público Especializada.

Así, esta iniciativa propone la creación de una Procuraduría Electoral de la Nación, especializada en materia de persecución de los delitos electorales en los tres niveles: federal estatal y municipal, como un organismo autónomo, con personalidad jurídica y

patrimonios propios establecida a nivel constitucional en los artículos 21 y 102 constitucional.

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

**Proyecto de decreto que reforma los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se **reforman** el primer párrafo del artículo 21 y se **adiciona** un párrafo y **reforma** el primero y segundo del artículo 102, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**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 **y a la Procuraduría Electoral de la Nación en el ámbito de sus respectivas competencias; éstas se auxiliaran con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.** Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

...

...

...

...

...

...

## Artículo 102.

La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, **con excepción del Titular de la Procuraduría Electoral de la Nación, quien estará sujeto a lo que dispone el último párrafo de este apartado.** El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un procurador general de la republica, designado por el titular del ejecutivo federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. El procurador podrá ser removido libremente por el ejecutivo.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal, **con excepción de los delitos electorales,** y por lo mismo, a el corresponderá solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos; 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.

**La investigación y persecución de los delitos electorales en los tres niveles de gobierno: federal estatal y municipal, estará a cargo de la Procuraduría Electoral de la Nación, que será un organismo público autónomo en sus decisiones, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo titular será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o en sus recesos, por la Comisión Permanente, mediante convocatoria pública en los términos que establezca la ley correspondiente.**

...

...

...

...

## **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 26 de abril de 2007.

Diputado Raciél Pérez Cruz (rúbrica)



**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL JIMÉNEZ GODÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

Miguel Ángel Jiménez Godínez, diputado de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Nueva Alianza, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicito se turne a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de la Sexagésima Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el artículo 83 constitucional y diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de anticipar la toma de posesión del Presidente de la República y reducir los tiempos de campañas electorales, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

En definitiva existe una racionalidad política y económica tras las campañas electorales: debe darse libertad de expresión tanto a los candidatos como a los votantes, y debe dárseles por un periodo suficiente que el electorado esté capacitado para tomar decisiones razonadas y plenamente conscientes. Por esta razón, es un principio básico de las democracias que para solicitar el voto a los ciudadanos es preciso que antes de emitir su voto, se les dote de toda aquella información que necesiten para poder tomar una opción equilibrada, justa y meditada. A la par de esta

libertad, las campañas deben velar por la optimización y debido manejo de los recursos.

Hoy día se cuestiona la duración de las campañas por los montos y manejo de los recursos que a ellas se asignan, así como los medios de impugnación y las resoluciones sobre el resultado de las votaciones.

Si bien es cierto que desde la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el 4 de octubre de 1824, quedó plasmada la voluntad de que México se constituyera como una República representativa, democrática y federal; también lo es que largas campañas y elecciones con amplios periodos de impugnación ya no bastan para garantizarle a la población que sus instituciones son legítimas y que representarán y defenderán la voluntad del pueblo.

Al llevarse a cabo el inicio de una transición democrática en 2002, se impuso la necesidad de consolidarla así como a las instituciones que toman parte en este cambio, de ahí que los retos que enfrentan estas instituciones (y en concreto de los aquellas compuestas por funcionarios de elección pública) giren en torno a la falta de credibilidad y confianza en las instituciones, y entre ellos la constante de fantasma de fraude electoral.

En primer lugar, respecto de la duración de las campañas electorales, se propone reducir las mismas a fin de que la campaña para Presidente de la República se reduzca a 3 meses, a dos meses la campaña para elegir senadores, y a 1 mes para elegir a los diputados federales. La razón principal de esto radica en los costos que campañas tan extensas traen consigo.

En relación a esta propuesta, es de mencionarse una encuesta reciente llevada a cabo en 2004 con motivo de las elecciones de 2006. La consulta Mitofsky<sup>1</sup> abordó el tema de la duración de las campañas y los resultados arrojaron que existe una opinión generalizada entre los capitalinos de que el dinero que se gasta actualmente en las

campañas políticas es demasiado: 91% así lo cree por sólo 3% que considera que es poco lo que se invierte en la promoción del voto.

En el mismo sentido, en respuesta a la pregunta de si el dinero gastado en campañas lo calificaban como "mucho", "poco" o "el necesario", se reflejó que para el 64% de los entrevistados, con tres meses o menos de campaña electoral es suficientes para que los partidos y candidatos comuniquen de manera efectiva y clara sus propuestas de gobierno, incluso, al enfrentar a los ciudadanos ante las dos posibles posiciones referentes a la duración de las campañas, 2 de cada 3 electores están dispuestos a acudir a las urnas sin conocer a fondo las propuestas lanzadas por los candidatos, con tal de recortar campañas y por ende hacerlas más baratas.

Al respecto, es de referir la opinión del ex consejero presidente del Instituto Federal Electoral (IFE) José Woldenberg, quien aseguró a la prensa este año que aunque el modelo de financiamiento público a los partidos es correcto (a pesar de los altos recursos que se les otorgan), a fin de reducir el costo de las campañas electorales en México, lo que se debe hacer es recortar la duración de las mismas e incluso prohibir la compra de espacios en radio y televisión por parte de los partidos políticos para que el dinero no termine en las arcas de los grandes medios<sup>2</sup>.

En este mismo sentido, el titular del Ejecutivo Federal Felipe Calderón Hinojosa, en un comunicado de prensa<sup>3</sup>, planteó su visión sobre los cambios necesarios para hacer frente a futuras crisis electorales con base en las elecciones de 2006, a lo cual propuso "establecer el recuento obligatorio de votos cuando se presenten resultados en "diferencias apretadas"; nueva regulación para desahogar quejas de partidos, a fin de dar mayor certidumbre y verificación; reducir financiamiento a partidos y recortar tiempo de campañas, para disminuir el encarecimiento de la política."

En segundo lugar, en relación a la legitimación de las votaciones y agilizar el cambio de gobierno, se propone acelerar la ceremonia de toma de posesión para el cargo de Presidente de la República, anticipando la fecha para el 1º de octubre del año en que se trate.

Tomando como antecedentes las elecciones de 2006, y antes que estas las de 2000, se rescata un denominador común: a pesar del esfuerzo en transparentar las elecciones presidenciales, los viejos fantasmas volvieron a aparecer. Después de una larga y costosa campaña que inició el 19 de enero del 2006, los pronósticos se cumplieron: los resultados de la elección fueron tan cerrados que fue imposible dar el resultado la misma noche de la jornada electoral. Fueron necesarios cinco meses más, después del dos de julio, para que por fin, el Presidente Electo pudiera tomar posesión del cargo.

El proceso fue legal y legítimo, no obstante, la espera permitió que se formularan especulaciones, que los inconformes con el resultado pusieran en duda la veracidad y credibilidad de las instituciones. Aún cuando los rumores de un nuevo fraude electoral y de elecciones de Estado no prosperaron en el grueso de la sociedad mexicana, los ciudadanos temían que se dieran protestas masivas y violentas que paralizaron parcialmente al país.

Las elecciones se llevaron a cabo el 2 de julio, más de dos meses después, el 6 de septiembre, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación formuló la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo y fue hasta el 1 de diciembre, tal y como lo indica el texto constitucional, que el Presidente rindió protesta ante el Congreso de la Unión para asumir sus funciones.

El espíritu de esta propuesta es reducir la posibilidad de que los tiempos señalados sean escenarios de duelos político, duelos que inevitablemente inciden en la estabilidad económica y proyección del país a nivel internacional Hay que buscar nuevamente que los plazos establecidos sean los necesarios para que los procesos administrativos que implica el cambio de gobierno se lleven a cabo de manera eficiente y velando por los principios de justicia y legalidad, y no que sean utilizados para erosionar la institución presidencial ni generar conflicto entre los Poderes de la Unión, ya ni decir la incertidumbre.

En respuesta a la necesidad de nuevos arreglos institucionales que presenta un cambio de gobierno, aunado al rezago legislativo existente y la consecuente lentitud en la solución a las demandas sociales, es que se propone adelantar la ceremonia de toma de posesión del Presidente electo un mes antes de lo constitucionalmente previsto. Cabe recalcar que para esto, no se afectan los tiempos para ejercitar los medios de impugnación existentes, ni los tiempos de resolución tanto del IFE como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estableciéndose así que el día de la elección se celebre el primero día de octubre y permitiendo a su vez al entrante titular del Ejecutivo federal, que pueda empezar a trabajar en su plan de gobierno a la par del nuevo Congreso instaurado.

Acortar el tiempo que existe actualmente entre el día de la elección y el de la toma de protesta posibilita que la toma de decisiones necesarias para el país se realice de manera eficiente y eficaz.

Es por lo anteriormente expuesto que la suscrita, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza, someto a la aprobación de esta honorable Soberanía la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforman el artículo 83 constitucional y diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de anticipar la toma de posesión del Presidente de la República y reducir los tiempos de campañas electorales.**

**Primero.** Se reforma el artículo 83 constitucional para quedar como sigue:

**Artículo 83:** El Presidente entrará a ejercer su encargo el **1 de octubre** y durará en él seis años. (...)

**Segundo.-** Se reforman los artículos 48 puntos 2, 3, 4, 7 y 10; 64 primer párrafo; 78 segundo párrafo; 104 primer párrafo; 115 primer párrafo; 146 punto 1; 174 puntos 1 y 3; 177 punto 1 incisos a), b), c), d), y e); 182 A punto 4, incisos a) y b); 262 punto 2;

283 punto 2, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

#### **Artículo 48**

1. ...

2. La Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral solicitará oportunamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención, a fin de que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, tanto nacionales como de cada entidad federativa, le proporcionen un catálogo de horarios y sus tarifas correspondientes, disponibles para su contratación por los partidos políticos para dos períodos: el primero, del **7 de abril al 9 de mayo del año de la elección; y el segundo, del 10 de mayo** y hasta tres días antes del señalado por este Código para la jornada electoral. Dichas tarifas no serán superiores a las de publicidad comercial.

3. La Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, pondrá a disposición de los partidos políticos, en la primera sesión que realice el Consejo General en la primera semana de **enero** del año anterior al de la elección el primer catálogo de los tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles. El segundo catálogo será proporcionado en la sesión que celebre el Consejo General correspondiente al mes de **febrero**.

4. Los partidos políticos deberán comunicar por escrito a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, las estaciones, canales y horarios en los que tengan interés de contratar tiempos, conforme al primer catálogo que les fue proporcionado, a más tardar el **15 de febrero** del año anterior al de la elección, por lo que hace a la campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y a más tardar el **31 de marzo** del año de la elección, para las campañas de senadores y diputados. Los partidos políticos deberán comunicar por escrito a la misma Dirección Ejecutiva, las estaciones, canales y horarios en los que tengan interés de contratar tiempos del segundo catálogo que les fue proporcionado, a más tardar el **30 de abril** del año de la

elección por lo que hace a la campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a más tardar el **15 de mayo** del mismo año para las campañas de senadores y diputados.

5. ...

6. ...

7. El reparto y asignación de los canales, estaciones y tiempos a contratar por cada partido político, del primer catálogo, deberá finalizar a más tardar el **30 de marzo** del año de la elección para la campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a más tardar el **13 de mayo** del mismo año, para las campañas de senadores y diputados. Para el segundo catálogo, el reparto y asignación de los canales, estaciones y tiempos a contratar por cada partido político, para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, deberá concluir el **18 de mayo** del mismo año.

8. ...

9. ...

10. El Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos se reunirá a más tardar el **1 de marzo** del año de la elección, con la Comisión de Radiodifusión y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para sugerir los lineamientos generales aplicables en sus noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.

11 a 14 ...

#### **Artículo 64**

1. La solicitud de registro de convenio de coalición para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos deberá presentarse al Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral entre el **21 y el 31 de enero del año de la elección**,

acompañado de la documentación pertinente. El convenio de coalición para la elección de diputados o senadores deberá presentarse para solicitar su registro ante el mismo funcionario, a más tardar treinta días antes de que se inicie el registro de candidatos de la elección de que se trate. Durante las ausencias del Presidente del Consejo General el convenio se podrá presentar ante el Secretario Ejecutivo del Instituto.

#### **Artículo 78**

1. ...

2. Para la preparación del proceso electoral el Consejo General se reunirá dentro de la primera semana del **mes de enero del año** en que se celebren las elecciones federales ordinarias. A partir de esa fecha y hasta la conclusión del proceso, el Consejo sesionará por lo menos una vez al mes.

#### **Artículo 104**

1. Los Consejos Locales iniciarán sus sesiones a más tardar **el día 31 de diciembre** del año anterior al de la elección ordinaria.

2 a 6 ...

#### **Artículo 115**

1. Los Consejos Distritales iniciarán sus sesiones a más tardar **el último día de febrero del año** de la elección ordinaria.

#### **Artículo 146**

1. A fin de actualizar el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral, el Instituto Federal Electoral, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realizará anualmente, a partir del día **15 de diciembre y hasta el 30 de marzo** siguiente, una campaña intensa para convocar y orientar a la ciudadanía a cumplir con las obligaciones a que se refieren los dos párrafos siguientes:



2 a 5 ...

#### Artículo 174

1. El proceso electoral ordinario se inicia en el **15 de diciembre** del año previo al de la elección y concluye con el dictamen y declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En todo caso, la conclusión será una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno.

2. ...

3. La etapa de preparación de la elección se inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto celebre durante **la semana del mes de diciembre que comprenda el día 15**, del año previo al en que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral.

#### Artículo 177

1. Los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas en el año de la elección son los siguientes:

- a) Para diputados electos por el principio de mayoría relativa, del **16 al 31 de mayo** inclusive, por los Consejos Distritales;
- b) Para diputados electos por el principio de representación proporcional, del **25 de mayo al 9 de junio** inclusive, por el Consejo General;
- c) Para senadores electos por el principio de mayoría relativa, del **15 al 30 de abril** inclusive, por los Consejos Locales correspondientes;
- d) Para senadores electos por el principio de representación proporcional, del **27 de abril al 12 de mayo** de inclusive, por el Consejo General; y

e) Para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del **15 al 30 de marzo** inclusive, por el Consejo General.

2. ...

#### **Artículo 182-A**

1 a 3 ...

4. El Consejo General, en la determinación de los topes de gastos de campaña, aplicará las siguientes reglas:

a) Para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el **15 de febrero del año de la elección**, procederá en los siguientes términos:

b) Para la elección de diputados y senadores, a más tardar el **15 de febrero del año de la elección**, procederá en los siguientes términos:

#### **Artículo 262**

1. ...

2. El Consejo General hará la asignación a que se refiere el párrafo anterior, una vez resueltas por el Tribunal Electoral las impugnaciones que se hayan interpuesto en los términos previstos en la ley de la materia y a más tardar el **1 de agosto** del año de la elección.

#### **Artículo 283**

1. ...

2. Para los efectos del párrafo anterior a más tardar el **16 de febrero**, el Consejo General del Instituto aprobará el formato de boleta electoral para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que será utilizada por los ciudadanos residentes en el extranjero, el instructivo para su uso, así como los formatos de las actas para escrutinio y cómputo y los demás documentos y materiales.

## **Transitorios**

**Primero.** Se acorta el periodo presidencial para terminar el último día de septiembre del año de la elección.

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

### **Notas:**

1. Llevada a cabo en el Distrito Federal y zonas conurbadas.

2. Fuente: *El Economista*

3. Fuente: *El Universal* de fecha 17 de enero de 2007

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 26 de abril de 2007.

Diputado Miguel Ángel Jiménez Godínez (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS ALTAMIRANO TOLEDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del PRD en la H. Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71 y 135 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 55 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, presenta iniciativa de reforma al tercer párrafo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, con los argumentos que se presentan en la siguiente:

### Exposición de Motivos

Primero. El proceso de elaboración del presupuesto está sujeto a cambios y transformaciones acordes a la realidad política del país. Por tanto, las facultades del Legislativo en materia económica han evolucionado adquiriendo mayor relevancia en la medida que se desarrolla la democracia, la pluralidad y el equilibrio de poderes.

Por el contrario, ha sido bajo visiones monolíticas del poder público cuando el razonamiento dominante es a favor de diluir las facultades de los representantes populares respecto a los ingresos y los egresos en beneficio de la discrecionalidad del gasto por parte del gobierno. Así ocurrió en los regímenes centralistas y también durante la efímera vida del imperio monárquico que se impuso en el siglo XIX.

Posteriormente, aunque se proclamó una forma de gobierno republicana y democrática, en realidad existía un régimen de partido oficial, en el que el Ejecutivo dominó la mayoría del Legislativo, convirtiendo el equilibrio de poderes en mera formalidad. En consecuencia, la capacidad de los diputados se reducía a ser una ventanilla en la que se recibía el paquete económico y, sin más quedaba aprobado al gusto del presidente en turno.

En el pensamiento democrático no cabe la subordinación de la representación popular ante el Ejecutivo, quien sólo puede recaudar los ingresos que le autorice la soberanía popular y está obligado a ejercer los recursos de acuerdo al presupuesto autorizado.

En este sentido, han ocurrido distintos cambios en la materia. Destaca la reforma constitucional del 30 de julio de 2004, que reconoció facultades a la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de presupuesto que presenta el Ejecutivo y fijó a éste la obligación de enviarlo a más tardar el 8 de septiembre de cada año.

Esta reforma significó un avance, gracias al cual los diputados disponen de poco más de dos meses para analizar, modificar y aprobar el presupuesto hasta el 15 de noviembre.

De acuerdo con este calendario, una vez lograda la aprobación correspondiente, al finalizar el año hay tiempo suficiente para que ocurra la publicación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial de la Federación, y después para que el Ejecutivo remita todos los tomos y anexos a la Cámara de Diputados y el ejercicio presupuestal se realice con oportunidad al inicio del año siguiente.

**Segundo.** No obstante, la intención de alentar una participación del Legislativo está marcada con una excepción, misma que en esta iniciativa se propone reducir.

La excepción está señalada en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, que establece un calendario distinto para el primer año de cada administración.

El texto vigente señala, en su tercer párrafo, que:

"Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo 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 15 del mes de diciembre."

El razonamiento para explicar este calendario especial es que el Presidente, que toma posesión formal de su cargo el 1° de diciembre, requiere de tiempo para integrar sus proyectos de ingresos y egresos.

Reconociendo esta necesidad, no puede dejar de señalarse que existe una inequidad grave entre los poderes, en el año de su renovación.

Al Ejecutivo se le reconoce el carácter de Presidente Electo en la primera semana de septiembre. A partir de ello dispone de tiempos y recursos para preparar sus iniciativas, incluso con la colaboración del Presidente que saldrá del cargo. Actualmente, el plazo del que dispone (del 6 de septiembre al 15 de diciembre) suma 106 días naturales.

Mientras, el Legislativo dispone de un plazo máximo de 16 días naturales, incluyendo los días festivos de fin de año; pues como lo marca el artículo 66 constitucional, al inicio de cada administración las sesiones podrán extenderse hasta el último día del año.

Además, la Legislatura entrante enfrenta dos dificultades, que se hicieron evidentes durante la elaboración del Presupuesto de Egresos del año 2007.

Por una parte, las estimaciones que el Ejecutivo envía en el transcurso del año, son sólo información general de política económica, por lo que llegado el momento del debate y aprobación de las iniciativas del Ejecutivo, no tienen la importancia y utilidad necesaria.

De esta forma, el Congreso desarrolla su responsabilidad constitucional, pero lo hace con un aparato de análisis menor al del Ejecutivo y con información demasiado general como antecedente.

Así, la fase administrativa de elaboración del proyecto económico, incluso considerando sólo al presidente entrante, ocupa 106 de los 122 días posibles y la fase legislativa tan sólo 16 días.

¿Cuál es la consecuencia de este diseño? Que los diputados federales realizan una muy importante facultad prácticamente sin reflexión. La actividad se concentra en los

días previos a las festividades de fin de año y se vive una jornada intensísima y desproporcionada de trabajo.

En este estrecho margen, las comisiones ordinarias no disponen de tiempo suficiente para reunirse con los encargados de las políticas y programas gubernamentales, de forma que las valoraciones sobre el ingreso y las reasignaciones del gasto ocurren sin información ni evaluación suficiente. No se analizan políticas, programas, metas ni resultados de años anteriores. El Ejecutivo defiende sus nuevos proyectos y en la Cámara de Diputados lo que domina es la pugna por aumentar o disminuir montos.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, que es la instancia que elabora y dictamina el Presupuesto apenas tiene ocasión de reunirse con las autoridades correspondientes en el Ejecutivo.

**Tercero.** La figura del Presidente Electo, su relación con el Ejecutivo al que habrá de substituir, así como su influencia en la elaboración de las iniciativas económicas debe revisarse, teniendo en cuenta que:

a) La Constitución señala, en el artículo 99 fracción II, que la calificación del proceso electoral y la declaración de Presidente Electo la realizará el Poder Judicial. Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma **definitiva e inatacable** sobre las impugnaciones, y que al ser resueltas por la Sala Superior, esta procederá a formular la declaración de validez de la elección y la Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

b) El artículo 186, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que la Sala Superior del Tribunal Electoral deberá resolver esas impugnaciones a **más tardar el 6 de septiembre del año de la elección** procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la presidente electo.

Esto es significativo pues establece legalmente el momento a partir del cual se declara el carácter de Presidente Electo por parte del Poder Judicial.

c) Una vez que se conoce la declaración de validez referida, la Cámara de Diputados, según el artículo 74 fracción I de la Constitución, tiene la facultad de dar a conocer de manera solemne al pueblo que la República cuenta con un Presidente Electo.

El ejercicio de esta facultad es impostergable. De acuerdo al artículo 23, numeral 2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados le corresponde disponer la **elaboración inmediata del Bando Solemne**; darlo a conocer al Pleno en la sesión más próxima; ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación; y tomar las medidas necesarias para que se difunda en los Periódicos Oficiales de las entidades federativas y se fije en las principales oficinas públicas.

De esta forma, queda claro que desde la primera semana de septiembre, se reconoce la existencia del Presidente Electo, tanto por el Poder Judicial que calificó su elección, como por el Poder Legislativo que lo comunica a la República con toda solemnidad.

c) La participación del Presidente Electo en la preparación del presupuesto y de los ingresos en el año que se realiza la renovación del Ejecutivo está prevista en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Esta establece, en su artículo 42, el procedimiento de aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, mientras en el 43 lo hace para el año en que se renueva la presidencia de la República de la siguiente manera:

Artículo 43.

"En el año que termina su encargo, el Ejecutivo Federal deberá elaborar anteproyectos de iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos en apoyo al Presidente Electo, incluyendo sus recomendaciones, a efecto de que este último los presente a la Cámara de Diputados, a más tardar en la fecha y los términos a que se refiere el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para realizar las actividades a que se refiere este artículo y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, se podrán aprobar recursos en el correspondiente Presupuesto de Egresos para cubrir los gastos de un equipo de asesores que apoye los trabajos del Presidente Electo, estableciendo para tal efecto un



Fondo específico que estará sujeto a las normas de ejercicio y fiscalización de los recursos federales que correspondan. Asimismo, se deberá informar al respecto en la Cuenta Pública."

Esto significa que la Ley reconoce y garantiza la participación del Presidente Electo en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y el Proyecto de Presupuesto. Incluso es categórica en ordenar al Ejecutivo federal que el tratamiento a las recomendaciones del Presidente Electo sea el de su inclusión.

De manera complementaria, la participación de este último está respaldada por la asignación de recursos para ese fin.

Este análisis permite concluir que carece de sentido posponer la presentación del paquete económico al 15 de diciembre.

Si los poderes Judicial y Legislativo ya le reconocen a un ciudadano su carácter de Presidente Electo, y la Ley establece condiciones materiales para que pueda empezar su trabajo, no tiene vigencia el razonamiento de esperar a la toma de posesión del 1° de diciembre, y por tanto, recibir las iniciativas hasta el 15 de diciembre.

A partir del 6 de septiembre, ya con la declaración de validez y con la comunicación del Bando Solemne, el Presidente Electo debe ponerse a trabajar en los ingresos y los egresos del país no sólo porque es una alta responsabilidad, sino porque son instrumentos vitales para que la nueva administración ejerza los actos de gobierno.

Así, a partir de la primera semana de septiembre, el Presidente Electo dispone de tiempo y condiciones suficientes para elaborar sus proyectos y que estos sean presentados, como se prevé actualmente en la Ley, por el Ejecutivo en funciones.

Sin embargo, estas disposiciones sobre un asunto de tanta relevancia como la coordinación del Presidente Electo con el Ejecutivo, deberían señalarse en el texto constitucional.

Así, uno de los beneficios que tendría la aprobación de la iniciativa es que reforzaría y especificaría en la Constitución las responsabilidades del Presidente, que en el último

año de su gobierno tendría, además de las actividades normales a la preparación de las iniciativas económicas, la responsabilidad de incluir las observaciones y propuestas que presente el Presidente Electo.

Además debe garantizarse, que en caso de discrepancias u omisiones entre el Presidente Electo y el Presidente en funciones, el Ejecutivo pueda presentar sus observaciones a la Cámara una vez que asuma su cargo y haya realizado los nombramientos de los titulares de las dependencias.

**Cuarto.** De acuerdo con la iniciativa, las etapas y responsables del proceso de elaboración y discusión del presupuesto en el año de la renovación del Ejecutivo serán:

- a) En el año de elecciones federales, el Ejecutivo preparará sus previsiones y orientaciones, al igual que en los años anteriores.
- b) A partir del 6 de septiembre y hasta el 6 de noviembre, el Presidente Electo formulará sus observaciones y propuestas a las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos y el Ejecutivo las integrará.
- c) El 6 de noviembre, el Ejecutivo remitirá al Legislativo sus propuestas, de forma que este inicie su análisis y discusión.
- d) El Presidente Electo podrá remitir, hasta el 5 de diciembre, las propuestas que, en su caso, subsanen alguna omisión de las turnadas el 6 de noviembre.
- e) La Cámara de Diputados aprobará el Presupuesto de Egresos a más tardar el 31 de diciembre.

Las responsabilidades y posibilidades de influencia en la elaboración del presupuesto deben ser claras.

No debe impedirse la continuidad de la actividad del gobierno. Tampoco debe apoyarse que el ciudadano que sea electo Presidente de la República carezca de la oportunidad de influir en el presupuesto que ejercerá y del que rendirá cuentas.

Además, el Legislativo debe contar con mejores términos para proceder al análisis y aprobación del paquete económico.

**Quinto.** Por las razones antes expuestas, los objetivos de la iniciativa de reforma constitucional que se presenta son:

a) Ampliar el plazo en el que la Cámara de Diputados cumple la responsabilidad constitucional de examinar, discutir, modificar y aprobar tanto el Presupuesto de Egresos de la Federación como la Ley de Ingresos.

El cambio consiste en modificar el plazo máximo en el que el Ejecutivo enviaría el proyecto de Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos. El límite ya no sería el 15 de diciembre, sino el 6 de noviembre, es decir, dos meses después de que le ha sido reconocido legalmente ese carácter.

b) Reconocer con toda claridad la intervención del Presidente Electo en el proceso presupuestario, de forma que sus propuestas sean incluidas por el Ejecutivo en la iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto que este pone a consideración del Legislativo.

c) Se establece que el Ejecutivo, una vez tomada posesión de su cargo tendrá la oportunidad de subsanar las omisiones que hubiera en los proyectos, para poner las modificaciones a consideración del Legislativo.

Lo anterior evita un vacío o la posibilidad de un conflicto político en caso de que el Ejecutivo incumpla la inclusión de las propuestas del Presidente Electo, lo que daría pie a controversias y tensiones indeseables.

En consecuencia la Cámara de Diputados podrá iniciar el análisis, discusión, modificación y aprobación en un plazo más amplio, cuyo límite máximo ya está marcado por el artículo 66 de Constitución, es decir el 31 de diciembre.

El calendario de trabajo se mejoraría en la distribución entre sus fases administrativas y las legislativas. El Presidente entrante dispondría de 60 días para afinar y presentar

las propuestas y programas; para estas, por cierto, tiene el antecedente de la plataforma presentada cuando se registró como candidato a la Presidencia.

La oportunidad de subsanar omisiones la tendrá el Ejecutivo desde su toma de posesión hasta el 5 de diciembre.

El Legislativo, tendría a partir de que reciba las iniciativas en noviembre, un plazo máximo de 55 días naturales para procesar las propuestas presentadas y, si los hubiere, los comentarios sobre las omisiones.

De aprobarse la reforma constitucional propuesta, se reorganizará la discusión y aprobación del llamado paquete económico.

Lo anterior no demerita el debate de otros aspectos, como las modalidades con las que el Legislativo realice la aprobación de los ingresos y los egresos, para que estas sean revisadas y mejoradas, en lo conducente, tanto en su organización y régimen interno como en la legislación aplicable en materia de planeación y presupuestal.

Por lo anterior, se propone que la Cámara de Diputados apruebe el siguiente

**Proyecto de decreto que reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

I. ...

II. ...

III. Derogada.

IV. ...

El Ejecutivo 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.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Presidente Electo le presentará al Ejecutivo sus propuestas y programas sobre la Iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos; éste deberá incluirlas para remitirlas a la Cámara de Diputados a más tardar el **6 de noviembre del año en que se renueve el Poder Ejecutivo.**

**En caso de ser necesario subsanar una omisión de las iniciativas y proyectos referidos, el Ejecutivo podrá turnar, hasta el 5 de diciembre, la correspondiente observación al Congreso de la Unión.**

### **Transitorios**

Primero. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** La entrada en vigor del presente decreto será en la renovación constitucional del Poder Ejecutivo que ocurra de forma inmediatamente posterior a la fecha de su publicación.

Salón de Sesiones de la H. Cámara de Diputados, a 26 de abril de 2007.

Diputado Carlos Altamirano Toledo (rúbrica)