

### **«Iniciativa 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 tramitación 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 e 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 lugatoria 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 encomendado 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 tribuna-

les 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 aquellos 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).»

**Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales.**

**«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputados del Grupo Parlamentario del PRD**

Los suscritos, diputados federales a la LX Legislatura e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por 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, presentamos a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en materia de legalidad, fiscalización y transparencia, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

A fines del pasado mes de enero, los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados recibieron 104 millones de pesos, resultado de un remanente registrado en el Presupuesto de 2006. A fines del siguiente mes, recibieron un segundo monto de recursos por 46 millones 500 mil pesos, atribuido al mismo origen. La falta de claridad respecto al origen de esos recursos y la opacidad con que algunos grupos parlamentarios los utilizaron, generó todo tipo de dudas entre muchos diputados.

Este asunto refleja la existencia de una situación muy grave: la dudosa legalidad en el uso de una gran cantidad de los recursos asignados a la Cámara de Diputados; la limitada fiscalización de los mismos, la cual resulta en muchos casos una verdadera simulación; y la total falta de transparencia. Esta situación amerita ser corregida de inmediato, y la presente iniciativa de ley va orientada en ese sentido.

Empecemos por recordar lo señalado en el artículo 126 constitucional: “No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior”. En el artículo 108 de ese ordenamiento se definen como servidores públicos a los representantes de elección popular, y se les destaca que serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, pudiendo incurrir en responsabilidad por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

La autonomía de la Cámara de Diputados en el manejo de sus recursos presupuestales está señalada en el artículo 77 de la Constitución, donde se dice que: “Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior”. El mandato constitucional se refiere a la Cámara, lo que incluye a los 500 diputados integrantes de la misma, es decir, al Pleno. En ningún lugar se señala que la Cámara, es decir el Pleno, puede renunciar a sus atribuciones constitucionales y mandar a alguien para que decida a sus espaldas, y mucho menos, que ni siquiera le informe lo que hace.

En el inciso d) del artículo 34 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se señala que entre las atribuciones que se le confieren a la Junta de Coordinación Política están presentar al Pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara. Mediante el uso de esta facultad, la Junta de Coordinación Política inicia un proceso que conduce a una auténtica

tica usurpación de funciones. La presentación del anteproyecto de presupuesto se hace con un nivel de agregación exagerado, incluyendo sólo un desglose a nivel de capítulo presupuestal. La distribución del presupuesto aprobado por el Pleno, sólo a nivel de grandes agregados, es efectuado por la Junta de Coordinación Política con un grado de discrecionalidad enorme.

En el inciso e), del mismo ordenamiento, se la da a la Junta de Coordinación Política la facultad de analizar y, en su caso, aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General, en donde se establezca el estado que guardan las finanzas de la Cámara. Con este mandato, sólo la Junta de Coordinación Política aprueba el ejercicio de un presupuesto, cuya distribución y composición es sólo conocida por los integrantes de la misma, ya que nada los obliga a informar al Pleno.

Como refuerzo final, en el inciso g) de la misma ley, se le da a la Junta de Coordinación Política una atribución más asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios. En esta disposición se basa la Junta de Coordinación Política para decidir, en una total oscuridad, cualquier tipo de subvención a los grupos parlamentarios, incluyendo la utilización de los remanentes presupuestales.

La usurpación de funciones, que sólo competen por mandato constitucional al Pleno, permite a la Junta de Coordinación Política manejar los recursos presupuestales asignados a la Cámara de Diputados con un gran discrecionalidad, la cual se refuerza y protege con una simulada fiscalización y una total opacidad.

Estas facultades, de muy dudosa legalidad, se ejercen a espaldas del Pleno, sin proporcionar ninguna información al mismo. Como muestra de lo señalado, se pueden poner algunos ejemplos.

Existe una gran cantidad de rubros presupuestales asignados a los órganos de gobierno, como los exagerados montos para las asesorías de los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. Esas partidas se manejan sin ninguna normatividad conocida y no son fiscalizadas por ningún órgano de control.

Entre las muchas disposiciones generadas por esta usurpación de funciones, la Junta de Coordinación Política ha ido agregando a la dieta que corresponde a los diputados, un

gran número de apoyos que permiten duplicar la remuneración de los diputados, sin cumplir con las obligaciones fiscales correspondientes. La falta de control, comprobación, transparencia y fiscalización de esos apoyos, no sólo hace muy vulnerables a los diputados, sino que induce una dependencia respecto a las decisiones discrecionales de la Junta de Coordinación Política.

Otro ejemplo, particularmente escandaloso, y que conviene comentar de manera más extensa, es el referido a la manera como se administran los recursos que se transfieren a los grupos parlamentarios. En el artículo 16 de la norma para regular la transferencia y control de recursos financieros asignados a los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, se señala que la Contraloría Interna de la Cámara, revisará semestralmente a cada grupo parlamentario, la contabilidad de los ingresos recibidos por concepto de subvenciones y los gastos realizados, los analizará e informará de manera directa al coordinador del grupo los resultados de cada revisión, indicando las medidas preventivas y correctivas que considere necesarias, con el propósito de mejorar los controles internos y transparentar la aplicación de los recursos asignados.

En el artículo 17 de la citada norma, se dice que la Contraloría Interna de la Cámara realizará, en forma semestral y anual, un informe de conjunto sobre el estado general de la administración de las subvenciones a los grupos parlamentarios, sin alusiones específicas por grupo, e informará a la presidencia de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

En el artículo 18 de la misma norma, se agrega que la Contraloría Interna de la Cámara se responsabilizará de la protección de la información del ejercicio que realicen los grupos parlamentarios con los recursos financieros otorgados a través de subvenciones, y proceder a su reserva.

Por último, en el artículo 20 de la multicitada norma, se señala que para comprobar, en forma definitiva, la entrega de las subvenciones, por parte de la Dirección de Finanzas, bastará con el comprobante de depósito de la transferencia electrónica que expida el propio sistema y el acuse de recibo del coordinador del grupo parlamentario o de la persona que el mismo acredite, por escrito, ante dicha dirección”.

Como se puede ver, resulta muy difícil imaginar que en alguna otra área del sector público federal existan unas reglas como las descritas, diseñadas para permitir un manejo de

recursos públicos totalmente discrecional, en medio de una total opacidad, con una fiscalización simulada, y sin necesidad de comprobar ningún gasto.

Las revisiones que realiza la Contraloría Interna de la Cámara no representan ninguna fiscalización real, ya que derivan sólo en sugerencias que pueden ignorarse, y no en verdaderas observaciones con solventación obligatoria, como sucede con todos los demás recursos incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En realidad, la señalada norma está diseñada para impedir que la Auditoría Superior de la Federación revise el uso de esos recursos, simulando que ya están auditados.

Los resultados de las revisiones a cada grupo parlamentario, sólo se informan al coordinador del mismo. Asimismo, los informes de las revisiones se entregan sólo al Presidente de la Cámara, pero sin hacer alusiones específicas por grupo. Esas reglas son garantía de opacidad y de impunidad, en el caso de que se desvíen los recursos hacia fines ajenos a la actividad legislativa.

Por si algo hiciera falta, el uso de los recursos asignados mediante las subvenciones a los grupos parlamentarios no necesita ser comprobado, y se mandata a la Contraloría Interna de la Cámara para que mantenga reserva sobre la información que obtenga, en lugar de dar a conocer los resultados de sus auditorías, como sucede con todas las revisiones que efectúa la Auditoría Superior de la Federación.

La señalada usurpación, por parte de la Junta de Coordinación Política, de atribuciones que sólo le competen al Pleno, no sólo es de muy dudosa legalidad, sino que representa una herencia de tiempos pasados, cuando un grupo parlamentario tenía mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Su permanencia en la actualidad, resulta incongruente con todos los avances habidos durante los últimos años en materia de fiscalización y transparencia en el uso de los recursos públicos. Resulta además fuera de tiempo con los requerimientos mínimos de una sociedad verdaderamente democrática.

Por ello, la presente iniciativa de ley pretende modificar una serie de preceptos incluidos en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, referidos exclusivamente a la Cámara de Diputados. Las modificaciones propuestas buscan garantizar los principios de legalidad, fiscalización y transparencia en el uso de los recursos públicos asignados a la Cámara de Diputados.

En materia de legalidad, se regresan al Pleno de la Cámara de Diputados las facultades actualmente usurpadas por la Junta de Coordinación Política. Para ello, se agrega un párrafo en el numeral 1 del artículo 29 de la citada ley, donde se señala lo siguiente: En el presupuesto de la Cámara, que apruebe el Pleno, se destinarán recursos para las subvenciones a los grupos parlamentarios, incluyendo cuando menos una fija, similar para cada uno, y una variable tomando como base el número de diputados que integran cada uno. Dichas subvenciones estarán destinadas al apoyo de actividades legislativas y su uso será comprobable. En ningún caso se podrán entregar subvenciones a los grupos parlamentarios que no estén contemplados de manera explícita en el presupuesto aprobado por el Pleno.

En el inciso d) del artículo 34 de la ley, se agrega un párrafo, donde se señala que: Cualquier asignación que se incluya en el presupuesto de la Cámara, destinada a los diputados, diferente a su dieta, deberá tener la finalidad de realizar tareas propias de su desempeño como legislador, las cuales deberán ser comprobadas y justificar su aplicación.

En el inciso e) del artículo 34 de la citada ley, se precisa que el informe de ejecución trimestral deberá ser trimestral, y que se pondrá a consideración del Pleno para su aprobación. Con esto, además de la atribución exclusiva de aprobar el presupuesto de la Cámara, también se le faculta para aprobar la manera como se ha ejercido.

Para acabar con la discrecionalidad de la Junta de Coordinación Política en el uso de los recursos públicos, se le agrega una atribución, adicionando un inciso h), en el artículo 34 de la ley: h) Elaborar normas específicas para regular el ejercicio presupuestal de la Cámara, mismas que deberán ser aprobadas por el Pleno. En todos los casos, las normas obligarán a los órganos de gobierno, las comisiones y comités, los grupos parlamentarios, las áreas administrativas, y las demás áreas de la Cámara, e informar por lo menos trimestralmente al Pleno, sobre el ejercicio de los recursos ministradas a dichas áreas.

Además, se acota la discrecionalidad del Comité de Administración de la Cámara en materia de asignaciones directas, la cual ha sido utilizada de manera muy abusiva para eludir el uso de los procedimientos señalados en las normas. También se obliga a la Junta de Coordinación Política a hacerse responsable de esas decisiones, previa consulta a la Contraloría Interna. Para ello, se modifica el



numeral 3 del artículo 46 de la ley, para señalar que la presidencia del Comité de Administración no deberá recaer en un diputado del mismo grupo parlamentario de quien presida la Junta de Coordinación Política. Para ello, se agrega un párrafo en el mismo numeral 3, el cual dice que todos los casos de excepción existentes en las diversas normas, invariablemente deberán ser sometidos a la Junta para su aprobación, previa opinión de la Contraloría Interna.

En materia de fiscalización, la presente iniciativa propone varias modificaciones a la ley. En el numeral 2 del artículo 29 de la citada ley se agrega un párrafo donde se señala lo siguiente: Al igual que todos los rubros incluidos en el presupuesto de la Cámara de Diputados, las subvenciones otorgadas a los grupos parlamentarios serán auditables, tanto de manera permanente por la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados, como por la Auditoría Superior de la Federación, cuando de manera autónoma decida incluirlas en su programa de auditorías.

Para fortalecer a la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados, y evitar que la Junta de Coordinación Política pueda presionarla recortándole su presupuesto, se agrega un párrafo en el inciso d) del numeral 1 del artículo 34 de la ley, señalando que en el anteproyecto de presupuesto de la Cámara, que deberá presentar la Junta de Coordinación Política, para su aprobación por el Pleno: Se deberá incluir el presupuesto específico de la Contraloría Interna, mismo que una vez aprobado por el Pleno, no podrá sufrir reducciones durante el ejercicio.

Se precisan las facultades de la Contraloría Interna, agregando un párrafo en el numeral 1 del artículo 53 de la ley: así como llevar a cabo los procedimientos derivados de las inconformidades presentadas por los contratistas y proveedores conforme a la normatividad aplicable.

Además, se garantiza la autonomía de la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados, para que pueda realizar sin presiones sus labores de fiscalización. También, se le dan facultades para evaluar el desempeño de la Cámara y presentar recursos de impugnación ante otras autoridades. Para ello, se adicionan tres numerales al artículo 53 de la ley:

2. La Contraloría Interna tendrá autonomía en el desarrollo de sus funciones, mediante auditorías que serán aplicables a cualquier área de la Cámara.

3. La Contraloría Interna tendrá a su cargo diseñar, establecer, ejecutar y evaluar los mecanismos para medir el

desempeño y la eficiencia de todas las áreas de la Cámara.

4. La Contraloría Interna tendrá facultades para recibir quejas, denuncias e inconformidades, y una vez desahogados esos procedimientos, sancionar a los servidores públicos que hayan resultado responsables en la subvención de los procesos resolutivos, así como intervenir en los diversos medios de impugnación ante las autoridades correspondientes.

En materia de transparencia, la presente iniciativa también incluye varias modificaciones en la ley. Para eliminar el mecanismo que permite que la Junta de Coordinación Política usurpe atribuciones del Pleno, en el inciso d) del numeral 1 del artículo 34 de la ley se agrega que respecto al anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara que la Junta de Coordinación Política pone a consideración del Pleno: Dicho anteproyecto se presentará con un desglose hasta el nivel de partida y subpartida.

Además, se garantiza que las decisiones del Comité de Administración de la Cámara de Diputados, sean conocidas. Para ello, se agrega un párrafo al numeral 3 del artículo 46 de la ley, señalando que: Las actas, anexos y dictámenes del comité, deberán estar disponibles para el público en la página electrónica de la Cámara, previa opinión del Comité de Información de la Cámara.

También se busca que el informe trimestral de la Contraloría Interna sea conocido. Se propone modificar el numeral 1 del artículo 53 de la ley, señalando que: Dicho informe trimestral deberá estar disponible para el público en la página electrónica de la Cámara, previa opinión del Comité de Información de la Cámara.

Las reformas incluidas en la presente iniciativa resultan urgentes. La autonomía de la Cámara de Diputados deber dejar de ser utilizada para eludir el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a todos los demás ejecutores de los recursos públicos incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En cambio, la Cámara de Diputados debe convertirse en la vanguardia de la legalidad, la fiscalización y la transparencia.

Por lo antes expuesto, sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente:

### **Iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en materia de legalidad, fiscalización y transparencia**

**Artículo Único.** Se reforman los numerales 1 y 2 del artículo 29; los incisos d), e) y g) del numeral 1 del artículo 34; el numeral 3 del artículo 46; el numeral 1 del artículo 53; se adicionan un inciso h) al artículo 34; los numerales 2, 3 y 4 al artículo 53 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 29.**

**1.** De conformidad con la representación de cada grupo parlamentario, la Junta de Coordinación Política acordará la asignación de recursos y locales adecuados a cada uno de ellos. En el presupuesto de la Cámara que apruebe el Pleno, se destinarán recursos para las subvenciones a los grupos parlamentarios, incluyendo cuando menos una fija, similar para cada uno, y una variable tomando como base el número de diputados que integran cada uno. Dichas subvenciones estarán destinadas al apoyo de actividades legislativas y su uso será comprobable. En ningún caso se podrán entregar subvenciones a los grupos parlamentarios que no estén contemplados de manera explícita en el presupuesto aprobado por el Pleno.

**2.** La cuenta anual de las subvenciones que se asignen a los grupos parlamentarios se incorporará a la cuenta pública de la Cámara de Diputados. Al igual que todos los rubros incluidos en el presupuesto de la Cámara de Diputados, las subvenciones otorgadas a los grupos parlamentarios serán auditables, tanto de manera permanente por la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados, como por la Auditoría Superior de la Federación, cuando de manera autónoma decida incluirlas en su programa de auditorías.

**3.** ...

#### **Artículo 34.**

**1.** A la Junta le corresponden las atribuciones siguientes:

**a) a c)** ...

**d)** Presentar al Pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara. Dicho anteproyecto se presentará con un desglose hasta el nivel de partida y subpartida. Cualquier asignación que se inclu-

ya en el presupuesto de la Cámara, destinada a los diputados, diferente a su dieta, deberá tener la finalidad de realizar tareas propias de su desempeño como legislador, las cuales deberán ser comprobadas y justificar su aplicación. Se deberá incluir el presupuesto específico de la Contraloría Interna, mismo que una vez aprobado por el Pleno, no podrá sufrir reducciones durante el ejercicio;

**e)** Analizar el informe trimestral de ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General, en donde se establezca el estado que guardan las finanzas de la Cámara, el cual se pondrá a consideración del Pleno para su aprobación;

**f)** ...

**g)** Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos y materiales, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios;

**h)** Elaborar normas específicas para regular el ejercicio presupuestal de la Cámara, mismas que deberán ser aprobadas por el Pleno. En todos los casos, las normas obligarán a los órganos de gobierno, las comisiones y comités, los grupos parlamentarios, las áreas administrativas, y las demás áreas de la Cámara, e informar por lo menos trimestralmente al Pleno, sobre el ejercicio de los recursos ministradas a dichas áreas; y

**i)** Las demás que le atribuyen esta ley.

#### **Artículo 46.**

**1 a 2** ...

**3.** Para auxiliar a la Junta de Coordinación Política en el ejercicio de sus funciones administrativas, habrá un Comité de Administración. El acuerdo de su creación será propuesto al Pleno por la Junta y deberá señalar su objetivo, integración y atribuciones, así como la directiva del comité, cuya presidencia no deberá recaer en un diputado del mismo grupo parlamentario de quien presida aquélla. Todos los casos de excepción existentes en las diversas normas, invariablemente deberán ser sometidos a la Junta para su aprobación, previa opinión de la Contraloría Interna. Las actas, anexos y dictámenes del comité, deberán estar disponibles para el público en la página electrónica de la Cámara, previa opinión del Comité de Información de la Cámara.

4. ...

### Artículo 53.

1. La Cámara cuenta con su propia Contraloría Interna, la que tendrá a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como llevar a cabo los procedimientos derivados de las inconformidades presentadas por los contratistas y proveedores conforme a la normatividad aplicable. La Contraloría se ubica en el ámbito de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y deberá presentar a ésta un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Dicho informe trimestral deberá estar disponible para el público en la página electrónica de la Cámara, previa opinión del Comité de Información de la Cámara. Su titular será nombrado a propuesta de dicha conferencia, por las dos terceras partes de los individuos presentes en el Pleno.

2. La Contraloría Interna tendrá autonomía en el desarrollo de sus funciones, mediante auditorías que serán aplicables a cualquier área de la Cámara.

3. La Contraloría Interna tendrá a su cargo diseñar, establecer, ejecutar y evaluar los mecanismos para medir el desempeño y la eficiencia de todas las áreas de la Cámara.

4. La Contraloría Interna tendrá facultades para recibir quejas, denuncias e inconformidades, y una vez desahogados esos procedimientos, sancionar a los servidores públicos que hayan resultado responsables en la substanciación de los procesos resolutivos, así como intervenir en los diversos medios de impugnación ante las autoridades correspondientes.

### Transitorio

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

**Diputados:** Pablo Trejo Pérez, Juan Guerra Ochoa (rúbricas).»

**Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.**

### «Iniciativa que reforma los artículos 6, 10, 124 y 145 de la Ley General de Población, a cargo del diputado Gerardo Vargas Landeros, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado federal por el segundo distrito de Ahome, Sinaloa, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman los artículos 6, 10, 124 y 145 de la Ley de Población, misma que fundamento al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

El derecho se ha vuelto tan complicado como la propia complejidad humana. Ello en parte porque las sociedades y los sistemas jurídicos están transitando por el dilema de la globalidad y la unificación normativa. Tan sólo nuestro sistema jurídico cuenta con 248 cuerpos normativos en el ámbito federal que van desde la Constitución Política, Códigos y Leyes, hasta el Presupuesto de Egresos, la ordenanza de la Armada y nuestro antiquísimo Reglamento Interior. Lo anterior sin contar los reglamentos, acuerdos, circulares y demás normatividad secundaria que desarrolla el Poder Ejecutivo para particularizar los supuestos de ese cúmulo de normas.

En este sentido, los legisladores debemos de reflexionar y revisar todo ese universo normativo para confirmar que su existencia jurídica esté lógicamente interconectada con su existencia práctica. El estudio del Derecho, como afirma Hart, debe comenzar con un cuidadoso análisis del lenguaje. El lenguaje, a la vez, es condición básica para la existencia del Derecho.

Por ello, antes de crear más leyes o de modificar las ya existentes, debemos preguntarnos si primeramente se hizo un análisis profundo y sistemático del lenguaje jurídico vigente.

Esta iniciativa, como otras que estaremos presentando durante estos días, tiene precisamente como fin la revisión del lenguaje jurídico utilizado en nuestra legislación federal, para detectar aquellos anacronismos terminológicos que

todo sistema normativo tiene y que por alguna razón no han sido corregidos por el legislador permanente.

Se trata de evitar, lo más que se pueda, el uso indiscriminado de términos, así como su correspondiente depuración ya que en muchas ocasiones, el trabajo legislativo no permite a los legisladores y su *staff* un análisis profundo e integral que se vea reflejado en la dictaminación y que abarque todas y cada una de las disposiciones afectadas o adminiculadas con la reforma. Por ello es común encontrar artículos de la legislación vigente con denominaciones de secretarías, autoridades, funciones e instancias que han concluido o modificado su vida jurídica y, en consecuencia, la *ratio d'être* del término.

Las modificaciones y adiciones que ponemos a consideración de este Pleno tienen su origen en la revisión hecha a las normas que regulan las instituciones relacionadas con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, ambos adminiculados con la Ley General de Población. Todas estas normas, en su momento fueron reformadas por el Legislador permanente para incorporar figuras y competencias relacionadas, por ejemplo, con la Policía Federal Preventiva y la Secretaría de Seguridad Pública.

La revisión hecha tuvo como fin la búsqueda de aquellos términos que hacen referencia a instituciones, personas, leyes o funciones que han perdido su vigencia por la propia dinámica del proceso legislativo.

Además del análisis comparado, metodológicamente tomamos en cuenta el principio de la vigencia de las normas jurídicas, que alude a ciertos rasgos pragmáticos que tienen que ver, entre otros, con su ámbito personal y con su ámbito temporal. El primero, relativo al conjunto de personas a quienes se dirigen las prescripciones; el segundo, al espacio de tiempo durante el cual permanece activo. Ambos, forman parte de los principios característicos del universo prescriptivo del Derecho.

Generalmente este tema ha sido visto de forma despectiva y superflua, sin embargo actualmente nuestro sistema jurídico cuenta con una gran cantidad de normas con términos obsoletos e imprecisos que de continuar así podrían vulnerar los principios de seguridad jurídica y legalidad.

Los clásicos del derecho coinciden en que un mal manejo de la terminología trae como consecuencia una norma jurí-

dica incompleta y que una norma jurídica incompleta produce proposiciones normativas indeterminadas.

Nosotros nos preguntamos ¿Por qué dejar en la norma vaguedades terminológicas o ambigüedades semánticas si pueden ser corregidas? ¿Por qué no mantener un texto claro y técnicamente más preciso?

Si bien es cierto que en la realidad todo sistema jurídico creado por el legislador es incompleto, también lo es que esa vaguedad no permite un eficaz funcionamiento de nuestro sistema jurídico. Por ello, al crear la norma debemos ser lo más precisos posibles. La técnica legislativa sugiere que la norma debe formularse mediante esquemas, conceptos, fórmulas y ordenamientos claros, sencillos, accesibles y uniformes.

Esta última característica, la uniformidad, debe ser entendida como el uso y preservación del texto jurídico sin variaciones de palabras, conceptos, términos y fórmulas, lo cual otorgará certeza jurídica a los gobernados y permitirá una eficaz aplicación a la autoridad. El ejercicio más real y tangible de unificación normativa lo vemos actualmente en la Unión Europea, en donde se busca la unificación de toda la legislación positiva y vigente de los países miembros.

Finalmente diremos que de la revisión hecha al conjunto de normas relativas a la Ley General de Población, se encontró lo siguiente:

a) Su texto mantiene denominaciones de Secretarías de la administración pública federal que han sido cambiadas, fusionadas o desaparecidas, como por ejemplo las extintas secretarías de: Desarrollo Urbano y Ecología, Programación y Presupuesto, y, Salubridad. Esto no permite que la Secretaría de Gobernación y el Consejo Nacional de Población desarrollen sus funciones y facultades con aquellos entes gubernamentales relacionados con la materia poblacional, ya por no existir o por existir y no estar contemplados, ejemplos que caen en este último supuesto son la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

b) Se mencionan normas que ya no son vigentes como el llamado "Código Penal" hoy Código Penal Federal y la llamada Ley Federal de Procedimiento Administrativo hoy Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable Asamblea la siguiente

### **Iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma diversas disposiciones de la Ley General de Población.**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 6, 10, 124 y 145 de la Ley de Población para quedar como sigue:

“**Artículo 6o.** El Consejo Nacional de Población estará integrado por un representante de la Secretaría de Gobernación, que será el titular del ramo y que fungirá como Presidente del mismo, y un representante de cada una de las Secretarías de Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; **Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; y, Comunicaciones y Transportes;** así como de los Institutos Mexicano del Seguro Social y de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Por cada representante propietario se designará un suplente que deberá tener el mismo nivel administrativo que aquél, o el inmediatamente inferior.

...

**Artículo 10.** Es facultad exclusiva de la Secretaría de Gobernación fijar los lugares destinados al tránsito de personas y regular el mismo, por puertos marítimos, aéreos y fronteras, previa opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, **Comunicaciones y Transportes, Salud, Relaciones Exteriores, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación** y en su caso la de Marina; asimismo consultará a las demás dependencias y organismos que juzgue conveniente.

...

**Artículo 124.** Al extranjero que para entrar al país o que ya internado, proporcione a las autoridades datos falsos con relación a su situación migratoria, se le impondrán las sanciones previstas en el **Código Penal Federal**, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente.

...

**Artículo 145.** Los trámites de internación, estancia y salida de los extranjeros, así como de los permisos que se soliciten al Servicio de Migración, se regirán por las disposi-

ciones que a continuación se mencionan y, en forma supletoria, por la **Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo** y las disposiciones y criterios que al efecto emita la Secretaría de Gobernación.”

### **Artículos Transitorios**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2007.— Diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros (rúbrica)»

### **Se turna a la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios.**

### **«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo de la diputada Mónica Arriola, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza**

Mónica Arriola Gordillo, diputada de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que se turne a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, 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, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Como se reconoce en diversos instrumentos y normas internacionales, las personas con discapacidad tienen los mismos derechos que todos los seres humanos. Algunos ejemplos de ello son la Declaración de los Derechos de los Impedidos; el Programa de Acción Mundial para los Impe-

did, cuyo objeto fue establecer medidas eficaces para lograr la igualdad y la participación plena en la sociedad; y las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, adoptadas en 1993, en las que se indican las responsabilidades de los estados y las metas que se deben alcanzar en relación con estas personas. En este tenor, la presente iniciativa tiene el propósito de reformar el artículo 197 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) para que, en aras de una democracia plena, incluyente, participativa y representativa, se dote a la población discapacitada físicamente con mayores facilidades, medios y accesos necesarios, para ejercer ampliamente el derecho a emitir su voto en los procedimientos electorales.

La evolución de la consideración social de aquellas personas con algún tipo de discapacidad ha ido mejorando al paso del tiempo en cuanto a su adaptación y, sobre todo, en torno a su percepción. Desde principios de la década de los años ochenta se han venido desarrollado modelos sociales de discapacidad que añaden nuevas apreciaciones al término.

Los cambios de actitud por parte de la sociedad han posibilitado, al mismo tiempo, transformaciones en la comprensión de determinadas características físicas que antes eran consideradas como discapacidades. Luego entonces, la sociedad actual cuida mucho la adaptación del entorno de las personas con discapacidades, con la misión de evitar su exclusión social.

De este modo, las causas de la discapacidad pueden ser diversas, así como la frecuencia con que se presenta y sus consecuencias. Las diferencias serán más marcadas dependiendo de las distintas circunstancias socioeconómicas en las que la persona discapacitada se encuentre, y conforme a la manera en que cada sociedad procura el bienestar de sus ciudadanos.

La discapacidad claramente refleja las condiciones de vida de una sociedad y la efectividad de las políticas instrumentadas por el gobierno. Existen factores de otro tipo que afectan directamente las condiciones de vida de las personas que cuentan con capacidades diferentes, que tienen que ver con que a lo largo de la historia han sido aisladas del resto de la sociedad en términos de discriminación; lo que sin duda retrasa su desarrollo personal y de la comunidad en general.

En 1994, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó la resolución acerca de las Nor-

mas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, las cuales constituyen un instrumento de acción, en donde su finalidad consiste en garantizar que los niños, mujeres y hombres con discapacidad, en su calidad de miembros de la comunidad a la que pertenecen, puedan ejercer los mismos derechos y tener las mismas obligaciones que el resto de la población. Este cuerpo legal señala que es responsabilidad de los estados adoptar medidas adecuadas para eliminar los obstáculos para la comunidad de personas con discapacidad y que en dicho proceso éstas deben desempeñar una función proactiva y corresponsable.

En México, el problema no radica exclusivamente en la condición de las personas con discapacidad, sino en la insuficiente atención que se le ha dado. Prueba manifiesta de esto es que México cuenta con muy pocos estudios que muestren con claridad y profundidad el comportamiento cívico de la población con discapacidad.

Y pese a que las personas con discapacidad poseen derechos civiles a través del Código Civil, y aunque pueden, una vez cumplida su mayoría de edad y como ciudadanos de la república, ejercer el derecho al voto por sí mismos o con la asistencia de una persona de su confianza que los acompañe a las urnas, persisten aún muchas trabas que les impiden colaborar a modo más activo en el sostén de la democracia mexicana.

El problema de la discapacidad en México es también cuantitativamente importante. El Censo General de Población y Vivienda 2000 arroja los siguientes datos: de los 97 millones 14 mil 867 mexicanos que habitamos el país, 2.2 millones (2.3 por ciento) tienen algún tipo de discapacidad; de éstos, 987 mil (44.9 por ciento) tienen discapacidad motora; 629 mil (28.6 por ciento) son ciegos o débiles visuales; 383 mil (16.5 por ciento) son sordos o requieren de un aparato auditivo; 321 mil (14.6 por ciento) tienen discapacidad mental y; 90 mil (4.5 por ciento) son mudos.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal expidió en la primera mitad de los años noventa el Reglamento para la Atención de Personas Minusválidas en el Distrito Federal, el cual trascendió, al motivar a que los demás estados de la república se ocuparan por crear las leyes que consideraran exclusivamente el aspecto de la discapacidad en un marco de integración social. Dichas leyes cuentan con el objetivo de integrar este sector de la población a los servicios de salud, educación, empleo, un entorno accesible, etcétera. En general, cada uno de los estados en la re-

pública cuenta con una ley de este tipo, aunque solamente los estados de Chiapas, Chihuahua y Puebla la complementan con su respectivo reglamento.

Otorgar una garantía de participación plena, activa, libre y patente a las personas con discapacidad, para nosotros significa estar reconociendo sus derechos en cabal forma y fondo. No obstante, hay que reconocer que este grupo no suele estar suficientemente representado en las estructuras y los procesos políticos democráticos.

Con frecuencia los discapacitados son excluidos de los procesos de toma de decisiones que impactan sus vidas directamente. Este hecho pone de manifiesto que persiste una necesidad por promover la igualdad y la equidad dentro de nuestro cuerpo normativo, sobre todo en materia de derechos humanos, culturales, económicos, políticos y sociales, en pro de una sana democracia como la que aspiramos nosotros alcanzar.

Los grupos vulnerables nos demandan equidad en oportunidades; asimismo, exigen al Estado mexicano una respuesta para satisfacer y lograr su plena incorporación al desarrollo y la participación en la sociedad.

De acuerdo con el artículo 69, párrafo primero, incisos a), d), f) y g) del Cofipe, son fines del instituto, entre otros, contribuir al desarrollo de la vida democrática; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; así como llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática. En este sentido, no podemos dejar que la comunidad discapacitada sea excluida de participar activamente en los procesos electorales en el país. El hecho de ser una persona discapacitada no le impide poder ejercer los derechos que por ley le son otorgados.

Para analizar y entender mejor la discapacidad, actualmente existen dos modelos básicos: el social y el médico. El modelo social no ve a la discapacidad como un problema individual, sino que considera que la discapacidad se encuentra dada debido a las limitaciones que una persona pueda tener y, debido a las tantas barreras que además le impone la sociedad. Por su parte, el modelo médico ve a la discapacidad como un tipo de enfermedad, ya que es causa de una deficiencia; la persona es vista como minusválida.<sup>1</sup> De acuerdo con la ley, minusválida es toda persona con limitaciones para realizar por sí misma las actividades necesarias para su normal desempeño físico, mental, social,

ocupacional y económico, limitación que pudo provocarse por enfermedad, nacimiento o accidente.

El hecho de que existan normas que tiendan a proteger y fomentar la vida de las personas con discapacidad, intenta colocar, en lo posible, en un trato de igualdad tanto a quienes poseen una deficiencia física o mental como a quienes disfrutan del adecuado funcionamiento de su cuerpo. Sin embargo, la realidad nos hace darnos cuenta de que estos intentos no son del todo suficientes para dotarlos de las herramientas necesarias para afrontar los diversos ámbitos de la vida, como el de ejercer a plenitud la democracia.

En aras de una democracia plena, incluyente, participativa y representativa, la sustancia de ineficiencia en el trato a este segmento poblacional reside en lo más básico. En el ámbito jurídico-democrático, ciertamente las personas con algún tipo de discapacidad física son atendidas tanto en la Constitución como en el Cofipe; empero, no de la formas más adecuada.

Lo anterior, en el sentido de que la arquitectura puede convertir al discapacitado físico en un minusválido. Las barreras arquitectónicas se refieren a todo obstáculo que dificulta, entorpece o impide a personas discapacitadas su libre desplazamiento en lugares públicos.

Como es sabido, no toda la población discapacitada físicamente tiene acceso a la tecnología de asistencia creada para su libre tránsito. Sin embargo, nosotros podemos ayudarlos a ejercer sus derechos democráticos, dándoles mayores facilidades para que participen a cabalidad en los procesos electorales del país, a través de casillas especiales que cuenten con los medios y accesos que esta población requiere para abatir la apatía o los impedimentos propios de su condición para emitir su voto.

Es por lo anteriormente expuesto que la suscrita, en su calidad de integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, somete a la aprobación de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforman diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

**Único.** Se reforma la fracción primera del artículo 149 del Libro Cuarto, Título Primero, Capítulo Tercero; el inciso A) de la fracción primera del artículo 194 y las fracciones primera y tercera del artículo 197, ambos artículos del Li-

bro Quinto, Título Segundo, Capítulo Tercero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar como sigue:

#### Artículo 149.

1. Los ciudadanos mexicanos residentes en el territorio nacional que se encuentren incapacitados físicamente para acudir a inscribirse ante las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores correspondiente a su domicilio **o que tengan algún tipo de discapacidad física** deberán solicitar su inscripción por escrito, acompañando la documentación que acredite su incapacidad o discapacidad. En su caso, la Dirección Ejecutiva dictará las medidas pertinentes para la entrega de la credencial para votar del elector físicamente impedido.

#### Artículo 194.

1. Las casillas deberán ubicarse en lugares que reúnan los requisitos siguientes:

- a) Fácil y libre acceso para los electores, **incluyendo accesos adecuados para las casillas especiales para ciudadanos con discapacidad física a que se refiere el artículo 197;**

#### Artículo 197.

1. Los Consejos Distritales, a propuesta de las juntas distritales ejecutivas, determinarán la instalación de casillas especiales para la recepción del voto de los electores que se encuentren transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio, **así como casillas especiales para ciudadanos con discapacidad física.**

2. ...

3. En cada distrito electoral se podrán instalar hasta cinco casillas especiales **para la recepción del voto de los electores que se encuentren transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio y hasta cinco casillas especiales para ciudadanos con discapacidad física.** El número y ubicación serán determinados por el consejo distrital en atención a la cantidad de municipios comprendidos en su ámbito territorial, a su densidad poblacional, y a sus características geográficas y demográficas.

#### Transitorio

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

#### Nota

1 *Enciclopedia médica.*

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 Mónica Arriola (rúbrica).»

#### Se turna a la Comisión de Gobernación.

**«Iniciativa 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 nobi-

liario, 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).»

**Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales.**

**«Iniciativa 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 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 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 a 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, mismo 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 desvió 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 de 1996, 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 ciudadanía, 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 nues-

tro 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 las 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, prontos y expeditos que en primer término desalienten es-

tas 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 aun 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 pretende 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 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 sólo 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 formación 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, asimismo 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 formación 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 proponen la sistematización y organización del contenido del artículo 99 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 pública en la que se determinen 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 de los artículos 41 y 116, fracción IV, de la propia Constitución.

### Decreto

**Primero.** Se reforman los artículos 35, 36, 41, 54, 99 y 102, y el inciso d) del artículo 116; se adicionan 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, y un párrafo quinto a la base A del artículo 102; y se derogan 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;** y

**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 registrará conforme a los lineamientos siguientes:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando 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 sujeto 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 ge-

neral, 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 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 seis 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 de 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 en 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; y**

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 siete 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 tres 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 de los que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en el cargo ocho 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 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.

...

...

...

...

**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 en 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 las que las leyes y los 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 Constitución le establece, así como las 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 de 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 requiere la adecuación de las leyes secundarias relacionadas con las materias administrativas, electorales y judiciales correspondientes en un plazo que no exceda del 1 de octubre de 2008, fecha de inicio del proceso electoral de 2009.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2007.— Diputados: Javier González Garza, Juan Guerra Ochoa, Pablo Trejo Pérez (rúbricas).»

### Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales.

#### «Iniciativa que reforma el artículo 38 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, suscrita por diputados del Grupo Parlamentario del PRI

Los suscritos, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados, proyecto de decreto que reforma el párrafo primero y adiciona dos párrafos al artículo 38 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

La información pública es un derecho fundamental reconocido en el artículo 6o. de la Constitución Política desde 1977: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. A través de este precepto toda persona tiene acceso a la información pública para contribuir y conformar un marco de libertades dentro del régimen democrático que engloba tanto derechos individuales como otros de carácter social, incorporados visionariamente por la Constitución para que después otras lo hicieran en el mundo.

México es un país peculiar en cuanto a la difusión y propaganda ya que el gobierno federal en ocasiones ha sido el principal cliente de las empresas privadas de comunicación, llegando a erogar cantidades anuales por arriba de los 5 mil millones de pesos en el rubro de publicidad y relaciones públicas.

Durante 2005, el presidente Fox consumió 12 mil horas para la transmisión de 5 mil 900 spots (promocionales) de radio y 2 mil 300 de televisión, lo que significó un significativo gasto con cargo al erario público sin que, en contra parte, se hayan tenido elementos para valorar la importancia de la publicidad emitida o de la información difundida.

La amplia discrecionalidad en la materia se presenta por la ausencia de un marco que regule en forma adecuada. A pesar del empeño del Poder Legislativo en normar este tipo de gastos, no existen disposiciones precisas ni en Ley de Radio, Televisión y Cinematografía o en lo relativo al encadenamiento nacional, y en otras leyes como la de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se plantean cuestiones generales que no permiten orientar debidamente el empleo de recursos públicos para la contratación gubernamental de espacios publicitarios de difusión. En síntesis, la ausencia de criterios estrictos para el empleo de los recursos públicos destinados a la comunicación social es una regla y no una excepción.

En consecuencia es preciso explorar formulas jurídicas nuevas para atender este tema que, por cierto, es uno de los menos abordados en el análisis del ejercicio del derecho a la información. Transparentar el uso de los recursos públicos en materia de publicidad, difusión y comunicación social redundará en beneficio de los procesos de comunicación para fortalecer la cultura cívica y la formación de de la opinión pública.

En sus términos actuales, la comunicación social gubernamental carece de contenido real más allá de lo publicitario. El valor de la propaganda pública trastoca y extravía la política de comunicación del gobierno conduciéndola a un desproporcionado gasto que no deja de ser un llamado a la conciencia social por los grandes recursos que compromete en un país como el nuestro, con formidables rezagos y demandas urgentes.

De 2001 a 2006 el gasto ejercido en comunicación social fue de más de 15 mil millones de pesos. De ellos, la tercera parte, 5 mil millones, correspondió, al año 2006. Estos enormes recursos se ejercieron a pesar de que el Ejecutivo federal contó con los llamados tiempo del Estado y tiempo fiscal.

La idea de generar una percepción favorable hacia el gobierno mediante la construcción de imágenes que pasan de lo virtual a lo real, de acuerdo a la vieja consigna de Gobbels: “una mentira repetida cien veces se convierte en

verdad”, domina la política de comunicación y mide su eficacia por el incremento del porcentaje de quienes opinan favorablemente acerca de la gestión pública y de sus autoridades.

Un periódico nacional documentó que en el año 2006, el Ejecutivo federal, puso en marcha al menos cien programas de desarrollo en zonas marginadas, o municipios más pobres del país, hizo cincuenta y dos giras, anunció inversiones millonarias, inauguró al menos treinta obras importantes como carreteras y hospitales; y en sus recorridos llamó a preservar las políticas social y económica, insistió en la importancia de no cambiar de caballo, en mantener la política pública actual y no hacer caso a iluminados que ofrecen el oro y el moro; echó a andar el Acueducto II en Querétaro, la presa El Realito en San Luis Potosí, la planta de tratamiento de aguas residuales de Tanque Tenorio en San Luis Potosí, la Universidad Intercultural de Tabasco, así como el programa de más oportunidades para adultos mayores en Michoacán, e inauguró el Instituto Tecnológico Superior de Tlaxco, un eje vial y una ciudad deportiva en Tlaxcala, así como la biblioteca Vasconcelos.

La cobertura otorgada a tales actividades fue realizada en los horarios de mayor audiencia y muchas veces con cargo al presupuesto de comunicación social. Indudablemente, la forma de difundirlos fue lejana del concepto de información u orientación social. ¿Se trató de mera propaganda? ¿Fue obra social o proselitismo electoral?

La perspectiva de la política de comunicación social debe estar definida sobre la perspectiva de la vinculación entre sociedad y gobernantes, lo que exige una relación abierta y transparente con los medios de comunicación. Sólo de esta manera se reconocerá la pluralidad y se considerarán todas las voces, motivando no sólo la participación ciudadana sino, además, una opinión pública más crítica, que contribuya al escrutinio de la actuación de los servidores públicos.

No hay nada más riesgoso para una democracia que el silencio ante el culto a la personalidad, máxime si es articulada desde una política de comunicación que prácticamente expropia y secuestra la noción de democracia para adjudicársela a un solo individuo. Recordemos que con la opinión pública no se gobierna, pero sí se reina, y a lo que aspiramos en México es la construcción de una auténtica gobernabilidad democrática asentada en una sociedad activa y participativa que corresponda a un perfil de ciudadano crítico, responsable e informado, lejos por lo tanto de la

servidumbre y el sometimiento. No cabe duda, los abusos del poder y la manipulación social lesionan la credibilidad en las instituciones políticas.

De acuerdo con el informe 2006 del Banco Interamericano de Desarrollo y del Latinobarómetro, sólo 15 por ciento de los mexicanos piensa que se le da un manejo adecuado a los impuestos; 77 por ciento cree que los servidores públicos son corruptos, y sólo 27 por ciento tiene confianza en la clase política.

Recuperar la credibilidad política y la legitimación del Estado, exige de la libertad de los medios y de reglas que blinden las políticas de comunicación social públicas para que afirmen su verdadero sentido y estén a salvo de las interferencias que se pueden realizar por el poder mediante el condicionamiento de la compra de publicidad.

Lo anterior tiene que desarrollarse en el contexto de una nueva relación entre Estado y sociedad, con base en los valores de la tolerancia, el respeto, la transparencia, la ética, la rendición de cuentas, la equidad y la ley.

No puede dejar de mencionarse que provenimos de una etapa en donde la política de comunicación del gobierno, dominada por la búsqueda de elevar de los índices de popularidad hacia el titular del Poder Ejecutivo federal, fue el factor que alteró de forma grave la equidad en la competencia política durante los pasados comicios presidenciales del año 2006, tal y como lo manifestó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al calificar dichas elecciones.

Como legisladores tenemos la responsabilidad de evitar caer en la recurrencia de esa grave situación y, por el contrario, animar la auténtica competencia política en condiciones de una disputa justa y equitativa. Al mismo tiempo, requerimos de una comunicación de gobierno que ponga el énfasis en los aspectos de indudable interés nacional, como son: acciones preventivas en materia de salud, política educativa, la difusión de los mecanismos para tener acceso a los programas sociales, así como los temas de fomento a la cultura y, desde luego, a la prevención ante situaciones de emergencia y de las medidas de protección civil.

Para entrar a una nueva era en donde se profesionalice la comunicación social pública y que sea verdaderamente de Estado, el presente proyecto propone reformar el artículo 38 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Ha-

endaria, donde se señala que el gasto de comunicación social será autorizado por la Secretaría de Gobernación en los términos del reglamento que emita, incorporando un conjunto de criterios para el ejercicio de esta importante atribución. Con ello no se pretende invadir la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, sino ejercer el derecho de esta representación nacional de señalar las políticas generales que deben regular esta importante función estatal, que es indudablemente de interés público y que hasta hoy ha permanecido incluida en la capacidad unilateral del gobierno de reglamentarla o no, convirtiéndola en un proceso de elevada opacidad.

En los hechos, hasta ahora, el Poder Ejecutivo ha actuado de forma discrecional dada la alta flexibilidad que la ley le otorga para definir de forma unilateral los criterios para la política de comunicación del gobierno, afectando elevados volúmenes de recursos públicos.

Este proyecto plantea reformar el párrafo actual del citado artículo para eliminar la disposición que permite que por sí mismo el gobierno determine todo el contenido de fondo y forma del ejercicio de los recursos de comunicación social, al remitirlos por completo al ámbito reglamentario.

En consecuencia, se impulsa la adición de dos párrafos al artículo en comento para establecer explícitamente que la contratación de espacios y la utilización de los tiempos oficiales por parte del Estado se ajuste a orientar a la ciudadanía respecto de su acceso a servicios educativos, de salud, desarrollo agropecuario, de prestaciones sociales la difusión cultural, así como a servicios públicos diversos y a las acciones a realizar en situaciones de emergencia y de protección civil.

En esa misma línea, se menciona que la contratación de espacios en los medios de comunicación requerirá que los promocionales incluyan explícitamente mecanismos, requisitos y trámites para que la sociedad utilice los servicios del gobierno, sin que sea posible contratar spots que carezcan de estas características y sólo contengan mensajes e imágenes alusivas a logros supuestos o imaginarios de funcionarios públicos, dependencias y empresas paraestatales.

Con lo anterior, se propiciaría que las disposiciones reglamentarias cuenten con un marco claro para su expedición y que en lugar de que funcionen como una legislación adicional, se remitan a su naturaleza, que es contener los puntos necesarios para desarrollar administrativamente las funciones señaladas por las políticas y las leyes.

Por lo anteriormente expuesto, someto a su consideración el siguiente

**Proyecto de Decreto por el que se reforma el párrafo primero y se adicionan dos párrafos al artículo 38 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.**

**Artículo único.** Se reforma y adiciona el artículo 38 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue

**Artículo 38.** La programación y el ejercicio de recursos destinados a comunicación social se autorizarán por la Secretaría de Gobernación. Los gastos que en los mismos rubros efectúen las entidades se autorizarán además por su órgano de gobierno.

**La comunicación social gubernamental, tanto la que corresponde al ejercicio de los recursos que para tal efecto señale el Presupuesto de Egresos de la Federación como la relativa a los tiempos fiscales que por ley deben ponerse a disposición del Estado, se orientará a promover entre la ciudadanía la información necesaria para la difusión cultural y para que acceda a los diversos servicios de educación, salud, desarrollo agropecuario, prestaciones sociales y servicios públicos diversos, contenidos en los programas sectoriales e institucionales. Asimismo, se aplicarán para la difusión de las medidas concernientes a situaciones de emergencia que pongan en riesgo la estabilidad del país o de alguna de sus regiones, en materia de protección civil.**

**No se autorizará la aplicación de recursos, bajo ninguno de los dos conceptos señalados en el párrafo anterior, cuando la publicidad oficial contenga exclusivamente frases e imágenes relacionadas con logros institucionales o de servidores públicos de cualquier nivel. La reglamentación que para tal efecto expida la Secretaría de Gobernación establecerá las prevenciones necesarias para garantizar la aplicación de estas normas.**

### Transitorios

**Artículo primero.** La Secretaría de Gobernación expedirá las disposiciones reglamentarias correspondientes, para el ejercicio de los recursos en materia de comunicación social, de acuerdo al presente decreto, en un plazo no mayor a 60 días naturales de su publicación.

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

Palacio Legislativo, a 24 de abril de 2007.— Diputados: María Beatriz Pagés Llargo Rebollar, Héctor Hugo Olivares Ventura, Carlos Armando Biebrich Torres (rúbrica), Víctor Samuel Palma César (rúbrica).»

### **Se turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.**

#### **«Iniciativa que adiciona un artículo 59-Bis a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a cargo del diputado Jorge Godoy Cárdenas, del Grupo Parlamentario de Convergencia**

Jorge Godoy Cardenas, diputado de la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Convergencia, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 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, ocurre a solicitar se turne, 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 de ley:

#### **Antecedentes<sup>1</sup>**

Hablar de la gran riqueza biológica de México, de su gran diversidad, de su variedad climatológica, etcétera, no significa nada si no nos referimos a la permanencia del hombre, de las comunidades locales que viven y coexisten en esas regiones.

La problemática ambiental y social que enfrentan actualmente algunas de las zonas de conservación forma parte de la dificultad general del país de propiciar acciones suficientes y oportunas para detener la constante destrucción de los ecosistemas, la degradación de agua y suelos, el aprovechamiento no sustentable de los recursos naturales y el empobrecimiento de los habitantes. Aunado a la proble-

mática anterior, existe un factor de orden conceptual, de extrema relevancia, que se refiere a la omisión histórica de los intereses, conocimientos, capacidades y conflictos de las comunidades que habitan en las reservas.

Las autoridades, los programas, los proyectos y estrategias son elementos cambiantes que se adaptan a intereses y condiciones. Pero los pobladores, el arraigo a su tierra y a sus costumbres permanecen, por lo que se convierten en la pieza fundamental para el aprovechamiento con conservación, la vigilancia eficiente, el uso sustentable y las prácticas de bajo impacto. Estos elementos no son excluyentes dentro de un Área Natural Protegida (ANP).

Las ANPs, son consideradas el instrumento de política ambiental con mayor definición jurídica para la conservación de la biodiversidad. Éstas son definidas, por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), como “porciones terrestres o acuáticas del territorio nacional representativas de los diversos ecosistemas, en donde el ambiente original no ha sido esencialmente alterado y que producen beneficios ecológicos cada vez más reconocidos y valorados”, en donde el ambiente original no ha sufrido alteraciones sustanciales y donde se generan servicios ambientales cada vez más reconocidos y valorados. Se crean mediante un decreto presidencial y las actividades que pueden llevarse a cabo en ellas se establecen de acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), su reglamento, el programa de manejo y los programas de ordenamiento ecológico.

Los instrumentos de política y lineamientos vigentes en cuanto al manejo de los recursos naturales reconocen que una de las dimensiones fundamentales, es la participación social para la gestión y manejo de los recursos naturales, buscando estrategias de desarrollo culturalmente apropiadas y apropiables, que sean capaces de responder a las necesidades de mantener los procesos ecológicos esenciales para la manutención de todas las formas de vida y lograr elevar la calidad de vida de la gente.

En las ANPs, a menudo se viven conflictos entre los objetivos de conservación de los recursos naturales y los de desarrollo de las poblaciones que habitan en o en torno a ellas. La importancia de la conservación ambiental, que en muchas ocasiones ha implicado la exclusión de la gente, ahora, en el marco de la sustentabilidad, debe dar paso a un énfasis más amplio en la participación social en el uso sustentable de los recursos naturales.

Ya se han dado casos en la dirección de articular la participación de la sociedad en la planeación y manejo de las ANPs. Ejemplos de estos esfuerzos son la elaboración participativa de los programas de manejo de las reservas 'El Cielo', 'Manantlán', 'Sierra Gorda', 'Pantanos de Centla' y 'Los Tuxtlas'. Sin embargo, los dueños y habitantes locales de las tierras siguen, en muchas ocasiones, sin ver los beneficios directos derivados de la existencia de las áreas declaradas. Y en consecuencia, siguen optando por la transformación, y a menudo la degradación de las áreas en lugar de participar activamente en los esfuerzos de conservación.

A partir de las experiencias de trabajo con los diversos programas de conservación dentro de ANP's se ha modificado la visión que se tenía de las comunidades como 'depredadores', o en el mejor de los casos como 'usuarios' y 'clientes', a verlos como actores fundamentales en las tareas de la conservación. Hoy se empieza a concebir la participación de la gente como columna vertebral de las acciones de conservación.

Por su parte, las comunidades han empezado a incorporar o reconocer los objetivos de la conservación en su propia agenda de intereses, y se han empezado a gestar los procesos tecnológicos, instrumentos financieros y legales, y espacios de organización que habrán de derivar en procesos de transformación o adecuación de las actividades productivas en direcciones sustentables.

Consecuentemente, se plantea fortalecer y favorecer la capacidad de las comunidades, las organizaciones civiles y sociales, y los gobiernos locales, para participar en la concepción, gestión, toma de decisiones e instrumentación de acciones de la propia reserva y vigilancia, para lo cual se propone que dentro de la Ley General de Vida Silvestre se permita que esta participación sea efectiva. Es con esta modificación que en un futuro se podrían gestar acciones concretas como la creación, de una instancia complementaria a la dirección de la reserva, materializada en un consejo colegiado de dirección, con representación comunitaria y regional, para acordar e instrumentar directrices, lineamientos y proyectos dentro del las ANPs, manteniéndose el carácter de la dirección de la reserva como una representación del gobierno federal como garante de la observancia de los lineamientos a nivel nacional y de los asuntos institucionales.

Es muy difícil que las comunidades se apropien cabalmente de los objetivos de la conservación y demanden acciones de este tipo, mientras las actividades de conservación mis-

mas siguen constituyendo una carga o significando un costo para las comunidades. Consecuentemente, un componente fundamental para la participación social en la conservación de las ANPs debe ser el de generar, promover y gestionar alternativas sustentables de acceso a fuentes de ingreso o bienestar, apropiadas y apropiables desde la perspectiva cultural y económica de las propias comunidades; alternativas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la reserva y sus zonas circundantes con el logro de beneficios sociales tangibles y concretos a través de su participación en proyectos sustentables.

Se requiere incluir programas de desarrollo tanto en pueblos claramente 'indígenas' (definiéndolos principalmente con criterios de territorio y lengua) como en otros pueblos, no menos marginados, que conservan conocimientos, creencias y otras formas de cultura tradicional.

La incorporación de un esquema de gestión y manejo de áreas protegidas sustentado en la planeación participativa, coadyuvando la protección ambiental con el desarrollo socioeconómico de las comunidades marginadas ubicadas en dichas regiones y reconociendo sus necesidades, conocimientos y soluciones a la problemática ambiental, está ganando cada vez más espacios y planteándose como una novedosa y eficaz estrategia para revertir las tendencias de degradación y deterioro de los ecosistemas y empobrecimiento de las comunidades.

Por tanto y en atención a lo anteriormente expuesto, el suscrito diputado, respetuosamente somete a la consideración de esta H. Cámara la presente

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea un artículo 59 bis, en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.** Para quedar como sigue:

**Artículo 59 Bis. Los pueblos indígenas, las comunidades o demás organizaciones que habiten en dicha Área Natural Protegida, podrán participar activamente de la administración y vigilancia del área, siguiendo los preceptos establecidos en la ley y en los programas de manejo del área natural protegida.**

#### **Transitorio**

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



## Nota

I La participación Social, una apuesta para el desarrollo. Experiencias en las Áreas Naturales Protegidas.

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 24 días del mes de abril de 2007.— Diputado Jorge Godoy Cárdenas (rúbrica).»

## Se turna a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

### «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de Asistencia Social, a cargo de la diputada Mónica Arriola, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Mónica Arriola Gordillo, diputada de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza, 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 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicito se turne a la Comisión de Salud 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 adicionan las fracciones X y XI al artículo 168 de la Ley General de Salud, y se adicionan los incisos j) y k) a la fracción primera del artículo 12 de la Ley de Asistencia Social, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La asistencia social representa una responsabilidad del Estado que tiene la finalidad de transformar las condiciones económicas, sociales y culturales adversas que afectan a la población. La asistencia social son un conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo inte-

gral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

En este sentido, el Estado tiene una red establecida de instituciones de asistencia social. Tomado en sentido técnico, la asistencia social debe abarcar un cúmulo de acciones especialmente encaminadas hacia un grupo vulnerable. La población que requiere de los servicios asistenciales del Estado es sin duda un grupo desaventajado por el que debemos velar.

Entre la población que recibe alguna forma de asistencia social, existe una correlación abrumadora entre la pobreza y diversos problemas de salud. Así por ejemplo, más de la mitad de personas que son portadores de alguna enfermedad de transmisión sexual son consideradas pobres.

La pobreza y la marginación van correlacionadas con severos problemas de salud pública que aquejan a la población. De aquí que es necesario elaborar políticas de salud asistenciales específicas para atacar estos problemas. Debemos atender a la población más necesitada con un conjunto de servicios de salud, entre los que se encuentre la salud reproductiva y sexual. No se trata de una política general —que por cierto es también urgente mantener e incrementar— de educación, información y prevención de enfermedades de transmisión sexual y embarazos no deseados.

Se trata de una especificación del mandato constitucional consagrado en el artículo 4o. constitucional que a la letra dice "...toda persona tiene derecho a la protección de la salud", la salud sexual y reproductiva debe ser un derecho básico en el país y, máxime, cuando se trata de un grupo vulnerable.

Se trata de dar acceso a la población más necesitada a dos tipos de derechos que son considerados parte de los derechos fundamentales del hombre: los derechos sexuales y reproductivos.

De acuerdo con las leyes federales y diversos instrumentos internacionales como la Declaración y plataforma de acción de Beijing aprobada en la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995, estos deben ser la base primordial de las políticas y programas estatales y comunitarios en la esfera de la salud reproductiva, incluida la planificación familiar. Como parte de este compromiso se estableció que se

debía prestar plena atención, a la promoción de relaciones de respeto mutuo e igualdad entre hombres y mujeres, y particularmente a las necesidades de las y los adolescentes en materia de enseñanza y de servicios, con objeto de que pudieran asumir su sexualidad de modo positivo y responsable.

Los derechos sexuales y reproductivos son parte de los derechos humanos que se basan en los principios de libertad, privacidad, dignidad, equidad, integridad corporal y autonomía. Para poder asegurar una sexualidad saludable, se necesita conocerlos y ejercerlos.

El término “derechos reproductivos” se refiere 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. Estos derechos están reconocidos internacionalmente y son jurídicamente vinculantes. 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.

“La salud reproductiva es 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, y 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 de planificación de la familia de su elección, así como a otros métodos para la regulación de la fecundidad que no estén legalmente prohibidos, y acceso a métodos seguros, eficaces, asequibles y aceptables, 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 (...). La salud sexual es el desarrollo de la vida y de las relaciones personales y no meramente el asesoramiento y la atención en materia de reproducción y de enfermedades de transmisión sexual.”<sup>1</sup>

Por su parte, los derechos sexuales son, también, derechos humanos universales, basados en la libertad, dignidad e igualdad inherentes a todos los seres humanos. Y se refieren a la libertad que deben tener las personas para expresar su sexualidad, excluyendo de ella todas las formas de co-

ercción sexual, explotación y abuso en cualquier periodo y situación de la vida. Incluye la capacidad de tomar decisiones autónomas sobre la vida sexual dentro de un contexto de la propia ética personal y social; el control y disfrute de nuestros cuerpos, libres de tortura, mutilación y violencia de cualquier tipo; el derecho a expresar las preferencias sexuales siempre que estas conductas no interfieran en los derechos sexuales de otros.

La falta de medios técnicos e información en un grupo tan vulnerable provoca una serie de problemas de salud pública graves, situación que se agrava en el caso de la población que se encuentra en situación de pobreza. Baste referir para este último caso, que el Instituto Mexicano del Seguro Social presta atención médica a 9.7 millones de personas al año, de las cuales, 4.6 millones se encuentran en estado de pobreza; de igual forma, el Consejo Nacional de Población (Conapo), refiere que del total de embarazos no deseados, el 17 por ciento se presenta en personas en pobreza, lo cual deja patente que no sólo es necesaria la asistencia social, sino también una atención enfocada a la salud reproductiva y anticoncepción, con especial énfasis en las personas de bajos recursos.

Según el Conapo, algunos de los tipos de riesgo o daño de la salud sexual y reproductiva, en el país, que requieren ser atendidos por lo programas en la materia son:

- Trayectorias reproductivas riesgosas para la salud. Se caracterizan por iniciar la reproducción en la adolescencia, con espaciamientos cortos entre los nacimientos, y por una fecundidad elevada al final de la vida reproductiva.
- Preferencias reproductivas no satisfechas. Ocurre cuando las preferencias sobre la reproducción no pueden cristalizarse por la existencia de barreras para el uso de métodos anticonceptivos, que pueden ser de tipo social, económico, institucional o cultural; o bien, cuando ocurren embarazos no planeados o se presentan problemas de infertilidad.
- Daño a la salud materna. Se produce cuando se pone en peligro la vida de la mujer, como resultado de los riesgos que acompañan al embarazo y a la práctica del aborto inducido o espontáneo.
- Morbilidad y mortalidad infantil. Comprende las condiciones económicas, sociales, culturales y de salud que

impiden a las personas tener y criar hijos e hijas saludables.

- Actividad sexual de riesgo. Tiene lugar cuando el ejercicio de la sexualidad encierra riesgos de enfermedad, daño físico o embarazo no planeado.
- Sexualidad bajo violencia o coacción. Tiene lugar cuando la actividad sexual se ejerce en condiciones de violencia o coacción.
- Daños a la salud asociados a los procesos sexuales y reproductivos del periodo fértil. Se refiere a la morbilidad y mortalidad de las personas por patologías cuya etiología se asocia a la reproducción, como el cáncer de mama y el cáncer cérvico uterino, así como las relacionadas con el climaterio y la menopausia. Podría considerarse también el cáncer de próstata como parte de los daños a la salud sexual y reproductiva.

En este sentido, la presente iniciativa es un avance significativo para continuar con la necesidad de instituir, desde un marco jurídico, las medidas que permitan aumentar y mejorar los servicios asistenciales, principalmente implantando programas de educación que generen una cultura de planificación familiar con responsabilidad y que ayuden a enfrentar los retos de la salud.

Dado que la sexualidad y la reproducción son aspectos vitales de la identidad personal y son elementos clave para la creación de relaciones personales y sociales plenas, 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 adicionan las fracciones X y XI al artículo 168 de la Ley General de Salud y se adicionan los incisos j) y k) de la fracción primera del artículo 12 de la Ley de Asistencia Social.

**Primero.** Se adicionan las fracciones X y XI al artículo 168 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

**Artículo 168.** Son actividades básicas de asistencia social:

I a la IX. ...

**X. La implantación de programas educativos de salud sexual y reproductiva y prevención de enfermedades de transmisión sexual.**

## **XI. La distribución de métodos anticonceptivos.**

**Segundo.** Se adicionan los incisos j) y k) de la fracción primera del artículo 12 de la Ley de Asistencia Social, para quedar como sigue:

**Artículo 12.** Se entienden como servicios básicos de salud en materia de asistencia social los siguientes:

I. Los señalados en el artículo 168 de la Ley General de Salud:

a) al i) ...

**j) La implantación de programas educativos de salud sexual y reproductiva y prevención de enfermedades de transmisión sexual.**

**k) La distribución de métodos anticonceptivos.**

### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Ejecutivo federal deberá hacer las modificaciones necesarias al reglamento interior de la Secretaría de Salud para designar la unidad administrativa encargada de la implantación de los programas educativos de salud sexual y reproductiva y prevención de enfermedades de transmisión sexual, así como de la distribución de los métodos anticonceptivos entre la población, en un plazo de noventa días a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

**Tercero.** El Ejecutivo federal deberá incluir en el próximo proyecto de Presupuesto de Egresos de la federación, el monto que garantice la implantación de los programas educativos de salud sexual y reproductiva y prevención de enfermedades de transmisión sexual, y el abasto y distribución de los métodos anticonceptivos entre la población.

**Nota:**

I Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo 1994, Capítulo VII, Derechos Reproductivos y Salud Reproductiva, párrafo 7.2.

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 Mónica Arriola Gordillo (rúbrica).»

### **Se turna a la Comisiones Unidas de Salud, y de Desarrollo Social.**

#### **«Iniciativa 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 con-

ducción 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 avanzando 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 bicameral y en 1857 al mismo órgano siendo en su origen unicameral. 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 me-

dante 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 funcionó 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 nue-



vas 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 requiera 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.»

### Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales.

### «Iniciativa 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 se-

cretarios 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 adicio-

nan 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 cuan-

do 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 co-

**rrijan 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. ...

...

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. **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 Aérea 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 resolutivos de moción de censura contra funciona-**

**rios 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 po-

lítico 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).»

**Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales.**

### «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Aduanera y de la Ley de Comercio Exterior, a cargo del diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado federal por el segundo distrito de Ahome, Sinaloa, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman diversas disposiciones de la Ley Aduanera y de la Ley de Comercio Exterior, misma que fundamento al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El derecho se ha vuelto tan complicado como la propia complejidad humana. Ello en parte porque las sociedades y los sistemas jurídicos están transitando por el dilema de la globalidad y la unificación normativa. Tan sólo nuestro sistema jurídico cuenta con 248 cuerpos normativos en el ámbito federal que van desde la Constitución Política, códigos y leyes, hasta el Presupuesto de Egresos, la ordenanza de la Armada y nuestro antiquísimo Reglamento Interior. Lo anterior sin contar los reglamentos, acuerdos, circulares y demás normatividad secundaria que desarrolla el Poder Ejecutivo para particularizar los supuestos de ese cúmulo de normas.

En este sentido, los legisladores debemos de reflexionar y revisar todo ese universo normativo para confirmar que su existencia jurídica esté lógicamente interconectada con su existencia práctica. El estudio del derecho, como afirma Hart, debe comenzar con un cuidadoso análisis del lenguaje. El lenguaje, a la vez, es condición básica para la existencia del derecho.

Por ello, antes de crear más leyes o de modificar las ya existentes, debemos preguntarnos si primeramente se hizo un análisis profundo y sistemático del lenguaje jurídico vigente.

Esta iniciativa, como otras que estaremos presentando durante estos días, tiene precisamente como fin la revisión del lenguaje jurídico utilizado en la legislación federal, para detectar aquellos anacronismos terminológicos que todo



sistema normativo tiene y que por alguna razón no han sido corregidos por el legislador permanente.

Se trata de evitar, lo más que se pueda, el uso indiscriminado de términos, así como su correspondiente depuración ya que en muchas ocasiones, el trabajo legislativo no permite a los legisladores y su staff un análisis profundo e integral que se vea reflejado en los dictámenes y que abarque todas y cada una de las disposiciones afectadas o administradas con la reforma. Por ello es común encontrar artículos de la legislación vigente con denominaciones de secretarías, autoridades, funciones e instancias que han concluido o modificado su vida jurídica y, en consecuencia, *la ratio d'être* del término.

Las modificaciones y adiciones que ponemos a consideración de este Pleno tienen su origen en la revisión hecha a las normas que regulan la entrada y salida de mercancías y los medios por los cuales se transportan, pero también aquellas que regulan el intercambio de bienes y servicios con otros países. Nos referimos principalmente a la Ley Aduanera y a la Ley de Comercio Exterior, ambas administradas con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Derechos, la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación; así como la del Impuesto Sobre la Renta y el Código Fiscal de la Federación.

Todo ello en conjunto, nos ha dado el panorama necesario para corregir aquellos términos que hacen referencia a instituciones, personas, leyes o funciones que han perdido su vigencia por la propia dinámica del proceso legislativo.

Además del análisis comparado, metodológicamente tomamos en cuenta el principio de la vigencia de las normas jurídicas, que alude a ciertos rasgos pragmáticos que tienen que ver, entre otros, con su ámbito personal y con su ámbito temporal. El primero, relativo al conjunto de personas a quienes se dirigen las prescripciones; el segundo, al espacio de tiempo durante el cual permanece activo. Ambos, forman parte de los principios característicos del universo prescriptivo del derecho.

Generalmente este tema ha sido visto de forma despectiva y superflua, sin embargo actualmente nuestro sistema jurídico cuenta con una gran cantidad de normas con términos obsoletos e imprecisos que de continuar así podrían vulnerar los principios de seguridad jurídica y legalidad.

Los clásicos del derecho coinciden en que un mal manejo de la terminología trae como consecuencia una norma jurídica incompleta y que una norma jurídica incompleta produce proposiciones normativas indeterminadas.

Nosotros nos preguntamos ¿Por qué dejar en la norma vaguedades terminológicas o ambigüedades semánticas si pueden ser corregidas? ¿Por qué no mantener un texto claro y técnicamente más preciso?

Si bien es cierto que en la realidad todo sistema jurídico creado por el legislador es incompleto, también lo es que esa vaguedad no permite un eficaz funcionamiento del sistema jurídico. Por ello, al crear la norma debemos ser lo más precisos posibles. La técnica legislativa sugiere que la norma debe formularse mediante esquemas, conceptos, fórmulas y ordenamientos claros, sencillos, accesibles y uniformes.

Esta última característica, la uniformidad, debe ser entendida como el uso y preservación del texto jurídico sin variaciones de palabras, conceptos, términos y fórmulas, lo cual otorgará certeza jurídica a los gobernados y permitirá una eficaz aplicación a la autoridad. El ejercicio más real y tangible de unificación normativa lo vemos actualmente en la Unión Europea, en donde se busca la unificación de toda la legislación positiva y vigente de los países miembros.

Finalmente diremos que de la revisión hecha al conjunto de normas que regulan la actividad aduanera y el comercio exterior, se encontró lo siguiente:

a) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a la Secretaría de Economía y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la realización de diversas actividades relacionadas con el comercio exterior, y el ingreso y la salida de mercancías, sin embargo la Ley Aduanera y la Ley de Comercio Exterior vigentes –publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995 y el 27 de julio de 1993, respectivamente– mantienen una imprecisión terminológica producida por la denominación de la otrora Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, por ello se adiciona la denominación “Secretaría de Economía” a diversos artículos en los que continúan utilizando los términos “Comercio y Fomento Industrial” y “Fomento Industrial”.

La Ley Aduanera sigue haciendo referencia a la Ley General de Importación y a la Ley General de Exportación,

cuando ambas fueron derogadas por la actual Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2002, por lo cual se corrige esta imprecisión terminológica.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma diversas disposiciones de la Ley Aduanera y de la Ley de Comercio Exterior

**Artículo primero.** Se reforman los artículos 1, 37, 61 fracciones XIV y XVI, 89 cuarto párrafo, 100 tercer párrafo, 105, 108, 109, 111 tercer párrafo, 112, 116 fracción IV, 120 fracción IV, 137, 137 Bis 3, 144 fracción XXVII, 145 último párrafo, 151, 162, 171, 176 y 199 fracción I, de la Ley Aduanera para quedar como sigue

**Artículo 1o.** Esta ley, la de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y las demás leyes y ordenamientos aplicables, regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías. El Código Fiscal de la Federación se aplicará supletoriamente a lo dispuesto en esta ley.

...

**Artículo 37.** Quienes exporten mercancías podrán presentar ante la aduana, por conducto de agente o apoderado aduanal, un sólo pedimento que ampare diversas operaciones de un solo exportador, al que se denominará pedimento consolidado.

Tratándose de las maquiladoras y las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de **Economía**, también podrán optar por promover el despacho aduanero de las mercancías mediante pedimento consolidado para su importación.

...

**Artículo 61.** No se pagarán los impuestos al comercio exterior por la entrada al territorio nacional o la salida del mismo de las siguientes mercancías:

...

**XIV.** Las destinadas a instituciones de salud pública, a excepción de los vehículos, siempre que únicamente se puedan usar para este fin, así como las destinadas a personas morales no contribuyentes autorizadas para recibir donativos deducibles en el impuesto sobre la renta. En estos casos deberán formar parte de su patrimonio y cumplir con las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias. La secretaria, previa opinión de la Secretaría de **Economía**, señalará las fracciones arancelarias que reúnan los requisitos a que se refiere esta fracción.

**XVI.** La maquinaria y equipo obsoleto que tenga una antigüedad mínima de tres años contados a partir de la fecha en que se realizó la importación temporal, así como los desperdicios, siempre que sean donados por las empresas maquiladoras o con programas de exportación autorizados por la Secretaría de **Economía** a organismos públicos o a personas morales no contribuyentes autorizadas para recibir donativos deducibles para efectos del impuesto sobre la renta. Además, las donatarias deberán contar con autorización de la secretaria y, en su caso, cumplir con las regulaciones y restricciones no arancelarias.

...

**Artículo 89.** Los datos contenidos en el pedimento son definitivos y sólo podrán modificarse mediante la rectificación a dicho pedimento.

...

Tratándose de importaciones temporales efectuadas por las empresas maquiladoras o con programas de exportación autorizados por la Secretaría de **Economía**, se podrán rectificar dentro de los diez días siguientes a aquel en que se realice el despacho, los datos contenidos en el pedimento para aumentar el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar las mercancías amparadas por dichos programas.

...

**Artículo 100.** Las maquiladoras o las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de **Economía**, podrán solicitar su inscripción en el registro del despacho de mercancías de las empresas, sin que sea necesario cumplir con los requisitos anteriores.

...

**Artículo 105.** La propiedad o el uso de las mercancías destinadas al régimen de importación temporal no podrá ser objeto de transferencia o enajenación, excepto entre maquiladoras, empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de **Economía** y empresas de comercio exterior que cuenten con registro de esta misma dependencia, cuando cumplan con las condiciones que establezca el Reglamento.

...

**Artículo 108.** Las maquiladoras y las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de **Economía**, podrán efectuar la importación temporal de mercancías para retornar al extranjero después de haberse destinado a un proceso de elaboración, transformación o reparación, así como las mercancías para retornar en el mismo estado, en los términos del programa autorizado, siempre que tributen de acuerdo con lo dispuesto en el Título II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta y cumplan con los requisitos de control que establezca la secretaría mediante reglas.

...

Las mercancías importadas temporalmente por las maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de **Economía**, al amparo de sus respectivos programas, podrán permanecer en el territorio nacional por los siguientes plazos:

...

En los casos en que residentes en el país les enajenen productos a las maquiladoras y empresas que tengan programas de exportación autorizados por la Secretaría de **Economía**, así como a las empresas de comercio exterior que cuenten con registro de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, se considerarán efectuadas en importación temporal y perfeccionada la exportación definitiva de las mercancías del enajenante, siempre que se cuente con constancia de exportación.

...

**Artículo 109.** Las maquiladoras y las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de **Economía**, deberán presentar ante las autoridades aduaneras, declaración en la que proporcionen información sobre las mercancías que retornen, la proporción que representan

de las importadas temporalmente, las mermas y los desperdicios que no se retornen, así como aquellas que son destinadas al mercado nacional, conforme a lo que establezca el reglamento.

...

**Artículo 111.**

...

Cuando no se lleve a cabo la transformación, elaboración o reparación proyectada de las mercancías importadas temporalmente, se permitirá el retorno de las mismas sin el pago del impuesto general de importación, siempre y cuando las maquiladoras, así como las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de **Economía** comprueben los motivos que han dado lugar al retorno de las mercancías en los casos en que la autoridad así lo requiera.

**Artículo 112.** Las maquiladoras o las empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de **Economía**, podrán transferir las mercancías que hubieran importado temporalmente, a otras maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de **Economía**, que vayan a llevar a cabo los procesos de transformación, elaboración o reparación, o realizar el retorno de dichas mercancías, siempre que tramiten un pedimento de exportación a nombre de la persona que realice la transferencia, en el que se efectúe la determinación y pago del impuesto general de importación correspondiente a las mercancías de procedencia extranjera conforme a su clasificación arancelaria, en los términos del artículo 56 de esta ley, considerando el valor de las mercancías, al tipo de cambio vigente en la fecha en que se efectúe el pago, y conjuntamente se tramite un pedimento de importación temporal a nombre de la empresa que recibe las mercancías, cumpliendo con los requisitos que señale la secretaría mediante reglas.

...

Cuando la empresa que recibe las mercancías presente conjuntamente con el pedimento de importación a que se refiere el párrafo anterior, un escrito en el que asuma la responsabilidad solidaria por el pago del impuesto general de importación correspondiente a las mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente por la persona que efectúa la transferencia y sus proveedores, el pago del

impuesto general de importación causado por la mercancía transferida se diferirá en los términos del artículo 63-A de esta Ley. Cuando la persona que reciba las mercancías, a su vez las transfiera a otra maquiladora o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de **Economía**, pagará el impuesto respecto del que se haya hecho responsable solidario, salvo que la persona a la que le transfirió las mercancías a su vez asuma la responsabilidad solidaria por el que le transfiera y sus proveedores.

...

**Artículo 116.** Se autoriza la salida del territorio nacional de las mercancías bajo el régimen a que se refiere el artículo 115 de esta Ley por los siguientes plazos:

...

Por el periodo que mediante reglas determine la secretaría y por las mercancías que en las mismas se señalen, cuando las circunstancias económicas así lo ameriten, previa opinión de la Secretaría de **Economía**. En estos casos la secretaría podrá autorizar que la obligación de retorno se cumpla con la introducción al país de mercancías que no fueron las que se exportaron temporalmente, siempre que se trate de mercancías fungibles, que no sean susceptibles de identificarse individualmente y se cumpla con las condiciones de control que establezca dicha dependencia.

...

**Artículo 120.** Las mercancías en depósito fiscal podrán retirarse del lugar de almacenamiento para:

...

**IV.** Importarse temporalmente por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de **Economía**.

...

**Artículo 137.** Con independencia de lo dispuesto en los artículos siguientes, la Secretaría de **Economía**, previa opinión de la secretaría determinará, por medio de disposiciones de carácter general, las mercancías que estarán total o parcialmente desgravadas de los impuestos al comercio exterior en la franja o región fronteriza. La propia Secretaría de **Economía** con base en la Ley de Comercio Exterior, determinará las mercancías cuya importación o exportación a

dicha franja o región quedarán sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias.

...

### **Artículo 137 Bis 3**

...

Asimismo, se exime del requisito de permiso previo, por parte de la Secretaría de **Economía**, la importación de vehículos automotores usados a que se refieren los artículos anteriores.

...

**Artículo 144.** La secretaría tendrá, además de las conferidas por el Código Fiscal de la Federación y por otras leyes, las siguientes facultades:

...

**XXVII.** Establecer, para efectos de la información que deben manifestar los importadores o exportadores en el pedimento que corresponda, unidades de medida diferentes a las señaladas en la **Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación**.

...

### **Artículo 145.**

...

Tratándose de mercancías que hayan pasado a propiedad del fisco federal como consecuencia de excedentes detectados a maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de **Economía**, la secretaría podrá enajenar de inmediato estas mercancías a la propia empresa objeto del embargo, siempre que se encuentren comprendidas dentro de su programa autorizado. En este caso tampoco se requerirá la opinión previa del consejo.

...

**Artículo 151.** Las autoridades aduaneras procederán al embargo precautorio de las mercancías y de los medios en que se transporten, en los siguientes casos:

...

Por lo que se refiere a las fracciones III y IV, el resto del embarque quedará como garantía del interés fiscal, salvo que se trate de maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía, en este caso, sólo se procederá al embargo de la totalidad del excedente, permitiéndose inmediatamente la salida del medio de transporte y del resto de la mercancía correctamente declarada.

...

**Artículo 162.** Son obligaciones del agente aduanal:

...

**II.** Realizar el descargo total o parcial en el medio magnético, en los casos de las mercancías sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias cuyo cumplimiento se realice mediante dicho medio, en los términos que establezca la Secretaría de **Economía**, y anotar en el pedimento respectivo la firma electrónica que demuestre dicho descargo.

...

**Artículo 171.** Podrán solicitar la autorización de uno o varios apoderados aduanales comunes, las siguientes personas:

...

**IV.** Las maquiladoras y empresas con programa de exportación autorizado por la **Secretaría de Economía** pertenecientes a una misma corporación y con un mismo representante legal.

...

**Artículo 176.** Comete las infracciones relacionadas con la importación o exportación, quien introduzca al país o extraiga de él mercancías, en cualquiera de los siguientes casos:

...

**III.** Cuando su importación o exportación esté prohibida o cuando las maquiladoras y empresas con programa autorizado por la **Secretaría de Economía** realicen importaciones temporales de conformidad con el artículo

108 de esta ley, de mercancías que no se encuentren amparadas por su programa.

...

**Artículo 199.** Las sanciones establecidas en esta ley se disminuirán en los siguientes supuestos:

I. En un 66 por ciento cuando la omisión de los impuestos al comercio exterior se deba a inexacta clasificación arancelaria, se trate de la misma partida de las tarifas de la **Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación** y la descripción, naturaleza y demás características necesarias para la clasificación de las mercancías hayan sido correctamente manifestadas a la autoridad. Esta disminución no será aplicable cuando exista criterio de clasificación arancelaria de la autoridad aduanera, en los términos del artículo 48 de esta ley, o cuando las mercancías estén sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias.

**Artículo segundo.** Se reforman las denominaciones del **Título II** y del **Capítulo II** del mismo **Título**, de la **Ley de Comercio Exterior** para quedar como sigue:

...

## **Título II**

Facultades del Ejecutivo federal, de la **Secretaría de Economía** y de las Comisiones Auxiliares

...

## **Capítulo II**

Facultades de la **Secretaría de Economía**

## **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2007.— Diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros (rúbrica).»

**Se turna a la Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Economía.**

**«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, a cargo de la diputada Martha Angélica Tagle Martínez, del Grupo Parlamentario de Convergencia»**

Martha Angélica Tagle Martínez en mi carácter de diputada federal del Grupo Parlamentario de Convergencia de la LX Legislatura, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 64, 71, fracciones II y III, de la Constitución General de la República; 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; someto a la consideración de esta honorable Asamblea, iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Ley de Ascensos de la Armada de México y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, bajo el tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

El rol de la mujer mexicana ha trascendido al del trabajo familiar, la crianza de los hijos y las labores domésticas; ahora en este nuevo milenio, podemos encontrarlas en la industria, la construcción, el transporte, las ciencias, el espacio y las fuerzas armadas donde su presencia crea nuevas e innovadoras formas de acción.

Vivimos tiempos de grandes transformaciones políticas, jurídicas y sociales, pero también de desconfianza, y credibilidad en las instituciones. Así, la atrofia social, la descomposición de los valores y la reorganización internacional del mapa mundial requiere contar con instituciones fuertes, democráticas, versátiles e innovadoras capaces de transformar un medio inseguro en un entorno seguro donde se cumpla el estado de derecho y los ciudadanos, perciban la protección de la seguridad que brindan las instituciones.

Los cambios mencionados están poniendo en tela de juicio a instituciones tan antiguas como son los ejércitos; en nuestro país dicha institución cuenta con un prestigio de lealtad y entrega probado, ya sea en un servicio a la patria o cuando los desastres naturales han rebasado a los servicios civiles o cuando la violencia de la delincuencia, parece no tener freno; pero esta gran tarea, no se ha logrado sólo con la presencia de los hombres, ésta ha sido más efectiva gracias al enriquecimiento que le imprime la participación de miles de mujeres con vocación de servicio.

Lo anterior nos obliga como legisladores a considerar el impulso de las fuerzas castrenses con perspectiva de género a fin de propiciar cambios culturales, de profesionalización y funcionalidad acordes a la nueva realidad nacional y mundial, no olvidemos que los ejércitos más poderosos del mundo e incluso en países de Latinoamérica, dan un papel relevante en sus filas a la participación de las mujeres.

Los casos paradigmáticos en este sentido, son la actual presidenta de Chile Michelle Bachelet, quien se desempeñó, anterior a éste cargo como ministra de defensa, continuando con esa tradición en su presente mandato en la nación sudamericana nombró como ministra de defensa a Vivianne Blanlot; en Ecuador fue nombrada la socialista Guadalupe Larriba fallecida nueve días después de asumir el cargo, en su lugar fue nombrada nuevamente Lorena Escudero, quien realizó parte de sus estudios en la UNAM además de haber impartido clases en la Máxima Casa de Estudios; en nuestro país contamos con Gloria Ramírez Pérez, la única general Brigadier, por ello debemos fortalecer en estos tiempos de inseguridad a la institución militar con una mayor presencia de mujeres.

El mundo contemporáneo requiere propiciar una visión de género acorde a lo establecido en la legislación militar, lo cual permitirá reducir los cuestionamientos a los que se ha sometido a la institución, es menester mencionar que con una visión de ésta magnitud, por las transformaciones culturales que implican, se salvaguardan la soberanía y las posibles amenazas del exterior.

Visto de esta manera una institución castrense con perspectiva de género, es justa en cuanto brinda conforme al mérito, igualdad de oportunidades a hombres y mujeres en las prestaciones, recompensas, y los ascensos, ello, no disminuye la valentía militar; por el contrario, la hace más firme, convirtiendo a la institución en un ejemplo donde el desarrollo, la profesionalización, la dignidad por el trabajo realizado y de servicio a la patria es una realidad, además se convertiría a la Secretaría de la Defensa Nacional, en una opción profesional atractiva.

La presencia de las mujeres en las instituciones militares, ha evolucionado con notables resultados para la nación, gracias a su disciplina demostrada como servidoras del Estado, muchas de ellas, son jefas de familia, madres solteras o viudas, que independientemente de su estado civil, cotidianamente intentan superar los obstáculos originados por la discriminación de género, por el sólo hecho de ser mu-

jer, al momento de pretender aspirar a alcanzar cargos de mayor rango, los cuales les son negados, sin importar que son militares leales a la patria que les vio nacer.

Las mujeres dentro de las fuerzas armadas seguirán siendo dotadas de una formación basada en valores cívicos, morales y éticos, por ello es que su valentía, meritos y sacrificio, han trascendido hasta los oídos del Comandante Supremo, quién ha reconocido desde el inicio de su gestión, los importantes logros que deben alcanzar las mujeres que se suman en la lucha contra la delincuencia organizada y la preservación de la paz, así como de la salvaguarda de la soberanía nacional.

De ningún modo el gobierno federal, debe permitir que los fines del Estado y la agenda de acciones a emprender en el futuro de México, se sigan vulnerando con esquemas rígidos e intolerantes para la mujer militar, por el contrario se debe seguir firmemente el espíritu del Acuerdo Nacional, para la Igualdad Entre Mujeres y Hombres, instrumento que lejos de fungir como ordenamiento coyuntural o transitorio, es el reflejo del interés de los Poderes de la Unión, por comprometer acciones de fomento de políticas públicas transversales defensoras de la integridad, la dignidad y los derechos de las mexicanas.

La doctrina militar no debe ser excluyente y tampoco, se debe justificar la negativa al ascenso y prestaciones de las militares debido a un ingreso voluntario de las mexicanas a las fuerzas castrenses, como sucede en otras naciones; por el contrario, se debe propiciar la igualdad de acceso a cargos de mandos medios y superiores como los de Guardia, Teniente, Capitán, Coronel e incluso, mandos más altos dentro de la Secretaría de la Defensa Nacional, con las mismas condiciones de accesibilidad que se le dan a los varones e inclusive las mujeres egresadas de sus centros de educación; empero, de acuerdo a la conformación tradicionalista intrínseca de la doctrina castrense, el argumento de la disponibilidad presupuestal o financiera, no debe seguir siendo un argumento para obstaculizar los derechos de las militares; su escasa presencia en los mandos, así lo demuestra.

Es fundamental, que la mujer militar tenga un respaldo normativo para que dentro del marco de la legalidad y la igualdad, se le garantice su ascenso y prestaciones dentro del Ejército, debidamente fundado en el Acuerdo de Igualdad entre Mujeres y Hombres, las garantías individuales, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley Federal de Igualdad; normas, que obli-

gan a reformar las leyes que fomentan la discriminación y la violencia de género en cada una de sus formas.

Las mujeres militares tienen el derecho que la Constitución, las leyes y los reglamentos respectivos les otorgan a un salario digno, prestaciones, permanencia en el trabajo, estabilidad de residencia y ascensos en igualdad como sus compañeros lo tienen, solo así su sacrificio y entrega a la nación, se verá recompensando, ya que cada día ponen en riesgo su vida misma.

A mayor abundamiento, las medidas presupuestales para el ejercicio fiscal del 2007 para promover a las mujeres militares durante este año, han sido importantes, en congruencia con el punto de acuerdo presentado por la que suscribe de fecha 14 de diciembre de 2006, en él se planteó esencialmente, consolidar y fortalecer los derechos militares de las mujeres; por ello instamos a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública a darse cuenta de la obligación que desde el orden legislativo hemos contraído con las mexicanas responsables de destinar su vida al servicios de las fuerzas castrenses de manera comprometida, responsable y entregada a la lucha contra el narcotráfico, la defensa de la soberanía, la inviolabilidad de la jurisdicción nacional, el clima de civilidad en las regiones del país y el goce de los derechos de toda la población, en congruencia al decreto del ejecutivo, concerniente a fortalecer a los cuerpos y tropas militares de la Fuerza Aérea, Naval Mexicana y Armada de México.

Lo anterior no les ha garantizado que estas medidas sean parte de una política de Estado incluyente, por ello, en este sentido, proponemos las reformas a los artículos 1, 3, 5, 7, 17, 18, 19, 20, 21, 26, 28, 32, 37, 44, 46, 53, 70 y 73 de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos para dotar a las fuerzas castrenses de los instrumentos legales pertinentes a fin de hacer la realidad un acto de justicia para las mujeres militares en activo y en retiro.

Por todo lo anterior, consideramos que las reformas presentadas, deben ser los dispositivos que orienten el desarrollo profesional y la equidad entre los miembros de la milicia a ocupar cargos que la ley les confiere a quienes cumplen con determinadas características de trayectoria curricular en el sentido del artículo 4 de la Constitución, que reconoce la igualdad de hombres y mujeres; por ello, se deben reformar estos fundamentos legales a fin de que el Estado garantice los valores que la perspectiva de género da a la sociedad como lo hemos planteado en esta exposición

de motivos; para evitar, que sean las instituciones o la propia ley confeccionada en oposición al ánimo del Constituyente Permanente, quienes propicien la injusticia, la desigualdad, la discriminación y la violencia de género, cuando su sentido es el de garantizar a la sociedad mexicana seguridad y protección.

Por lo antes expuesto y fundado, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se reforman y adicionan los artículos 1, 3, 5, 7, 17, 18, 19, 20, 21, 26, 28, 32, 37, 44, 46, 53, 70 y 73 de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

**Artículo 1.** La presente Ley regula los ascensos y las recompensas de **mujeres y varones** militares pertenecientes al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y su aplicación corresponderá al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a la Secretaría de la Defensa Nacional

**Artículo 3.** El ascenso de **hombres y mujeres** Generales, Jefes y Oficiales del Ejército y Fuerza Aérea, es facultad exclusiva del Presidente de la República, quien la ejercerá con arreglo a las disposiciones de esta Ley.

**Artículo 5.** Los ascensos serán conferidos **sin distinción de género** por rigurosa escala jerárquica, en los siguientes términos:

**Artículo 7.** Los ascensos en tiempo de paz tienen por finalidad cubrir las vacantes que ocurran en los cuadros del Ejército o de la Fuerza Aérea, con **mujeres y varones** militares aptos y preparados para el desempeño del grado inmediato superior y, asimismo, estimular a los militares que se encuentren comprendidos en los casos previstos en los artículos 19 y 31 de esta Ley.

**Artículo 17.** En igualdad de género y de competencia profesional determinada por las puntuaciones obtenidas en el concurso, será ascendido el concursante de mayor antigüedad, de acuerdo con las normas establecidas en el artículo 44 de esta Ley.

**Artículo 18.** Para participar en los concursos de selección, **las mujeres y varones** Oficiales deberán satisfacer los requisitos siguientes:

**Artículo 19.** Los **hombres y mujeres** Subtenientes egresados de las Escuelas o Cursos de Formación de Oficiales, podrán ser ascendidos fuera de concurso al grado de Teniente, una vez cumplidos tres años de su egreso, siempre que reúnan además los requisitos siguientes:

**Artículo 20.** Para participar en los concursos de selección para el ascenso de Mayor a Teniente Coronel, se deberán satisfacer **sin exclusión alguna** los requisitos siguientes:

**Artículo 21.** En los servicios en que no existan Escuelas de Formación de Oficiales y Clases, los **hombres y mujeres** interesados podrán concursar para obtener ascensos, cuando exista vacante o así lo exijan las necesidades del servicio y aprueben los exámenes que, para ese efecto, fije la normativa vigente en materia de Educación Militar

**Artículo 26.** Cuando un militar sea excluido de un concurso de selección **por condición de género o independientemente de él**, y considere que satisface los requisitos que establece esta Ley o cuando, habiendo participado en el mismo no sea ascendido y estime haber tenido derecho al ascenso, podrá representar por los conductos debidos ante el Secretario, dentro de los quince días siguientes a la fecha de recepción del documento en el que se le comunique la exclusión o el no haber ascendido, según el caso.

**Artículo 28.** Si el dictamen favorece al **hombre o mujer** militar excluido del concurso de selección, la Secretaría ordenará el examen del interesado fuera del periodo de pruebas y, si en dichas pruebas obtiene una puntuación superior a la del último ascendido en el concurso en el que debió participar el quejoso, se ordenará el ascenso de éste en la primera vacante con la antigüedad de la fecha en que ascendieron los militares que concursaron.

**Artículo 32.** Los ascensos a los grados de Coronel, General Brigadier o de Grupo, de Brigada o de Ala y de División **en igualdad de género**, serán conferidos por el Presidente de la República, atendiendo preferentemente al mérito, aptitud y competencia profesionales, calificados a juicio de dicho alto funcionario.

**Artículo 37.** El grado que ostenten los **hombres y mujeres** militares será acreditado con la patente que se expida a



los Generales, Jefes y Oficiales o con el nombramiento que se expida a las Clases.

**Artículo 44.** Siempre que dos o más militares del mismo grado o de la misma Arma o Servicio **en igualdad de género**, tengan nombramiento o patente con antigüedad de igual fecha, deberá considerarse como el más antiguo al que hubiere servido más tiempo en el grado anterior. En igualdad de circunstancias, el que tuviere mayor tiempo de servicios, y si aún éste fuere igual, al de mayor edad.

**Artículo 46.** Los ascensos en tiempos de guerra podrán ser otorgados **a hombres y mujeres militares** para premiar actos de reconocido valor o de extraordinario mérito en el desarrollo de las operaciones de guerra, así como por necesidades de la situación o para cubrir las vacantes que ocurran.

**Artículo 53.** Las condecoraciones se otorgarán **en igualdad de género** por el Ejército y Fuerza Aérea y serán las siguientes:

**Artículo 70.** Cuando algún **hombre o mujer** militar, grupo de militares o Unidades del Ejército o Fuerza Aérea ejecuten acciones meritorias que, sin ser de las que dan derecho a obtener las demás recompensas especificadas en esta Ley, constituyan un ejemplo digno de tomarse en consideración y de ser emulado, serán recompensados con Mención Honorífica otorgada por la Secretaría, a propuesta de los Mandos Territoriales o de Tropas.

**Artículo 73.** Las Distinciones se otorgan a los miembros del Ejército y Fuerza Aérea, cualquiera que sea su jerarquía **o género**, cuando hayan sobresalido en concursos militares por su competencia profesional, celo en el cumplimiento de sus deberes y haber observado durante su carrera militar, una conducta ejemplar.

### Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 24 de abril de dos mil siete.— Diputada Martha Angélica Tagle Martínez (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Defensa Nacional.**

### «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, a cargo del diputado Eduardo Ortiz Hernández, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, Eduardo Ortiz Hernández, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, perteneciente a la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y demás relativos y aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

A partir de 1993, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras creó la figura de las sociedades de información crediticia, mejor conocidas como burós de crédito, con el propósito de integrar y manejar un banco de datos con el registro de las operaciones activas de aquellas entidades financieras y empresas comerciales que otorgaran financiamientos, a fin de contar con un historial del comportamiento crediticio de los usuarios de tales servicios.

Nueve años después, el 15 de enero de 2002, cobra vigencia la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, como una necesidad de establecer el marco jurídico mediante el cual registrarían su actuar las sociedades de información crediticia y con el propósito de proteger los derechos e intereses de los diversos agentes que intervienen en el proceso de otorgamiento de créditos, así como definir las condiciones que registrarían sus actividades estas sociedades, subsanando las lagunas que existían en las disposiciones legales existentes en esa época al respecto, por supuesto entre ellas las relativas a la constitución de la base de datos y la debida protección de los intereses del público usuario de sus servicios.

Con esta nueva ley se derogaron los artículos 33, 33-A y 33-B de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, así como las reglas generales a que deberán sujetarse las sociedades de información crediticia a que se refería el artículo 33 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, que contenían los antecedentes de las sociedades de

información crediticia, dando paso así a un nuevo marco jurídico que pretendía otorgar mayor transparencia, seguridad y certeza jurídica.

En la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, el legislador, desde su exposición de motivos, consideró e introdujo, en los artículos 23 y 24, un plazo para conservar los registros crediticios de personas; dichos dispositivos legales a la letra ordenaban:

“Artículo 23. Las sociedades están obligadas a conservar la información que les sea proporcionada por los usuarios, relativa a personas físicas, durante un plazo de ochenta y cuatro meses, contados a partir de la fecha en que

I. El usuario cobre el crédito otorgado;

II. Se ejecute la sentencia ejecutoriada que haya condenado al cliente al pago de las obligaciones derivadas del crédito correspondiente;

III. Se extinga el derecho del actor para pedir la ejecución de dicha sentencia; o

IV. Prescriba la acción del usuario para cobrar el crédito a cargo del cliente.

Tratándose de personas físicas, las sociedades deberán eliminar de su base de datos la información relativa a las operaciones respecto de las cuales el plazo antes mencionado haya transcurrido, una vez que el usuario correspondiente le haya notificado dicha circunstancia, así como en los casos en que el Banco de México, mediante disposiciones de carácter general, determine sobre la eliminación de créditos menores de mil Udi.

Las sociedades no podrán eliminar de su base de datos, información que les haya sido proporcionada por los usuarios, relativa a personas morales.

Los reportes de crédito deberán contener historiales crediticios por los periodos que los usuarios soliciten.

Artículo 24. La eliminación de información prevista en el artículo anterior no será aplicable

I. Tratándose de uno o más créditos cuyo saldo insoluto por concepto de principal al momento de la falta de pago de alguna cantidad adeudada a un acreedor sea igual

o mayor que el equivalente a trescientas mil Udi, de conformidad con el valor de dicha unidad aplicable en la o las fechas en que se presenten las faltas de pago respectivas, independientemente de la moneda en que estén denominados; o

II. En los casos en que exista una sentencia firme en la que se condene al cliente por la comisión de un delito patrimonial intencional relacionado con algún crédito y que se haya hecho del conocimiento de la sociedad por alguno de sus usuarios.”

Después de dos años de operación de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia y observándose los problemas detectados en estos dos años de operación de las sociedades bajo el imperio de esa nueva ley, con fecha 23 de enero de 2004 se publica en el Diario Oficial de la Federación un “decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia”, mediante el cual se introduce en dicha ley **el concepto de derecho al olvido**, haciendo énfasis que pasando siete años de un pago parcial o una mensualidad, el registro de una persona física sería borrado obligatoriamente del historial crediticio, es decir, se borraría de la base de datos su reporte crediticio. Lo anterior, bajo el criterio de que los registros de estas sociedades son comportamientos de pago de cuenta vigentes o activas, importantes para establecer condiciones para el otorgamiento de créditos, pero no reportes de créditos constitutivos de “lista negra” de los clientes, de manera indefinida.

**Así, con las reformas y adiciones de fecha 23 de enero de 2004, los artículos 23 y 24 de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia** quedaron de la siguiente forma:

**Artículo 23.** Las sociedades están obligadas a conservar los registros que les sean proporcionados por los usuarios, correspondientes a personas físicas, durante un plazo de ochenta y cuatro meses. Este plazo contará a partir de la fecha en que ocurra el evento o acto relativo a la situación crediticia del cliente al cual se refiere cada registro. Al transcurrir el plazo citado, las sociedades deberán eliminar de su base de datos la información de las personas físicas, con el historial crediticio de que se trate originado con anterioridad a dicho plazo.

Las sociedades deberán eliminar la información relativa a créditos de personas físicas menores al equivalente a

mil Udi en los términos que establezca el Banco de México, mediante disposiciones de carácter general.

Las sociedades no podrán eliminar de su base de datos la información relativa a personas morales, que les haya sido proporcionada por los usuarios.

**Artículo 24.** La eliminación de información prevista en el artículo anterior no será aplicable

I. Tratándose de uno o más créditos cuyo saldo insoluto por concepto de principal al momento de la falta de pago de alguna cantidad adeudada a un acreedor sea igual o mayor que el equivalente a trescientas mil Udi, de conformidad con el valor de dicha unidad aplicable en la o las fechas en que se presenten faltas de pago respectivas, independientemente de la momeada en que estén denominados; o

II. En los casos en que exista sentencia firme en la que se condene al cliente por la comisión de un delito patrimonial intencional relacionado con algún crédito y que se haya hecho del conocimiento de la Sociedad por alguno de sus usuarios.

Como se puede observar de la misma redacción actual del artículo 23 de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, en la forma en que está redactado, la voluntad del legislador del derecho al olvido, en la práctica es inoperante, ya que como se desprende del mismo dispositivo legal en comento, el plazo de los 84 meses para tener el “derecho al olvido” es impreciso, por no decir que estéril, ya que refiere que dicho plazo correrá a partir **de la fecha en que ocurra el evento o acto relativo a la situación crediticia del cliente al cual se refiere cada registro.**

Indudablemente, el plazo que cita este ordenamiento es por demás impreciso e incierto, lo que se vuelve un dispositivo inútil, estéril e intrascendente para efectos prácticos, contrario a la voluntad del legislador.

Es de explorado derecho que los ordenamientos legales existentes deben otorgar seguridad, certidumbre y certeza jurídica. Estos principios deben ser inherentes a toda norma jurídica positiva, como también que las normas deben ser lo más claras y precisas posibles para que de esta forma no pueda darse una interpretación distorsionada de la misma y se cumplan a cabalidad.

De ahí la importancia de reformar el artículo 23 de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, estableciendo con claridad, con precisión y certidumbre cuándo comienza a correr el plazo de los 7 años para tener derecho al olvido, debiéndose establecer para ello que el plazo de 84 meses o 7 años deberá contar a partir de la fecha en que el crédito de una persona física se vuelva crédito vencido, entendiéndose a su vez como *crédito vencido* los que tengan 90 o más días de incumplimiento en sus pagos.

Por otra parte, en la práctica también se ha observado que una vez que se ordena eliminar un reporte o registro crediticio, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, las sociedades pueden incluir nuevamente dentro de su base de datos la información previamente contenida en los registros que haya modificado o eliminado de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 y 45 de la misma ley, que se refieren al procedimiento de reclamación, cuando el usuario le envíe elementos que sustenten a juicio de éste, la inclusión, nuevamente, de la información impugnada.

Permitir lo anterior implica en la práctica hacer inoperante el procedimiento de reclamación ante las sociedades de información crediticia, así como los procedimientos de reclamación realizados por los clientes ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, ya que una vez agotados los procedimientos respectivos los usuarios tienen la facultad de volver a incluir registros ya eliminados, violentándose con ello las garantías de audiencia y legalidad de los clientes para efectos de esa Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.

Por otra parte, no menos importante es señalar que en los hechos y en la práctica, existen despachos de cobranza que contrario a lo que dispone la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia se les permite incluir registros de personas, cuando no son ni entidades financieras ni empresas comerciales para efectos de esa misma ley, no obstante que esta misma nació con el propósito de integrar y manejar un banco de datos con el registro de las operaciones **activas** de las **entidades financieras y empresas comerciales** que otorgan financiamientos.

Por ello también la necesidad de clarificar la ley para el efecto de prohibir a las sociedades de información crediticia información que no sea proveniente de entidades finan-

cieras o empresas comerciales, evitando así los abusos de los despachos de cobranza contra los ciudadanos.

Todo ciudadano tiene el derecho de ser tratado en su persona de modo digno y humano. A partir de la crisis económica derivada de diciembre de 2004, se ha vuelto trascendente para las familias, para las personas y sus bienes la información crediticia que de ellos se maneje.

Hoy día encontramos que hasta los programas de gobierno para el otorgamiento de créditos para el fomento económico y social se soportan algunos en los reportes crediticios que las personas tengan en la base de datos primaria de las sociedades de información crediticia. En algunas ocasiones, el acceso al bienestar social de las familias, como puede ser a través del otorgamiento de un crédito para adquisición de una vivienda, depende de un reporte crediticio. De ahí la importancia de hacer claros y precisos diversos ordenamientos de la ley que regula las sociedades de información crediticia.

En tal virtud y con fundamento a lo señalado y hecho valer, me permito presentar ante esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se adiciona una fracción IV al artículo 18 y se reforman los artículos 23, fracción I, y 46, fracción I, de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, para quedar como sigue:**

**Artículo Único.** Se adiciona fracción IV al artículo 18, y se reforman artículos 23, fracción I, y 46, fracción I, de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.

**Artículo 18.** A las sociedades les estará prohibido:

**I. a III. ...**

**IV. Registrar información que les sea proporcionada por entes distintos de entidades financieras o empresas comerciales que señala esta ley.**

**Artículo 23.** Las sociedades están obligadas a conservar los registros que les sean proporcionados por los usuarios, correspondientes a personas físicas, durante un plazo de ochenta y cuatro meses. Este plazo contará a partir de la fecha en que el crédito de una persona física se vuelva crédito vencido, entendiéndose a su vez como crédito vencido, para los efectos

de esta ley, los que tengan 90 o más días de incumplimiento en sus pagos. Al transcurrir el plazo de 84 meses contados a partir de la fecha en que el crédito de una persona física se vuelva crédito vencido, las Sociedades deberán eliminar de su base de datos la información de las personas físicas, con el historial crediticio de que se trate, originado con anterioridad a dicho plazo.

...

...

**Artículo 46.** Las sociedades no podrán incluir nuevamente en su base de datos la información previamente contenida en los registros que haya modificado o eliminado de conformidad con lo dispuesto por los artículos 44 y 45 de esta ley o derivado de algún procedimiento de reclamación promovido ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

...

### Transitorios

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

**Artículo Segundo.** Se derogan todas las disposiciones de carácter legal que se contrapongan con el presente decreto; y se dejan sin efecto las disposiciones de carácter administrativo que lo contravengan.

Dado en la sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 24 de abril de 2007.— Diputado Eduardo Ortiz Hernández (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

### «Iniciativa que reforma el artículo 31 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a cargo del diputado José Rosas Aispuro Torres, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito licenciado José Rosas Aispuro Torres, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, diputado federal 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, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Pleno de la honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto decreto que reforma el tercer párrafo de la fracción III, del artículo 31 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, bajo la siguiente

#### Exposición de Motivos

Desde hace más de dos décadas operan con éxito en el país sistemas que permiten el canje de bienes mediante el uso de vales. En términos generales, a través de dichos sistemas los empleadores contratan a una empresa para que les emita un determinado tipo de vales.

A lo largo de su operación, los sistemas de vales han demostrado tener amplias ventajas. Con el uso de los vales es posible llevar controles detallados y, como consecuencia, evitar sobrantes, malos usos o manejos indebidos, disminuyendo costos administrativos. Adicionalmente, con la utilización de vales se previene que los individuos se vean obligados a llevar efectivo, reduciendo así los riesgos que esto implica ante la inseguridad que afecta al país.

Entre los vales de uso generalizado y arraigado en México destacan aquellos mediante los cuales pueden adquirirse combustibles que son los que ocupan la iniciativa que se presenta, ha surgido una confusión vinculada a reformas a la legislación fiscal llevadas a cabo en años recientes.

Hasta el 1 de diciembre de 2004, la compra de gasolina mediante vales era deducible siempre y cuando se cumplieran los requisitos que se señalaba la fracción primera, del artículo 31 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y aplicaban al pago por cualquier servicio cuyo monto excediera los dos mil pesos.

Sin embargo, ante la evidencia de una serie de prácticas ilegales, particularmente el robo y el comercio ilegal de combustibles, que lesionan gravemente el patrimonio de la na-

ción, se hizo patente que el marco jurídico requería contemplar mayores y mejores controles en la comercialización de los productos derivados del petróleo.

En ese sentido, el 1 de diciembre de 2004, con el propósito de establecer un control adecuado a la comercialización de combustibles, además de incrementar la recaudación vinculada a dichas operaciones, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma mediante el cual se adicionaba un segundo párrafo a la fracción III, del artículo 31 a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que hace obligatorio el pago de consumo de combustibles para vehículos marítimos, aéreos y terrestres a través de instrumentos bancarios (cheques nominativos, tarjetas de crédito, débito y de servicios, además de monederos electrónicos autorizados por el Servicio de Administración Tributaria) si se pretendía deducir dichos consumos. Esa reforma entró en vigor el 1 de julio de 2005.

Cabe señalar que dicha reforma tenía entre sus objetivos, además de contribuir a evitar la venta ilegal de combustibles, el de disminuir los costos de operación o administración de las empresas, contar con opciones de pago más seguras, así como evitar la alteración y falsificación de facturas.

Adicionalmente, en el 2005 se estableció en el artículo quinto transitorio de la cuarta resolución de la Miscelánea Fiscal para 2005, la prohibición expresa de la deducción de los consumos efectuados a través de vales de gasolina, no obstante que dicha limitante no se contempló en la reforma a la fracción II, del artículo 31 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Esa situación ha provocado una confusión que es necesario eliminar a la brevedad, ya que se genera un contrasentido al pretender desincentivar el uso de un instrumento como los vales que, por su propia naturaleza, puede contribuir a que se alcancen los legítimos objetivos que motivaron la reforma legal de 2004.

Por otra parte, es ampliamente conocida la problemática que ha venido impidiendo la debida aplicación de las medidas fiscales propuestas y que han impedido que sus objetivos se alcancen. Entre las situaciones adversas a las que los particulares se han enfrentado al tratar de ejercer su legítimo derecho a deducir sus gastos resaltan las vinculadas al sistema bancario: los cheques nominativos no son recibidos en la mayoría de los establecimientos; existe aún un número muy elevado de gasolineras que no tiene terminales punto de venta para cobrar con tarjetas de crédito y débito; no todas las empresas pueden cubrir los requisitos

para contar con una tarjeta empresarial y, finalmente, las instituciones financieras establecen altas comisiones para el pago con tarjetas, siendo éstas trasladadas indebidamente al consumidor.

Estas y otras dificultades fueron reconocidas por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que a lo largo de 2005 emitió diversas disposiciones transitorias cuyo propósito era contribuir a la efectiva aplicación de la reforma legal, señalando para ello, entre otras medidas, prórrogas a la entrada en vigor de la reforma a la fracción III, del artículo 31 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público promovió, también, acuerdos con la Asociación de Bancos; no obstante, la problemática subsiste en la actualidad.

Una vez reconocido el hecho de que las reformas planteadas no han alcanzado aún los objetivos para los cuales fueron planteadas, es importante retomar la figura de los vales de combustible para señalar sus ventajas y la forma en que éstos pueden contribuir a lograr un mayor control y mejor recaudación en el comercio de combustibles.

En cuanto a sus ventajas, sólo como ejemplo, es pertinente mencionar las siguientes:

- Mediante el uso de vales de gasolina se simplifican los procesos y reducen los costos administrativos al interior de las empresas.
- Mediante la utilización de vales de gasolina las empresas evitan incurrir en costos ocultos o gastos no autorizados, además de que se puede llevar un mejor control de los consumos y del uso de los vehículos.
- Se emite un solo comprobante fiscal, que es el que el emisor de vales entrega a quien lo contrata, mismo que ampara todas sus compras de combustible, lo que facilita el rendimiento de cuentas ante la autoridad, así como la recaudación correspondiente.
- Se evitan los riesgos de portar efectivo.

Por otra parte, el argumento esgrimido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dejar fuera, mediante disposiciones transitorias de la Miscelánea Fiscal, a los vales de gasolina del nuevo esquema para la deducción de consumos de combustibles fue que los mecanismos bancarios (tarjetas de crédito, débito, cheque nominativo o monedero

electrónico) permiten un control fiscal como ningún otro sistema de pago. Esto es incorrecto.

En primera instancia, cabe precisar que cuando en 2004 se aprobó la reforma al artículo 31 de la Ley del Impuesto sobre la Renta el espíritu del legislador, el objetivo que se perseguía, fue el de mejorar la fiscalización en el comercio de combustibles y no eliminar los vales que son mecanismos que permiten e incluso facilitan dicha tarea, por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público interpretó indebidamente el texto de la ley al prohibir su uso para efectos de deducibilidad. De hecho, esa dependencia podría obtener del emisor de vales la información para su control respecto a los cheques o transferencias con que pagó el contribuyente sus vales, cuáles estaciones de servicio entregaron combustible por esos vales y con qué cheque o transferencia se les pagó.

En segundo lugar, es importante aclarar que el mecanismo de pago de consumos de combustibles a través de vales de gasolina cuenta con los controles que actualmente exigen las autoridades fiscales para hacer deducibles los consumos: el pago del cliente al emisor de vales se hace a través de cheques nominativos o transferencias electrónicas y el emisor de vales le paga a la gasolinera a través de estos mismos instrumentos.

A mayor abundamiento, es conveniente describir el funcionamiento del sistema de vales para gasolina:

1. El cliente entrega al emisor de vales el valor nominal del combustible que desea adquirir, pagando con cheque nominativo o mediante traspasos de cuentas en instituciones de crédito o casas de bolsa.
2. El emisor de vales entrega al cliente los vales de gasolina y emite la factura respectiva con todos los requisitos fiscales.
3. El cliente realiza el canje de los vales por el combustible en la estación de servicio (gasolinera).
4. La estación de servicio envía al emisor los vales recibidos.
5. El emisor recibe los vales y efectúa el pago a la estación de servicio, mediante cheque nominativo o traspaso de cuentas en instituciones de crédito o casas de bolsa.

Como se puede apreciar, a través del sistema de vales de gasolina los controles que las autoridades fiscales exigen legítimamente son cubiertos a cabalidad, además de que se garantiza que todas las compras realizadas por ese medio sean fácilmente auditables.

Es conveniente mencionar que permitir la deducibilidad de los vales de gasolina puede contribuir también a resolver la problemática surgida con las instituciones bancarias, particularmente por lo que se refiere a las altas comisiones en el uso de tarjetas: la utilización de vales generaría una deseable competencia que incentivaría la disminución de las comisiones bancarias que prevalecen actualmente. De hecho, el sistema de vales de gasolina es un mecanismo de pago que resulta más barato para las estaciones de servicio, ya que tiene un costo de 0.3 por ciento a diferencia de los instrumentos bancarios que manejan comisiones que van del 1.3 al 1.5 por ciento.

En virtud de todo lo antes expuesto, la presente iniciativa pretende reformar la fracción III, del artículo 31 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, adicionándolo. Mediante dicha adición se busca establecer con claridad que el consumo de bienes y servicios, incluyendo la gasolina, cuyo pago se realice con vales sí es sujeto de ser deducible, así como los términos y condiciones bajo los cuales operaría dicha deducibilidad.

Finalmente, y a efecto de evitar una “doble facturación”, como parte de la adición también se contempla la prohibición expresa de que las estaciones de servicio entreguen comprobantes fiscales a los usuarios de los vales, toda vez que éstos no estarían pagando por el bien o servicio, sino únicamente canjearían el vale, con el carácter de comprobante de un pago ya realizado, por el combustible.

Por lo anteriormente expuesto, el suscrito José Rosas Aispuro Torres, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, diputado federal de la LX Legislatura, someto al Pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa

### **Proyecto de decreto por el que se reforma el tercer párrafo de la fracción III del artículo 31 de la Ley del Impuesto sobre la Renta**

**Artículo primero.** Se reforma el tercer párrafo de la fracción III, del artículo 31 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para quedar como sigue

**Artículo 31.** Las deducciones autorizadas en este Título deberán reunir los siguientes requisitos:

I. ...

II. ...

III. ...

Los pagos que en los términos de esta fracción deban efectuarse mediante cheque nominativo del contribuyente, también podrán realizarse mediante traspasos de cuentas en instituciones de crédito o casas de bolsa. **En ambos casos, el pago puede realizarse por conducto de un tercero que administre una red mediante el uso de vales, siempre que tal tercero reciba los fondos de sus clientes y efectúe el pago a los establecimientos afiliados a través de dichos cheques o traspasos. Si tales vales son utilizados por el contribuyente para canjear combustibles en los términos del segundo párrafo de esta fracción, los establecimientos afiliados que los reciban no expedirán a los contribuyentes comprobantes con requisitos fiscales y la deducción se realizará con base en los comprobantes con requisitos fiscales expedidos por el tercero que administre la red de dichos vales.**

### **Transitorios**

**Primero.** 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 Rosas Aispuro Torres (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.**

### «Iniciativa que reforma el artículo 5 de la Ley que Crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, a cargo del diputado Cuauhtémoc Velasco Oliva, del Grupo Parlamentario de Convergencia

El suscrito, Cuauhtémoc Velasco Oliva, en mi carácter de diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 55, fracción II, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 5 y se adiciona el artículo 5 Bis a la Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes, al tenor de la siguiente:

#### Exposición de Motivos

Compañeros diputados y diputadas: cada sexenio, distintas obras de arte patrimonio del Estado van y vienen de los Pinos y demás oficinas de gobierno; son tomadas por órdenes de la presidencia para decorar oficinas del gobierno federal e incluso oficinas particulares de algunos funcionarios. Esta práctica, que se ha aprovechado del vacío legal en la materia, ha afectado continuamente el acervo de distintos museos, cuyas exposiciones abiertas al público se han visto mermadas por este acto de autoridad.

Asimismo resulta sorprendentemente irresponsable la forma en que se llevan a cabo estos encargos, cuyo último episodio ocurrió el pasado 5 de marzo cuando personal técnico del Centro Nacional de Conservación y Registro del Patrimonio Artístico Mueble acudió al Museo de Arte Carrillo Gil para retirar dos importantes obras de Diego Rivera y David Alfaro Siqueiros, a fin de ser destinadas a adornar Los Pinos.

En el convenio por el que se fundó el museo, firmado entre los señores Carrillo Gil, quienes hicieron importantes donaciones y el ex presidente Luis Echeverría, el 14 de agosto de 1972, se estipula claramente en su Cláusula Cuarta, cito: “(...) la colección de las obras artísticas mencionadas, por pertenecer al patrimonio de la nación, deberá conservar en todo tiempo su unidad, no pudiendo, por tanto, ser dividida, ni afectada en ninguna forma, debiendo ser exhibida en su totalidad y en forma permanente”.

Con la sustracción de las citadas obras se dividió la colección de las obras, patrimonio de la nación, con la evidente y abierta violación al convenio, que no sólo en esa ocasión ha sido quebrantado, sino que, en contravención a la cláusula primera, en la que se establece que con el convenio se funda un museo de arte mexicano contemporáneo y que el mismo se regirá conforme a las disposiciones legales aplicables a los museos nacionales de arte, el INBA ha utilizado el museo para fines distintos al de su constitución.

Es importante buscar mecanismos para aprovechar ese patrimonio artístico, evitando que obras tan importantes se mantengan en bodega o terminen como decoración en alguna oficina pública, evitando con esto la posibilidad de obtener recursos con la exhibición de las mismas ayudando con ello al funcionamiento del museo y evitando la precariedad de recursos con los que actualmente funciona el Museo Carrillo Gil.

Igualmente, de acuerdo a declaraciones del director del museo antes mencionado, se desprende que no hubo ningún papeleo, no se revisó el estado de conservación de las obras, no fueron aseguradas, no se fijó el plazo del préstamo, ni él o los responsables de la seguridad de las obras así como de su devolución.

En 2005 la Presidencia de la República, encabezada por Vicente Fox, declaró a través del IFAI, tener en su posesión obras por un valor de 13 millones 291 mil pesos; Cuando al principio del sexenio poseían obras de arte con valor de 69 millones 428 mil pesos; en el reporte de 2005 faltaban los tres cuadros más valiosos en posesión de la Presidencia, entre los que está un Rivera de más de 42 millones de pesos. El entonces vocero, Rubén Aguilar, aclaró más adelante que estas obras aún estaban en Los Pinos, sin explicar por qué no se encontraban en el inventario.

Lo que es evidente en estos pasajes es la falta de cuidado que se tiene con sendas obras patrimonio nacional y de fama mundial.

En Convergencia observamos con preocupación la violación a los términos del contrato antes mencionado y la discrecionalidad en el manejo de obras patrimonio de todos los mexicanos, que de forma repetitiva han sido puestas en riesgo por capricho de la Presidencia en turno. Por esto, creemos que es fundamental legislar en torno al importante legado que son las obras de arte bajo la responsabilidad del Estado, reglamentando estas absurdas prácticas de préstamo y protegiendo así las mismas.



Debe tomarse en cuenta que las obras que forman parte del patrimonio nacional deben estar sujetas a reglamentos, condiciones y limitaciones basados en criterios estrictamente profesionales, mismos que deben atender de manera primordial a su conservación, conocimiento y difusión. Por eso resulta inapropiado que se instaure, como ocurre hoy en día, un sistema de autoridad vertical, sin cortapisas, donde una orden que emana de Los Pinos puede, como si se tratara de una monarquía absolutista, pasar por encima de toda consideración de los conservadores, curadores, funcionarios de los museos y especialistas. Esta es una materia en la que la opinión del Presidente de la República no está calificada para asegurar la conservación del patrimonio, por lo que la ley debe darle preferencia al punto de vista científico de los especialistas. En espera de que se resuelva un prolongado debate sobre el patrimonio nacional y su manejo, y sabiendo que cada movimiento inadecuado pone una obra de arte en riesgo de sufrir un deterioro irremediable, circunstancia cuya prevención no debe de ser motivo de discordia, es necesario incorporar en los textos legales vigentes limitaciones al movimiento indiscriminado, mal concebido y peor ejecutado, de obras de arte.

Por lo anteriormente expuesto; y con fundamento en el artículo 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta honorable Asamblea el siguiente

**Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 5 y se adiciona el artículo 5 Bis a la Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes.**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 5 de la Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes para quedar como sigue:

**Artículo 5.** Ninguno de los bienes, muebles e inmuebles, que proporcione al Instituto el Gobierno Federal y los que aquél adquiera por los medios previstos en la presente Ley, podrán enajenarse, hipotecarse, canjearse, **rentarse**, ni darse en prenda sin sujetarse a las leyes de la materia y que rigen para los bienes nacionales.

**Artículo Segundo.** Se adiciona el artículo 5 Bis a la Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes para quedar como sigue:

**Artículo 5 Bis.** Las obras de arte que forman parte del patrimonio del Instituto no podrán ser prestadas o intercambiadas, con las siguientes excepciones:

A. Cuando se trate de intercambios entre museos o colecciones de índole tal que permitan aumentar la difusión de las mismas o conocer otras que resulten de interés público;

B. Cuando se trate de obras que no formen parte de colecciones mostradas al público, para ser colocadas en oficinas del gobierno federal que por su importancia permitan que las obras sean observadas por un gran número de visitantes.

C. El director o responsable directo de cada acervo que se encuentre bajo la custodia directa del Instituto Nacional de Bellas Artes, deberá mantener el inventario de dicho acervo accesible en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En dicho inventario deberá indicar las restricciones específicas para el movimiento, préstamo y exhibición de las obras que formen parte de las colecciones bajo su responsabilidad, en particular de las que estén en exhibición permanente, estén sujetas a condiciones especiales por formar parte de una colección histórica, o cuyo movimiento y exhibición deba restringirse por motivos técnicos.

El Instituto deberá de expedir un Reglamento para Préstamo de Obras de Arte, mismo que velará por la integridad de las obras así como por su buen uso como elementos enriquecedores del patrimonio cultural mexicano. Los contratos surgidos de este artículo deberán de ser publicados por el Instituto en el Diario Oficial de la Federación y no podrán tener una vigencia de más de dos años.

El Instituto tiene la obligación de realizar y actualizar anualmente el inventario correspondiente al acervo de obras de arte.

El incumplimiento a lo dispuesto en la presente ley será sancionado en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos, e independientemente de las responsabilidades civiles y/o penales en que incurran.

### Transitorios

**Primero.** La presente reforma a la Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con las modalidades que establecen los artículos siguientes.

**Segundo.** El Instituto Nacional de Bellas Artes deberá expedir el Reglamento para Préstamo de Obras de Arte en un plazo de 90 días posteriores a la entrada en vigor de la presente reforma.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2007.— Diputado Cuauhtémoc Velasco Oliva (rúbrica).»

### Se turna a la Comisiones Unidas de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Cultura.

#### «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado José Alfonso Suárez del Real y Aguilera, del Grupo Parlamentario del PRD

El suscrito, diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de la facultad que le conceden el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 62, 63 y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo (LFT), al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

Por historia y por esencia el derecho Laboral nació de, por y para los “intocables”. Históricamente lo más despreciable era el trabajo y también quienes lo ejercían; era propio de esclavos, decían las clases ricas y poderosas entre los

antiguos griegos y romanos, despreciable tarea de siervos decían los señores feudales y los de su círculo explotador. Por tanto, cuando en los siglos XVIII y XIX, en el marco del sistema capitalista los trabajadores comienzan a hablar de sus derechos y luchan por su respeto, a las clases dominantes de aquella época eso les pareció despreciable e inconcebible: ¡cómo que lo más bajo y ruin de la sociedad se atreva a pedirnos que los revaloremos, los respetemos y además limitemos algunos de nuestros privilegios!, decían los poderosos en diversos tonos.

Pese a todos los malos pronósticos, represiones y tropiezos el derecho laboral nació como un gigante que vino a cambiar la dinámica de la historia. No obstante, esta normativa laboral surgió ante todo en territorio masculino, pues los varones eran los actores dominantes de la actividad naciente y en expansión en la amplia ruta inaugurada por la revolución industrial.

En tal virtud, el amplio territorio del trabajo, esencial y mayoritariamente femenino, como el de las amas de casa, de las realizadoras del trabajo doméstico, a las que aún se les llama sirvientas como un resabio de “siervas”, de las enfermeras, de las sexoservidoras, por citar algunas, se mantuvieron y mantienen aún como tareas de “intocables”, actividades despreciables, sucias, irreconocibles bajo el concepto social y económico de “trabajo”, reconocido a medias, estando estas personas como semiservas o semiesclavas, con apenas unos toques maquillados hacia la relación de trabajo.

Bajo este antecedente, reconozcamos que la prostitución es la actividad más enterrada en las sombras de la condena, señalada por el dedo flamígero de los dictadorzuelos que nutren de obscuridad los derechos de las y los trabajadores. Actividad inmoral, actividad de corruptas y corruptoras, cuna de vicios y del delito, destructora de sociedades, foco de infección para la salud pública, éstas cosas, entre otras, dicen los que pretenden que nada cambie para su beneficio.

En la actualidad, producto de la ausencia de un reglamento que norme esta actividad, permitiendo identificar derechos y obligaciones de los y las trabajadoras sexuales, como también de los dueños de locales, clientes y autoridades civiles y policiales en relación con esta actividad, se sucede una serie de violaciones a los derechos fundamentales de las personas, lo cual promueve una espiral de violencia que muchas veces es ocultada, favoreciendo así la continuidad de una situación intolerable, en un estado de derecho supervisado como cualquier otro por las autoridades

competentes, quedando en manos de tratantes ligados en muchas ocasiones al crimen organizado; grupos que ponen sus intereses económicos por encima de los intereses de la sociedad y los laborales de estas personas dedicadas al sexoservicio, mayoritariamente mujeres, muchas de las cuales son víctimas de las peores formas de explotaciones, maltratos y desconocimiento de todos sus derechos.

Como se sabe, a lo largo de la historia se han hecho intentos por establecer un ordenamiento jurídico-legal de la prostitución; sin embargo, independientemente del sistema que se establezca en cada país (reglamentarista, abolicionista o prohibicionista), es imposible prever la clandestinidad que se asocia con la prostitución y que responde a diversos factores socioculturales y a la doble moral sexual característica de la mayoría de las sociedades. En las últimas dos décadas han predominado dos sistemas jurídicos en el comercio sexual en México y en la mayor parte del mundo: el reglamentarista y el abolicionista.

Para el Estado moderno, fundado en la democracia, en las libertades individuales, en los derechos humanos y en el respeto por la diversidad, ninguno de los tres sistemas da respuesta a los reclamos para lograr que los derechos de las y los trabajadores sexuales sean respetados. Además, no consiguen un combate eficaz en contra de la explotación sexual de niñas, niños, varones y mujeres adultas.

Ante esto, en tanto el sexo servicio se preste voluntariamente por una persona mayor de edad, tocamos el círculo de las decisiones personales que el Estado no puede ni debe reprimir mientras no se afecten los derechos de los demás. Hablamos de libertad y voluntad, dentro de los límites que son permitidos por este sistema clasista, injusto y esencialmente machista.

También se puede observar que el modelo económico imperante en el país desde 1983, lejos de cumplir su promesa de bienestar social y dignidad para todos y todas, provocó que sectores como el de las y los trabajadores sexuales presenten un incremento cuantitativo, lo cual refleja el abandono en que se tiene el capital humano; por ello, no existen estadísticas confiables sobre el número de personas que ofrecen sus servicios dentro de esta actividad.

Consideramos que, en tanto esta sociedad de equilibrio y justicia no se alcance, el Estado no puede desconocer una realidad que lacera a cientos de miles de personas en México, especialmente mujeres, que quedan reducidas a materia prima para los peores abusos de sus lenones y que,

cuando pretenden defenderse, se les espeta simplemente que carecen de derechos, que su actividad no es un trabajo.

Por trabajo sexual entendemos tanto las actividades que exigen contacto físico con el cliente, como aquellas en que no existe tal contacto, el *table dance*, por ejemplo.

Indudablemente su actividad es un trabajo que se desarrolla como cualesquiera otro en el marco de una relación de trabajo, es decir, subordinada a un patrón persona física o moral como cabaretes, centros nocturnos, discotecas, bares, *table dance*; razón por la cual estas personas se encuentran sujetas a un horario, a un salario, a una disciplina, a un lugar de trabajo. Enmarcando dentro de la declaración general del artículo 123, apartado A, constitucional que en su primer párrafo señala que rige “todo contrato de trabajo...”

Igualmente la labor de las y los trabajadores sexuales encuadra perfectamente en los conceptos de:

**Trabajador:** “Es la persona física que presta a otra, física o moral un trabajo personal subordinado... (artículo 8o. de la LFT).

**Trabajo:** “Se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio (artículo 8o. de la LFT).

**Relación de trabajo:** “Se entiende por relación de trabajo cualquiera que sea el acto que le dé origen; la prestación de un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario” (párrafo primero del artículo 20 de la LFT).

**Contrato individual de trabajo:** “Cualquiera que sea su forma o denominación, es aquél por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario” (párrafo segundo del artículo 20 de la LFT). Así, el llamado oficio más antiguo de la humanidad cubre todos los elementos exigidos por el marco jurídico aplicable para alcanzar su protección.

Nuestra legislación no sólo va retrasada respecto a la realidad de Europa y Estados Unidos, donde existen organizaciones para la defensa de los derechos laborales de estas personas, siendo de gran relevancia la resolución dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, España, que reconoce a las y los trabajadores sexuales el derecho a

una relación de trabajo como cualquier otro trabajador. También países como Alemania y Holanda han aprobado leyes para reconocer los derechos laborales y la seguridad social de las y los trabajadores sexuales.

En nuestro país, en el año de 1997, doscientas sexoservidoras de La Merced registraron un sindicato que denominaron “Unión de Mujeres Independientes”, para la defensa de sus derechos laborales y su protección frente a las agresiones de la policía y clientes; el 7 de marzo de 2001 la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal registró el “Sindicato de Trabajadores de Centros Nocturnos, Bares, Restaurantes y Table Dance”, como una fracción de la CROC y con una afiliación de 2 mil trabajadoras nudistas de la ciudad de México y 7 mil a nivel nacional, cuyo objeto es brindarles todas las prestaciones que prevé la legislación laboral, y las de seguridad social tales como vacaciones, aguinaldo, pensiones, indemnizaciones, y defenderlas frente a despidos arbitrarios.

En el marco laboral actual, poco favorable, las y los sexoservidores pueden defender y han defendido sus derechos; pero será importante legislar en su favor de manera expresa, para que no quede duda alguna de que son titulares de los derechos laborales y de la seguridad social, pero también para consagrar modalidades jurídicas propias ante las características particulares de este trabajo.

Por otra parte, la inexistencia de la legislación que regule las condiciones de trabajo de las y los trabajadores sexuales, es en sí, una acción discriminatoria que viola sus derechos humanos de la segunda generación, e incumple el compromiso signado por nuestro país al ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), en su artículo 2, incisos b, c y d; y de manera particular el artículo 6, que a la letra establece: “Los Estados parte tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer”.

La tutela laboral y de seguridad social que se busca para las y los sexoservidores no debe confundirse con los controles sanitarios o responsabilidades fiscales inherentes a su actividad, eso es materia administrativa que compete a otro campo del derecho y que no debe contaminar en ningún momento la esencia de la esfera jurídica que abordamos en la presente.

Obviamente, si se reconoce a estas personas la calidad de trabajadoras y trabajadores con derecho a todo el marco tutelar que nuestro estado de derecho establece: jornada, justa retribución, vacaciones, prima vacacional, aguinaldo, prima de antigüedad, indemnizaciones, descanso semanal, entre otras. En automático tendrán derecho a acceder a la protección de la seguridad social y, no con un régimen especial y limitado, sino dentro del régimen obligatorio del seguro social con acceso a los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, pensiones y guarderías. Por lo tanto lo central será la reforma a la Ley Federal del Trabajo como un Capítulo Especial que se adicione a esta norma.

Hay otro grupo de las y los trabajadores sexuales, los que se desempeñan de manera independiente, en cuyo caso, se les deberá abrir enfáticamente su derecho a incorporarse voluntariamente al régimen obligatorio del IMSS como personas independientes o en el régimen voluntario.

Las y los trabajadores sexuales sujetos a una relación de trabajo accederán en los términos de ley a las prestaciones del Infonavit y el SAR.

El Estado mexicano, a través de sus instancias correspondientes, no ha promulgado las normas necesarias para la protección de los derechos laborales y humanos de las y los trabajadores sexuales, debido en buena parte a la ausencia de voluntad política y la presión de grupos sociales de doble moral. Tenemos la oportunidad de revertir esta historia, no podemos dejarla pasar.

Con base en lo anterior expuesto y fundado, someto a la consideración del Pleno de esta Cámara de Diputados la siguiente

**Iniciativa que adiciona un Capítulo XIII-A al Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo, en los siguientes términos:**

### **Capítulo XIII-A De las y los Trabajadores Sexuales**

**Artículo 343-A.** Las disposiciones de este capítulo se aplican a las y los trabajadores que prestan servicios sexuales, exista o no contacto físico directo con el cliente, en cabarets, bares, discotecas, centros nocturnos y establecimientos análogos.

**Artículo 343-B.** Fuera de las disposiciones especiales contenidas en este capítulo, a estas y estos trabajadores les resultan aplicables las disposiciones generales de esta ley.

**Artículo 343-C.** Obligaciones especiales de los patrones:

I. Contratar para la prestación de servicios sexuales exclusivamente a personas mayores de dieciocho años.

II. Dar a las y los trabajadores la instrucción necesaria para el cuidado de su salud y la de sus clientes, facilitándoles los elementos necesarios al efecto. Actualizándoles de manera permanente a las y los trabajadores entorno a sus derechos preventivos a la salud.

III. Evitar ejercer coacción o cualquier otra violencia contra las y los trabajadores.

IV. Dar todas las facilidades, de ser necesario, permisos dentro de la jornada de trabajo para que las y los trabajadores cumplan puntual y cabalmente con las leyes administrativas aplicables a su actividad.

V. Mantener en condiciones salubres las áreas de trabajo.

VI. Cuando el desempeño de este trabajo se empate con las horas de comida, facilitarles alimentos suficientes y nutritivos, con independencia de su salario.

VII. Darles todo el apoyo jurídico en caso de conflictos derivados del trabajo.

VIII. Llevar el listado de nómina y el "cárdex" actualizados de las y los trabajadores contratados.

IX. Abstenerse de obligar a las y los trabajadores a consumir alcohol o drogas.

X. Abstenerse de intervenir de cualquier manera en la vida reproductiva de las y los trabajadores.

XI. Registrar un día antes de que inicien la prestación de sus servicios a las y los trabajadores al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto Nacional del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

**Artículo 343-D.** Derechos especiales de las y los trabajadores:

I. Romper la relación de trabajo en cualquier tiempo sin responsabilidad.

II. No trabajar tiempo extraordinario.

III. A un salario no menor al mínimo general del área geográfica por una jornada legal.

IV. A que el patrón no se quede con más del cincuenta por ciento del pago del cliente.

V. Negarse a dar servicio a un cliente cuando tenga suficientes motivos personales.

VI. A no ser despedida en caso de embarazo.

VII. Recibir un trato en respeto a su libertad y dignidad.

**Artículo 343-E.** Obligaciones especiales de las y los trabajadores:

I. Cumplir con las normas necesarias para preservar su salud y la de los clientes.

II. Cumplir satisfactoriamente con los cursos en materia de salud y demás necesarios para el buen desempeño de su trabajo.

III. Evitar provocar riñas o cualquier otro problema que altere la disciplina en el centro de trabajo.

IV. Evitar ejercer coacción o cualquier acto de violencia en contra de los clientes.

**Artículo 343-F.** Si como resultado de una inspección laboral se determina que el patrón recibe o recibió los servicios de personas menores de dieciocho años, aún cuando al momento de la inspección ya hubieren alcanzado la mayoría de edad, o sin el consentimiento de la persona sin importar su edad. El centro de trabajo será clausurado de manera definitiva y se presentará la denuncia penal correspondiente ante el Ministerio Público.

**Artículo 343-G.** Tratándose de las y los trabajadores sexuales, que presten sus servicios de manera independiente sin subordinación a ningún patrón, tendrán derecho a incorporarse voluntariamente al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social, en los términos de la legislación aplicable.

### 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 Alfonso Suárez del Real y Aguilera (rúbrica).»

### Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social.

#### «Iniciativa que reforma los artículos 5, 6, 9 y 10 de la Ley de la Policía Federal Preventiva, a cargo del diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado federal por el segundo distrito de Ahome, Sinaloa, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman diversas disposiciones de la Ley de la Policía Federal Preventiva, misma que fundamento al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

El derecho se ha vuelto tan complicado como la propia complejidad humana. Ello en parte porque las sociedades y los sistemas jurídicos están transitando por el dilema de la globalidad y la unificación normativa. Tan sólo el sistema jurídico cuenta con 248 cuerpos normativos en el ámbito federal que van desde la Constitución Política, códigos y leyes, hasta el Presupuesto de Egresos, la ordenanza de la Armada y nuestro antiquísimo Reglamento Interior. Lo anterior sin contar los reglamentos, acuerdos, circulares y demás normatividad secundaria que desarrolla el Poder Ejecutivo para particularizar los supuestos de ese cúmulo de normas.

En este sentido, los legisladores debemos de reflexionar y revisar todo ese universo normativo para confirmar que su existencia jurídica esté lógicamente interconectada con su existencia práctica. El estudio del derecho, como afirma Hart, debe comenzar con un cuidadoso análisis del lenguaje. El lenguaje, a la vez, es condición básica para la existencia del derecho.

Por ello, antes de crear más leyes o de modificar las ya existentes, debemos preguntarnos si primeramente se hizo un análisis profundo y sistemático del lenguaje jurídico vigente.

Esta iniciativa, como otras que estaremos presentando durante estos días, tiene precisamente como fin la revisión del lenguaje jurídico utilizado en la legislación federal, para detectar aquellos anacronismos terminológicos que todo sistema normativo tiene y que por alguna razón no han sido corregidos por el legislador permanente.

Se trata de evitar, lo más que se pueda, el uso indiscriminado de términos, así como su correspondiente depuración ya que en muchas ocasiones, el trabajo legislativo no permite a los legisladores y a su staff un análisis profundo e integral que se vea reflejado en la elaboración de los dictámenes y que abarque todas y cada una de las disposiciones afectadas o administradas con la reforma. Por ello es común encontrar artículos de la legislación vigente con denominaciones de secretarías, autoridades, funciones e instancias que han concluido o modificado su vida jurídica y, en consecuencia, la *ratio d'être* del término.

Las modificaciones y adiciones que ponemos a consideración de este Pleno tienen su origen en la revisión hecha a las normas que regulan las instituciones relacionadas con la seguridad pública. Nos referimos particularmente a la Ley de la Policía Federal Preventiva y su vinculación con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Vías Generales de Comunicación, Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal. Todas, en su momento, fueron reformadas por el Legislador permanente gracias a la creación de la Policía Federal Preventiva y de la actual Secretaría de Seguridad Pública.

La revisión hecha tuvo como fin la búsqueda de aquellos términos que hacen referencia a instituciones, personas, leyes o funciones que han perdido su vigencia por la propia dinámica del proceso legislativo.

Además del análisis comparado, metodológicamente tomamos en cuenta el principio de la vigencia de las normas jurídicas, que alude a ciertos rasgos pragmáticos que tienen que ver, entre otros, con su ámbito personal y con su ámbito temporal. El primero, relativo al conjunto de personas a quienes se dirigen las prescripciones; el segundo, al espacio de tiempo durante el cual permanece activo. Ambos, forman parte de los principios característicos del universo prescriptivo del derecho.

Generalmente este tema ha sido visto de forma despectiva y superflua, sin embargo actualmente el sistema jurídico cuenta con una gran cantidad de normas con términos obsoletos e imprecisos que de continuar así podrían vulnerar los principios de seguridad jurídica y legalidad.

Los clásicos del derecho coinciden en que un mal manejo de la terminología trae como consecuencia una norma jurídica incompleta y lo que una norma jurídica incompleta produce son proposiciones normativas indeterminadas.

Nosotros nos preguntamos ¿Por qué dejar en la norma vaguedades terminológicas o ambigüedades semánticas si pueden ser corregidas? ¿Por qué no mantener un texto claro y técnicamente más preciso?

Si bien es cierto que en la realidad todo sistema jurídico creado por el legislador es incompleto, también lo es que esa vaguedad no permite un eficaz funcionamiento del sistema jurídico. Por ello, al crear la norma debemos ser lo más precisos posibles. La técnica legislativa sugiere que la norma debe formularse mediante esquemas, conceptos, fórmulas y ordenamientos claros, sencillos, accesibles y uniformes.

Esta última característica, la uniformidad, debe ser entendida como el uso y preservación del texto jurídico sin variaciones de palabras, conceptos, términos y fórmulas, lo cual otorgará certeza jurídica a los gobernados y permitirá una eficaz aplicación a la autoridad. El ejercicio más real y tangible de unificación normativa lo vemos actualmente en la Unión Europea, en donde se busca la unificación de toda la legislación positiva y vigente de los países miembros.

Finalmente diremos que de la revisión hecha al conjunto de normas que regulan la Policía Federal Preventiva y la seguridad pública, se encontró lo siguiente:

a) La Ley de la Policía Federal Preventiva mantiene a la Secretaría de Gobernación como la facultada para la rea-

lización de diversas actividades relacionadas que actualmente corresponden la Secretaría de Seguridad Pública.

b) A pesar de que la ley ha sido objeto de varias reformas, la última publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de noviembre de 2005, permanecen anacronismos terminológicos que deben ser corregidos, máxime que son contradictorios con la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley que Establece las Bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma diversas disposiciones de la Ley de la Policía Federal Preventiva.

**Artículo único.** Se reforman los artículos 5, 6 fracciones I y II, 9 y 10 de la Ley de la Policía Federal Preventiva para quedar como sigue

**Artículo 5.** Las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de la **Función Pública**, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mecanismos administrativos, presupuestarios y de control, aplicables de manera específica a las funciones y actividades excepcionales de la Policía Federal Preventiva que requieran realizarse con riesgo o urgencia.

**Artículo 6.** Son facultades y obligaciones del comisionado de la Policía Federal Preventiva:

I. Proponer al Ejecutivo federal, a través del secretario de Seguridad Pública, la adopción de políticas que ayuden a la prevención de la incidencia delictiva en el país;

Informar periódicamente al secretario de Seguridad Pública y al Subsecretario de la materia, sobre el desempeño de las atribuciones de la Policía Federal Preventiva y de los resultados alcanzados;

...

**Artículo 9.** En el desempeño de sus atribuciones y obligaciones, la Policía Federal Preventiva y su Comisionado tendrán el apoyo de las unidades administrativas que establezca el Reglamento Interior de la **Secretaría de Seguridad Pública**.

**Artículo 10.** Las secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Comunicaciones y Transportes, la Procuraduría General de la República, así como aquellas dependencias y entidades de la administración pública federal, cuyas atribuciones se relacionen con las de la Policía Federal Preventiva, se coordinarán para el despacho de los asuntos relativos a seguridad pública a cargo de la Federación. Este mecanismo de coordinación estará presidido por el representante de la **Secretaría de Seguridad Pública.**

### Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2007.— Diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros (rúbrica).»

### Se turna a la Comisión de Seguridad Pública.

### «Iniciativa que reforma el artículo 201 de la Ley del Seguro Social, a cargo de la diputada Alma Hilda Medina Macías, del Grupo Parlamentario del PAN

El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, a través de la suscrita diputada Alma Hilda Medina Macías, perteneciente a la LX Legislatura de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 201 de la Ley del Seguro Social, conforme a la siguiente:

### Exposición de Motivos

En el mercado laboral mexicano se ha incrementado la incorporación y permanencia de mujeres, quienes tienen una tasa de participación económica cercana al 40 por ciento. Los beneficios de que la población femenina se encuentre

en el mercado laboral son insoslayables. A nivel macro, se moderniza el mercado laboral, se fomenta el crecimiento económico, se desarrolla el capital humano y se reduce el riesgo de caer en la pobreza. A nivel individual, permite el empoderamiento de la mujer, un ingreso adicional para quienes tienen una pareja o la sobrevivencia para las mujeres que son jefas de familia, que en México son dos de cada diez.

Pero, ¿qué sucede con el cuidado y atención de los hijos mientras las madres desempeñan su jornada laboral? Muchas de las mujeres que trabajan y tienen niños pequeños se ven obligadas a plantearse decisiones que en muchos casos las dividen entre permanecer con su familia o sacrificar su vida profesional e ingreso.

Esta situación adquiere un carácter imperioso debido a los conflictos y negociaciones que genera al interior de la familia, los cuales adquieren una dimensión social más amplia cuando se manifiestan otras problemáticas como son la desatención de los hijos, las enfermedades, la desnutrición, el descuido de adolescentes, la falta de concentración y el estrés en el trabajo, por nombrar algunos.<sup>1</sup>

Las mujeres que deciden continuar con su vida profesional han encontrado diversas maneras que les han permitido combinar el cuidado de sus hijos e hijas con el trabajo, en muchas ocasiones formando y fortaleciendo redes sociales con el apoyo de otras mujeres dentro y fuera de la misma familia, y en otras tantas, compartiendo las responsabilidades familiares con los padres.

No obstante, no todas las madres y padres solos cuentan con estas redes, es por ello que son necesarias las guarderías como parte del sistema de protección social que el Estado construye para el fomento del trabajo. Según la Organización Internacional del Trabajo, los servicios de guardería que ayudan a los padres que trabajan, particularmente a las mujeres, permiten conciliar sus responsabilidades parentales y familiares con un empleo remunerado y se constituyen en un factor esencial para la consecución de la igualdad de género y la equidad social.

La guardería no solamente ayuda a resolver el aspecto social de la incorporación de la mujer al trabajo, sino que es una aportación muy valiosa para el desarrollo de los niños al permitir su socialización, estimular su psicomotricidad y aprendizaje, y garantizar que estén seguros y con una nutrición apropiada. Para los padres, las ventajas radican en que disminuyen el riesgo de caer en la pobreza, evitan la



pérdida de capital humano, fomentan su permanencia en el mercado laboral y mejoran el aprovechamiento de sus capacidades.

Por estas razones, en México el servicio de guarderías es una prestación social que se otorga a la mujer trabajadora y al trabajador solo durante su jornada laboral, para la atención y cuidado de los hijos en la primera infancia. Su reconocimiento como una prestación social se encuentra en el artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo, aunque para su funcionamiento se remite a la Ley del Seguro Social en el capítulo VII, artículos 201 al 207 y 211 al 213.

Los principales proveedores de este servicio son las instituciones de seguridad social federales, estatales y municipales, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y las empresas privadas. Siendo el sistema de guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) el que mayor cobertura tiene.

Al mes de diciembre de 2005 el Sistema de Guarderías IMSS beneficiaba a 174,004 madres y padres trabajadores asegurados y a 190,057 niños y niñas inscritos, a través de 1,514 unidades, con una capacidad instalada de 216,519 lugares, en dos modalidades: (i) guarderías de prestación directa por el IMSS mediante los esquemas Madres IMSS y Ordinario, con 142 unidades y 29,868 lugares; y, (ii) guarderías de prestación indirecta con 1,372 unidades y 186,651 lugares.<sup>2</sup>

Para aumentar la cobertura, en el sexenio pasado fue impulsada la modalidad de prestación indirecta, en donde los servicios son proveídos por particulares y pagados por el IMSS. Ésta ha resultado muy innovadora al focalizar los servicios conforme a las necesidades; así, para las zonas urbanas se diseñó un modelo denominado “Vecinal Comunitario Único,” para atender a niños con discapacidad leve o moderada se impulsaron las “Guarderías Integradoras”, y se estimularon las “Guarderías en el Campo” para hijos de madres trabajadoras eventuales en el campo.

A pesar de los avances realizados, tan sólo el IMSS tiene un déficit de cobertura muy alto al requerirse de 695,284 lugares. El aumento de la demanda se debe al número de nacimientos, a la incorporación de un mayor número de mujeres al mercado laboral y porque no contempla, en muchos casos, las jornadas laborales. La consecuencia de esto es que se han incrementado los problemas relacionados con la salud y los accidentes de los hijos; incluso, en algunos casos, las madres toman la decisión extrema y no exenta de

culpas y riesgo para los menores, de dejarlos solos mientras trabajan.

La propia dinámica del mercado laboral ha creado la necesidad de que las mujeres trabajen tanto en el día, como hasta altas horas de la noche. Aunado a los peligros que esto puede traer consigo, las madres no tienen, en muchos casos, donde dejar a sus hijos e hijas pequeñas, ya que ni en la Ley del Seguro Social, ni en sus reglamentos se contempla un horario nocturno para las guarderías.

Mujeres que corren altos riesgos como aquellas que trabajan en las maquilas, o que dan su vida por cuidar a los demás, como las enfermeras, tienen en muchos casos que dejar a sus hijos solos en casa durante la noche, arriesgándose a correr riesgos innecesarios. Además, en muchos casos no alcanzan a llevar a sus hijos al servicio de guarderías en el día al no contemplarse sus horarios de transportación.

Como un ejemplo, si una madre sale de trabajar a las 10 de la noche y la guardería cierra a las 7 de la noche, no tiene forma de recoger a su hijo. Entonces, la madre se enfrenta con dos posibles soluciones, o alguien más va a recoger a su hijo, o el niño no acude a la guardería. Este ejemplo no es aislado, es la realidad de muchas trabajadoras como las de la maquila, las enfermeras y las del sector turístico.

Por tanto es importante reconocer en la legislación que las mujeres no trabajan únicamente en jornada laboral diurna, sino que además, laboran en jornada nocturna y mixta, y, en consecuencia, requieren servicios de cuidado para sus hijos en horario extendido. En plena congruencia, proponemos que en el artículo 201 de la Ley del Seguro Social se incluya la posibilidad de extender el horario de guarderías siempre y cuando haya una necesidad comprobada previo estudio por el Instituto del Seguro Social.

Plenamente conscientes de que los niños sufren de estrés si duermen fuera de sus casas, no se propone la extensión del horario de guarderías para que se queden todo el turno nocturno, sino que se propone la posibilidad de que extienda el horario hasta las once de la noche para dar tiempo suficiente para que las madres que salgan tarde de su trabajo puedan recoger a sus hijas e hijos.

En este sentido, en Acción Nacional reconocemos que los servicios de guarderías del IMSS representan una prestación fundamental para las madres trabajadoras ya que facilitan su incorporación al mercado laboral formal. Por tanto, es necesario modificar la Ley del Seguro Social en su

artículo 201 para que padres y madres que realicen su jornada laboral diurna, nocturna o mixta, tengan reconocido su derecho a esta prestación.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta honorable Asamblea la siguiente:

### **Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 201 de la Ley del Seguro Social.**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo tercero del artículo 201 de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

#### **Artículo 201. ...**

...

...

El servicio de guardería se proporcionará en los turnos matutino y vespertino, pudiendo tener acceso a alguno de estos turnos, el hijo del trabajador cuya jornada de labores sea nocturna. **El turno vespertino se extenderá hasta las once de la noche, cuando se compruebe dicha necesidad previo estudio del Instituto.**

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Instituto deberá hacer las adecuaciones correspondientes en el Reglamento para la Prestación de los Servicios de Guarderías.

#### **Notas:**

1 Partida, Raquel (2004), *Trabajadoras de la Electrónica en Jalisco: las abuelas como proveedoras del cuidado infantil*, *El Cotidiano*, mayo-junio, año/vol. 19, número 125, Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, México, pp. 68-77

2 IMSS (2006), Informe al Ejecutivo Federal y al congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano de la Seguridad Social 2005-2006.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril del año dos mil siete.— Diputada Alma Hilda Medina Macías (rúbrica).»

### **Se turna a la Comisión de Seguridad Social.**

#### **«Iniciativa 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 Estados 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 ra-

cional) 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 le-

gislación 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 Consti-

tución, 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).»

### **Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión de Cultura.**

#### **«Iniciativa de decreto, para inscribir con letras de oro en el Muro de Honor del Palacio Legislativo de San Lázaro el nombre del Constituyente de 1857 León Guzmán Montes de Oca, 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, en nombre de los diputados del estado de México que forman parte de dicho grupo, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter a la consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto para que se inscriba con letras de oro en el Muro de Honor del recinto de la honorable Cámara de Diputados el nombre del ilustre liberal y constituyente de 1857 León Guzmán Montes de Oca, bajo la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

En el tramo que va desde la consumación de la Independencia hasta la consolidación de México como república tras vencer a la intervención francesa y el último intento monárquico, sirvió de marco para el nacimiento y más altos logros de León Guzmán Montes de Oca, uno de los liberales más ilustres del siglo XIX.

León Guzmán nació en Tenango del Valle, México, el 5 de noviembre de 1821, a una semana escasa de la entrada del Ejército Trigarante en la Ciudad de México y en medio de sentimientos encontrados: la percepción de la libertad que al fin se vislumbraba después de la lucha iniciada por la in-

surgencia, frente a los desasosiegos surgidos entre los mexicanos al saberse dueños de un territorio inmenso, poco comunicado y poco poblado –pero también apetecido–, con una organización administrativa casi inexistente y la necesidad de estructurar una hacienda pública que permitiera hacer frente a las necesidades de un gobierno emergente, junto con los imperativos de propagar el nuevo sentimiento de arraigo nacional y obtener el reconocimiento de nación independiente en el concierto internacional.

En esa época tuvo lugar también la instalación del Congreso Constituyente de 1823, que dio origen a la Constitución de 1824, primer proyecto nacional independiente, generador de una república popular y federal en México. La siguiente Carta Magna del país fue, algunos lustros después, el motivo inspirador de León Guzmán, primero como artífice de su texto y después como defensor intransigente de su observancia.

Guzmán fue electo diputado al Congreso de la Unión en los comicios de octubre de 1849 como representante del Estado de México; más adelante, durante el periodo gubernamental del presidente Mariano Arista –a partir de 1851– continuó con su labor legislativa en la Cámara de Diputados. Este Congreso fue disuelto por el sucesor interino de Arista en la presidencia, Juan B. Ceballos. En aquella ocasión, Guzmán dio muestras de su profunda vocación parlamentaria, al encabezar –el 19 de enero de 1853– la resistencia de los diputados durante la irrupción de las fuerzas armadas en el recinto legislativo, las cuales fueron enviadas por el entonces presidente de la república, con el propósito ya señalado de disolver el Congreso.

Al triunfo de la revolución y desterrado el dictador, Juan Álvarez expidió en octubre de 1855 el decreto mediante el cual se convocó a la formación de un Congreso Constituyente para dar lugar a una república representativa y federal, de acuerdo con uno de los postulados vertebrales del Plan de Ayutla. Se determinó entonces que la elección de los diputados constituyentes fuera por el voto popular en cada uno de los estados. En ese contexto, León Guzmán fue electo por su pueblo, Tenango del Valle, como diputado federal. Así, a partir de febrero de 1856 Guzmán formó parte del Congreso Constituyente, como representante del estado de México, junto con otros distinguidos liberales.

El Congreso inició actividades legislativas el 17 de febrero de 1856, bajo la presidencia de Ponciano Arriaga. León Guzmán fue nombrado primer secretario de la Mesa e integrante de la comisión especial que recibiría al presidente

Ignacio Comonfort en la apertura solemne del periodo se sesiones, la cual tuvo lugar el día siguiente. Tres días después, León Guzmán fue designado como integrante de la Comisión de Constitución, encargada de la redacción final del nuevo texto constitucional.

Más adelante, y en razón del prestigio de Guzmán en las tareas parlamentarias, fue nombrado presidente del Congreso para el periodo comprendido entre el 31 de diciembre de 1856 y el 31 de enero de 1857. Cumplido el encargo con la responsabilidad que le caracterizaba, León Guzmán deja la silla presidencial del Congreso; sin embargo, vino en paralelo un reconocimiento al distinguido constituyente tenanguense, al nombrársele vicepresidente del Congreso en ese tramo final de la tarea constituyente.

Finalmente, el 5 de febrero de 1857, la Constitución fue firmada por los más de 90 diputados constituyentes, quienes fueron llamados por estados. León Guzmán Montes de Oca fue el primer constituyente en firmar la Carta Magna, en su calidad de vicepresidente del Congreso, recordándose en este solemne acto que si bien era en ese momento el primer firmante del supremo documento, también había sido, años atrás, el defensor fiel de la legalidad, en ocasión del golpe de Estado intentado por Ceballos en 1853.

La Constitución de 1857 introdujo el derecho a la libertad de educación, libertad de trabajo, libertad de expresión, de petición, de asociación, de tránsito y de propiedad y la igualdad ante la ley. La Carta Magna refrendaba la noción de que la soberanía residía originariamente en el pueblo, constituido en república representativa, democrática y federal, formada por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, con un gobierno federal dividido en tres poderes.

La participación de León Guzmán en los asuntos más importantes de la república no terminó con su brillante labor en el Congreso Constituyente: más adelante, cuando Comonfort, influido por la reacción, pretendió alentar un nuevo congreso constituyente con base en el Plan de Tacubaya, Guzmán –quien se desempeñaba como procurador general de la nación– se opuso decididamente a la reacción, apoyando a principios de 1858 al recién liberado presidente Juárez, quien lo invitó a formar parte de su gabinete, como ministro de Fomento. A partir de entonces, acompañó al presidente Juárez en los momentos más trascendentes de la Guerra de los Tres Años, participando de manera activa en la formulación de las Leyes de Reforma, sufriendo persecuciones y, en un momento, la pérdida de la libertad e in-

cluso tortura, pero sin dejar de combatir –desde la prisión– con la fuerza de sus escritos.

Más adelante, en el marco del Segundo Imperio en manos de Maximiliano de Habsburgo, se despierta nuevamente en Guzmán el espíritu republicano, por lo que decide integrarse a la lucha contra la potencia extranjera, poniéndose a las órdenes del general Mariano Escobedo, quien sin titubeos lo acepta en sus fuerzas, nombrándolo general en jefe de la Primera División de Infantería.

El general León Guzmán participa en la toma de San Luis Potosí, en la sangrienta batalla de San Jacinto y en la toma de Guanajuato en febrero de 1867. En esta ciudad es nombrado por Escobedo como gobernador y comandante militar del estado. Desde ese encargo –administrativo y militar– apoyó a los sitiadores liberales de Querétaro –último bastión del imperio– hasta lograr su caída y, con ella, el triunfo de la república, Juárez reconoció –con justicia– la gran ayuda y participación de Guzmán en ese cometido.

Posteriormente, a partir de mayo de 1868, Guzmán es nombrado procurador general de la nación y ministro de la Suprema Corte de Justicia, desempeñando –como siempre– una labor ajustada a la ley y a la justicia; se recuerdan sus participaciones en temas importantes como las reformas de la Ley de Amparo y los juicios contra personajes transgresores de la ley en el marco de los enfrentamientos entre liberales y conservadores, Guzmán aplicó en todos los casos la ley sin distingo, procurando siempre eliminar penas excesivas, como la de muerte.

Años más tarde, Juárez revaloriza la valentía de León Guzmán y su inquebrantable sujeción a la legalidad y lo invita –a principios de abril de 1872– a fungir como ministro de la Comisión Mixta con sede en Washington, Estados Unidos de América, conforme a la convención celebrada con ese país el 4 de julio de 1868. Guzmán aceptó el ofrecimiento del presidente Juárez, por lo que solicitó la licencia correspondiente para separarse del cargo de procurador general de la nación. El constitucionalista se incorporó de esa manera a los trabajos encomendados en el vecino país del norte, donde se reconoció su trayectoria de pensador liberal e independiente. Guzmán participó de manera brillante en las negociaciones relativas a los límites fronterizos de México con Estados Unidos.

Poco tiempo después, el 18 de julio de 1872 el país perdió al Benemérito, por lo que Sebastián Lerdo de Tejada se hizo cargo de la presidencia de manera interina. León Guz-

mán —algunos meses después— concluyó su encargo en Washington, regresando a México para reincorporarse como procurador general de la nación. Desde ese encargo, Guzmán fue testigo de la reelección de Lerdo en 1876 y la temprana proclamación del Plan de Tuxtepec. Ante esa situación, repudió la reelección sin ponerse del lado de Díaz, sino del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, José María Iglesias, en tanto defensor de la legalidad. Por esa razón, León Guzmán, su hermano Simón y otros magistrados de la Suprema Corte son encarcelados. Al triunfo del Plan de Tuxtepec, Guzmán fue liberado y marchó hacia Puebla, donde fue nombrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, cargo que desempeñó hasta 1878, año en que se dirigió a Nuevo León, lugar donde permaneció hasta mayo de 1884, cuando murió, de una afección respiratoria.

El 16 de mayo de aquel 1884, el periódico oficial del Estado de México *La Ley* publicó la siguiente nota: “... acabamos de recibir la triste noticia del fallecimiento del ilustre patricio, del honorable constitucionalista licenciado León Guzmán, acaecido en la ciudad de Monterrey el 3 del mes corriente... ha muerto el sabio reformista, cuya pérdida lamentará la república”. Guzmán recibió algunos homenajes, como el de la Suprema Corte de Justicia, que lució luto en sus balcones durante tres días. Otros homenajes quedaron pendientes, como el del Congreso de la Unión, que determinó inscribir su nombre con letras de oro en los muros del recinto legislativo y cuya consecución fuera presumiblemente frenada por el dictador.

### Consideración

México está en deuda con quien sin duda puede considerarse uno de los más grandes defensores del orden constitucional mexicano: León Guzmán Montes de Oca. Para él, la Carta Magna de 1857 fue monumento de vida al servicio de la patria y paradigma de respeto a la legalidad. La pasión constitucionalista de León Guzmán fue reconocida por Justo Sierra en su obra *Juárez, su obra y su tiempo*, cuando dice que la Constitución de 1857 debería llamarse Constitución León Guzmán, pues fue este librepensador mexiquense quien la redactó en su versión definitiva, imprimiendo con claridad el sentido y los ideales de la doctrina liberal que profesaba y que compartía. La Constitución de 1857 vino a ser durante aquellos convulsionados tiempos el sustento de un proyecto de nación más acabado, más justo y más ordenado.

Su trayectoria como legislador y como servidor público tuvo a lo largo de la historia el sello de su indeclinable sujeción a la legalidad y a la justicia, sobre ideologías, sobre el poder y sobre los hombres. Es de elemental justicia rescatar su memoria y rendirle un homenaje igualmente justo y merecido en este año, cuando se han cumplido 150 de la Constitución de 1857.

Por todo lo expuesto, proponemos al Pleno de esta Cámara el siguiente proyecto de decreto, para que se inscriba con letras de oro en el Muro de Honor del recinto de la honorable Cámara de Diputados el nombre de León Guzmán Montes de Oca.

### Proyecto de Decreto

**Artículo Único.** Inscríbase con letras de oro en el Muro de Honor del recinto de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el nombre del liberal constituyente de 1857 **León Guzmán Montes de Oca**, por los eminentes servicios prestados a México, en las superiores causas de la libertad y la justicia.

### Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2007.—  
Diputada Martha Hilda González Calderón (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.**

**«Iniciativa que reforma los artículos 2, 3 y 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, a cargo del diputado Luis Xavier Maawad Robert, del Grupo Parlamentario del PAN**

Luis Xavier Maawad Robert, diputado federal de la LX Legislatura, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, propongo a esta H. Cámara de Diputados la presente iniciativa.

**Exposición de Motivos**

Esta iniciativa propone una reforma a los artículos 2, 3 y 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, con la finalidad de fortalecer el objetivo de crear incentivos a las Haciendas Municipales y Estatales a incrementar su nivel de recaudación, mediante la eliminación de la discrecionalidad en la asignación de los recursos del Fondo General de Participaciones a los Municipios, estableciendo una metodología de asignación uniforme a los 2,439 municipios del país, plasmándolo en la Ley de Coordinación Fiscal por parte del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos.

**I. Antecedentes**

En la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, se establecían los nuevos criterios por medio de los cuales, se harían partícipes a las entidades federativas y municipios de la recaudación impositiva efectuada en territorio nacional.

De esta manera, se constituyó el Fondo General de Participaciones, que se pretendía fuera del 13% de la Recaudación Federal Participable, definida por la misma ley como “la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos”.

Con lo anterior, aunado a las bases de colaboración administrativa en determinados impuestos de interés común para Federación y Estados, surgió el procedimiento de participaciones en impuestos a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que a lo largo del tiempo se consoli-

dó como una de las principales soluciones a los problemas derivados de la concurrencia impositiva.

Finalmente, con la aprobación de la Ley de Coordinación Fiscal en 1978 se aprobó un porcentaje del 20% de la recaudación federal participable para la conformación del Fondo General de Participaciones, que sería distribuido a las Entidades Federativas de acuerdo a lo establecido en el artículo 2 del citado ordenamiento, señalando lo siguiente:

**Artículo 2.**

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

I. El 45. 17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año que se publique.

II. El 45. 17%, en los términos del artículo 3o. de esta Ley.

III. El 9. 66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.

El funcionamiento propuesto del Fondo General de Participaciones, buscaba que las entidades que generan mayores volúmenes de impuestos federales, fueran las que también recibieran las mayores proporciones por concepto de participaciones, incentivando de esta manera la participación comprometida en la recaudación impositiva Federal. Sin embargo, para eliminar el inconveniente de que los Estados de menor desarrollo económico relativo, obtuvieran menores recursos de la distribución de participaciones, se tomó en cuenta también la población de cada Estado, a fin de poder asignar recursos mediante este criterio a las entidades menos favorecidas en cuanto a fiscalización e infraestructura económica. Es preciso mencionar, que con el criterio de población se asegura una distribución equitativa de los recursos del Fondo General de Participaciones, incentivando también el desarrollo social y económico de entidades poco favorecidas.



Con la metodología de repartición establecida, y dado que el fortalecimiento de la institución municipal constituye la base y garantía de nuestro desarrollo democrático, se estableció la exigencia en el mismo artículo de la citada Ley, de que los Estados afiliados al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, entregasen a sus Municipios cuando menos el 20% del total de las participaciones asignadas, de acuerdo a los criterios fijados por la Legislatura Local correspondiente.

## II. Problemática

Como fue expuesto anteriormente, el Fondo General de Participaciones fue creado con la finalidad de hacer partícipes a los Estados y municipios de la recaudación efectuada a nivel Federal, y con esto incentivar la recaudación desde la célula del federalismo representada en los Municipios. Sin embargo, el propósito primordial de este fondo se ha ido corrompiendo con el paso del tiempo, haciendo que los Estados y Municipios dependan cada vez más de las transferencias efectuadas por el Gobierno Federal y dejando a un lado el esfuerzo recaudatorio que les debe caracterizar.

El ejemplo se magnifica aún más en los ingresos que perciben los Municipios del país, donde el incentivo para una mayor percepción de ingresos se disuelve con los criterios políticos que tiene la repartición de los recursos correspondientes al Fondo General de Participaciones en la mayoría de los Estados.

Desafortunadamente, y dadas las atribuciones otorgadas a los Congresos Locales en cuanto a la discrecionalidad en la distribución de los recursos provenientes del tan mencionado fondo, se ha contribuido a la creación de conflictos de intereses entre las Entidades Federativas y los Municipios, sin llegar a fomentar la recaudación impositiva, que representaba el fin último pretendido.

Tomando como indispensable la colaboración administrativa de los Estados y los Municipios con la Federación para la realización de tareas de recaudación, fiscalización y en general de administración de impuestos federales; aunado a la falta de uniformidad y armonía en cuanto al procedimiento para distribuir las participaciones entre los Municipios, a consecuencia de la discrecionalidad en los métodos de asignación por parte de los Congresos Locales; se vuelve indispensable una reforma a nivel Federal de la Ley de Coordinación Fiscal, con el objetivo de establecer criterios eficientes en la asignación de los recursos, e incentivar la

recaudación impositiva de los tres órdenes de Gobierno; propósito que fue primordial en la creación del Fondo General de Participaciones.

Estamos convencidos de que una mejor distribución del ingreso fiscal entre Federación, Estados y Municipios, así como una reasignación de atribuciones entre una y otros, constituye un instrumento idóneo para el fortalecimiento de nuestro federalismo. De esta manera, al establecer el mecanismo de asignación a los Municipios desde el ordenamiento Federal de la Ley de Coordinación Fiscal, se estarían eliminando los sesgos políticos en la asignación de los recursos por parte de los Congresos Estatales, e incentivando la recaudación desde los Municipios, fortaleciendo con esto las bases recaudatorias y federalistas de nuestro país.

Finalmente es necesario destacar que esta reforma no tendría impacto negativo sobre las finanzas públicas, pues solo se estaría modificando el mecanismo de distribución de los recursos, al eliminar la discrecionalidad y conflicto de intereses en la asignación de éstos.

Por esta razón la iniciativa propone institucionalizar el mecanismo de asignación de los recursos del Fondo General de Participaciones de las Entidades Federativas a los Municipios, mediante el mismo método establecido para la distribución de la Federación hacia los estados. Método que ha resultado eficiente y eficaz, al incentivar la recaudación y tomar en cuenta las carencias en infraestructura económica de algunos Estados, asignando los recursos con 2 criterios primordiales como lo son la recaudación lograda y el número de habitantes por entidad. Con tales criterios establecidos en la ley, y publicadas las partidas correspondientes en el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, se tendría un mecanismo de asignación igual de eficiente para los 2,439 municipios del país, eliminando toda posibilidad de sesgo político en su asignación, además de cumplir con el fin último de incentivar la recaudación.

Por lo anteriormente expuesto se somete a consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados el siguiente

### Decreto

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 2 en su penúltimo y último párrafo; el artículo 3 en su penúltimo y último párrafo; así como el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal para quedar como sigue:

**Artículo 2º.** El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación Federal Participable.

...

...

...

...

...

...

Las entidades que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, **y se distribuirá entre ellos con los criterios establecidos para la distribución del Fondo General de Participaciones, descritos en el presente artículo.**

Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, **y se distribuirá entre ellos con los criterios establecidos para la distribución del Fondo General de Participaciones, descritos en el presente artículo.**

**Artículo 3.** La cantidad que a cada entidad federativa corresponda en la parte del Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2o. de esta Ley, se obtendrá mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará conforme a la siguiente fórmula:

...

...

...

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada Entidad Federativa, **Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal** del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.

En los informes trimestrales sobre las finanzas públicas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega a la Cámara de Diputados deberá incluir la evolución de la recaudación federal participable, el importe de las participaciones entregadas de cada fondo **a las Entidades Federativas, Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal en ese lapso**, y en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

**Artículo 6o.** Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles. El Congreso de la Unión establecerá la distribución entre los Municipios mediante **los mismos criterios establecidos en el artículo 2 de esta Ley, para la distribución del Fondo General de Participaciones.**

#### Transitorio

**Único.** El presente decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y surtirá efectos para lo concerniente al ejercicio fiscal del 2008.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2007.— Diputado Luis Xavier Maawad Robert (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.**

**«Iniciativa que expide la Ley del Instituto Nacional de Prevención del Delito, y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a cargo del diputado Salvador Barajas del Toro, del Grupo Parlamentario del PRI**

El suscrito, diputado integrante de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados en ejercicio, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto de Ley del Instituto Nacional de Prevención del Delito y que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con arreglo en la siguiente

**Exposición de Motivos**

Una de las principales funciones del Estado es la seguridad pública y es éste quien debe fungir como garante para que las personas que habitamos en este país no corramos ningún detrimento o menoscabo en nuestra vida, salud, patrimonio e integridad.

En los últimos tiempos hemos visto cómo la inseguridad en México se ha ido incrementando, ello como consecuencia del deterioro económico y las ineficaces medidas y estrategias para su combate, por lo que la delincuencia, sin dudar, ha ganado terreno a las autoridades.

Los mexicanos necesitamos un ambiente seguro, libre de delincuencia, a fin de podernos desarrollar plenamente en todos los ámbitos de la vida; pero hasta estos días, las estrategias propuestas por las autoridades de los tres niveles de gobierno encargadas de la seguridad pública y de la procuración de justicia, no han dado los resultados que la sociedad espera.

Atender esta problemática amerita considerar que se trata de un tema complejo; de los más graves y urgentes de la agenda nacional. La delincuencia no se ha frenado y las políticas para el combate de la criminalidad son insuficientes o ineficaces.

Poco se denuncian los delitos y, cuando se hace, es rara la ocasión en que se haga efectiva la acción de la justicia;

muy a pesar de que el delito no sólo lesiona los bienes individuales, sino que deteriora el pacto social y desalienta la inversión.

El Estado y sus órganos deben concretar de manera urgente la reestructuración orgánica y operativa de los cuerpos de seguridad pública, pues la sociedad exige erradicar prácticas que sólo contribuyen a la impunidad, la ilegalidad y la delincuencia, por ello, es nuestro deber el escuchar la incesante voz del pueblo que no desea seguir siendo rehén del crimen.

Es de mencionar que en diciembre de 1994 se reformaron los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para constituir, con el mayor de los rangos, un mecanismo interinstitucional y de coordinación para los distintos ordenes de gobierno en esta materia.

Derivada de lo anterior, surge la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuya publicación se materializó en el Diario Oficial de la Federación del 11 de diciembre de 1995.

En 1999, se impulsó la creación de la Policía Federal Preventiva mediante una ley especial, con la finalidad de unificar distintas corporaciones policiales federales, tales como la Policía Federal de Caminos, la de Migración y la Fiscal Federal.

En años recientes, el Ejecutivo federal promovió la creación de la Secretaría de Seguridad Pública mediante reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 30 de noviembre del año 2000.

Dichas reformas quedaron previstas en el artículo 30 Bis de la citada ley, que posteriormente se especificarían en el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, donde se detallan sus funciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero del 2001.

El Poder Legislativo ha respaldado, entre otras, las anteriores acciones, por considerar que ello ayudaría a fortalecer la especialización y estructuras del Ejecutivo encargadas de atender el urgente asunto que representa la seguridad pública en nuestro país.

En el ámbito de su responsabilidad, el Congreso sigue analizando la iniciativa que el Ejecutivo federal presentó ante

el Senado de la República el 29 de marzo de 2004 para ejes procesales, orgánicos y profesionales, que están siendo objeto de amplio debate a nivel nacional; entre los que figuran los de orden preventivo y de readaptación que son preocupación particular en esta iniciativa.

No obstante las modificaciones realizadas y las propuestas presentadas, a la sociedad le parecen insuficientes para hacer frente a este grave problema de inseguridad que se vive a lo largo y ancho del territorio nacional, por lo que la presente iniciativa busca reforzar dos aspectos muy específicos, pero no menos sustanciales, que tienen que ver con la prevención y la readaptación; hasta hoy vinculadas por razones históricas o administrativas, más no de política criminal.

La creciente inseguridad pone en evidencia que en ambos rubros se deben llevar a cabo cambios jurídicos, administrativos y operativos de fondo que permitan desarrollar nuevas estrategias que garanticen a los habitantes del país la seguridad que todos merecemos, para así terminar con la zozobra que nos invade al sólo pensar que podemos ser víctimas de la creciente delincuencia.

Hemos observado que tradicionalmente los términos prevención y readaptación han permanecido íntimamente ligados, no solamente en el ámbito nacional, sino también en el plano internacional. De hecho, a la readaptación o reinserción social se le ha considerado en nuestro país como un subprograma de la prevención y se le califica “como eje central de la función de la prevención del delito”.

Así se asumió también en el décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Viena, Austria, del 10 al 17 abril 2000), donde se dijo:

La prevención de un sólo delito significa un delincuente menos y una víctima menos. Menos delincuentes significa menos reclusos, y menos reclusos significa que quienes sí deben estar en prisión probablemente estarán encerrados en condiciones que satisfacen las normas internacionales y contribuyen a prevenir la reincidencia.

Ambas tareas a cargo del Estado son fundamentales para lograr la seguridad pública que todos los mexicanos queremos, por lo que, sin desligarse una y otra del fin último de combatir el delito, es necesario que se inicie un proceso de especialización; tomando como punto de partida el marco

de la coordinación establecido en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En el ámbito internacional existen diversos tratados o convenciones que abordan estos asuntos. Por ejemplo, con objeto de intensificar la cooperación internacional en materia de prevención del delito y justicia penal, en febrero de 1992 el Consejo Económico y Social creó una Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal.

La Comisión está constituida por 40 miembros elegidos por el Consejo de Seguridad, de acuerdo con la distribución geográfica siguiente: Estados de África (12), Estados de Asia (9), Estados de América Latina y el Caribe (8), Estados de Europa occidental y otros Estados (7), Estados de Europa oriental (4).

Las funciones principales de la comisión son: proporcionar orientación normativa a las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal; fomentar, supervisar y examinar la aplicación del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal; facilitar y ayudar a coordinar las actividades de los institutos de las Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente; movilizar a los Estados Miembros para que aporten su apoyo al programa.

A su vez, existe el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (Ilanud), el cual fue establecido mediante acuerdo suscrito entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Costa Rica el 11 de junio de 1975, en cumplimiento de las resoluciones 731-F (XXVII) y 1584 (L) del Consejo Económico y Social, ratificado por la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica por la Ley número 6135 del 7 de diciembre de 1977. En el mes de abril del 2004, el Ilanud fue la sede de la reunión preparatoria para el XI Congreso de la ONU sobre Prevención del Delito y Justicia Penal 2005.

En materia penitenciaria, la ONU ha dispuesto, entre otras, las Reglas Mínimas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio), adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/110, del 14 de diciembre de 1990. Dichas reglas contienen una serie de principios básicos para promover la aplicación de medidas no privativas de la libertad, así como salvaguardias mínimas para las personas a quienes se aplican medidas sustitutivas de la prisión.

No se cuestiona el vínculo que existe entre estas dos vertientes de la seguridad pública, pues todas las disciplinas relacionadas con la criminología, derecho penal, derecho penitenciario, victimología, victimodogmática, policilogía, administración policial, sociología y antropología criminal, política criminal y muchas otras ciencias, tienen el mismo objetivo: salvaguardar las integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

Lo que particularmente busca esta iniciativa es que las entidades y dependencias encargadas de la prevención y la readaptación asuman mayor especialidad, partiendo de su respectivo deslinde burocrático, pero sin perder coherencia con el entramado general de la seguridad.

Para asumir sus respectivas funciones en la cadena interdisciplinaria contra el delito, estas áreas requieren la noción de un funcionamiento sistémico, que exige conexión epistemológica y teórica; pero sin confundir la interdisciplina con el amontonamiento de actividades.

Entre la prevención y la readaptación debe existir una relación, digamos democrática, si se pretende provocar un avance en estas responsabilidades a cargo del Estado. No se trata de impulsar la mera diversificación de la plantilla administrativa o laboral, sino activar la especialización y la profesionalización.

La prevención del delito implica en términos generales el anticipar la probabilidad de una conducta antisocial disponiendo de los medios necesarios para evitarla.

Del décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente del año 2000, derivó la “Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI”, en la cual los Estados miembros de la ONU reconocen la necesidad de contar con programas adecuados de prevención y readaptación como parte fundamental de una estrategia eficaz de control del delito, y de que esos programas deben tomar en cuenta los factores sociales y económicos que pueden hacer a las personas más vulnerables y propensas para incurrir en conductas delictivas.

En nuestro país los programas de las distintas administraciones gubernamentales han propuesto el diseño e instrumentación de la coordinación nacional que permita combatir las causas que provocan la comisión de delitos y las conductas antisociales, así como desarrollar programas y

acciones de fomento a los valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad y a los derechos humanos.

Al mismo tiempo se han diseñado subprogramas de prevención criminológica; normatividad para la prevención del delito; participación ciudadana y familiar; prevención en los ámbitos educativo y laboral; prevención para disminuir el consumo de drogas; prevención a través de la comunicación social; prevención de conductas infractoras de menores; asistencia social y tutelar; prevención a través de la cultura, deporte y recreación; información y estadística del delito; etcétera.

El Plan Nacional de Desarrollo establece la prevención del delito como línea estratégica de procuración de justicia, lo que requiere de un esfuerzo sin precedente para contrarrestar las inercias de la delincuencia. Para inhibir los factores de riesgo e incrementar los de protección se integran recursos de instituciones públicas y privadas, comités vecinales, organizaciones y asociaciones civiles y empresariales en la construcción de una política nacional de prevención de delitos y conductas violentas. El plan propone líneas para reafirmar los valores de respeto a la vida, legalidad, diálogo, dignidad humana, convivencia, responsabilidad ciudadana, libertad y civismo.

Como instrumento normativo y de planeación, el Programa Nacional de Seguridad Pública establece las bases para coordinar las acciones del Gobierno en materia de prevención del delito y combate a la delincuencia.

Este Programa sectorial se basa en las estrategias señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en el “área de orden y respeto”; que es la base fundamental para establecer y desarrollar una política integral en materia de seguridad pública. Tiene como objetivo prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana.

Por su parte, el denominado Programa Integral del Prevención del Delito y la Farmacodependencia, tiene por objeto principal detectar en el ámbito familiar, escolar y comunitario del país factores de riesgo que generen conductas antisociales y delictivas en jóvenes de 12 a 29 años de edad, para diseñar y establecer, con su propia participación, factores protectores que permitan prevenir las y combatirlas.

Este programa tiene como estrategias la instalación de una mesa de coordinación interinstitucional de prevención del delito y la farmacodependencia del estado, municipio o de-

legación política; la elaboración de un diagnóstico delincuencia y del consumo de drogas; la formación de promotores y multiplicadores de la prevención en los ámbitos familiar, escolar y comunitario; la promoción de la participación ciudadana a través de todos los sectores de la sociedad; el desarrollo de una campaña permanente de difusión; y el establecimiento de un sistema de registro, evaluación y seguimiento de los resultados.

En el ámbito administrativo corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública el manejo de esta área, que conforme a su reglamento interior se asigna a la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana. A ésta corresponde establecer las bases y criterios para la colaboración ciudadana en el ámbito de la seguridad pública federal, sin que disponga de atribuciones concretas para asumir las tareas de prevención.

De hecho, esa labor queda diluida, confundida o mezclada dentro de las actividades que corresponden al órgano administrativo desconcentrado Prevención y Readaptación Social, que funciona de acuerdo con lo que disponen la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, el Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social y demás disposiciones aplicables.

Además de la Secretaría de Seguridad Pública, en el orden federal la Procuraduría General de la República ha logrado conformar una estructura interesante de prevención del delito, no obstante que a esta institución le compete fundamentalmente la fase persecutora.

En las entidades federativas, igualmente se cuentan programas e instancias de prevención; pero como se ha dicho, enlazadas históricamente con las penitenciarias.

La readaptación, por su parte, debe entenderse como una función del Estado y una responsabilidad de la sociedad, para hacer a los sujetos que han cometido delitos sujetos aptos para lograr vivir colectivamente; aunque su operación y fines ha debido evolucionar desde el medioevo a partir de una íntima relación entre lo secular y lo teológico.

Desde los primeros movimientos realizados para desarrollar establecimientos correccionales en el siglo XVI, pasando por las aportaciones humanistas de César Beccaria y de John Howard, considerado el apóstol de la humanización de las cárceles en la segunda mitad del siglo XVIII, así como de la labor penológica y arquitectónica de Jeremías

Bentham para enfatizar la prevención y no la venganza como fin de los sistemas penitenciarios, la humanidad no ha sido afortunada en encontrar soluciones eficaces en la materia.

Un análisis de las prisiones en la actualidad revela que México no ha desarrollado adecuadamente su sistema penitenciario que cumpla con las exigencias mínimas de derechos humanos y readaptación; pues sus centros penitenciarios tienen marcadas carencias organizacionales y serias deficiencias funcionales. En muchos de ellos se da actualmente un vacío de poder y de autoridad, por lo que en la mayoría de ellos los internos o internas gozan de cuotas de poder y ejercen el poder real.

El sistema carcelario o penitenciario de México consta de 448 centros de readaptación social, de los cuales 330 están a cargo de las entidades federativas, 103 de las autoridades municipales y 5 del gobierno federal. Los cinco centros que tiene a su cargo el gobierno federal son La Palma, Puente Grande, Islas Marías, Matamoros y Morelos.

De los cinco centros federales de readaptación social, tres son de máxima seguridad, uno es una colonia penal de seguridad mínima y el último es un centro de rehabilitación psicosocial. Cifras recientes señalan que en los tres centros de máxima seguridad hay mil 500 internos.

Cada año se gastan casi 200 millones de pesos en la reclusión de mil 500 secuestradores, narcotraficantes, asesinos, estafadores y otros presos de alta peligrosidad, que se encuentran reclusos en alguno de los tres centros federales de readaptación social de máxima seguridad.

Los que están a cargo del gobierno federal supuestamente son de máxima seguridad, pero como es de todos sabido eso es sólo una falacia, puesto que son del dominio público las fugas y los homicidios de internos.

Al hablar del tema de los centros de readaptación social, no nos podemos circunscribir a sólo unos cuantos problemas, vemos que las dificultades a las que se enfrentan estos lugares son muchos y de muy diversa índole.

En los reclusorios existe una infraestructura para conformar una red de datos que se emplea en menos del 10 por ciento de su capacidad existiendo, por tanto, una ausencia grave de información técnica, adecuada y actualizada. No se cuenta, por ejemplo, con las huellas de todos los procesados por delitos del fuero común ni con información veri-

fiable sobre los detenidos, sea que estén en proceso o que ya hubieran obtenido sentencia.

Es de todos sabido que existen problemas de corrupción, de violación de los derechos humanos, falta de recursos para mantener a los reclusos, sobrepoblación, inseguridad, venta de drogas, en fin podríamos hacer una lista interminable de asuntos irregulares que se presentan en estos sitios de supuesta readaptación social.

Igualmente, vemos cómo bandas delictivas siguen operando con la ayuda de las personas que se encuentran recluidas en las cárceles, en muchas de las ocasiones también hemos visto que el personal que ahí labora está inmiscuido con estas organizaciones del crimen.

La corrupción dentro de los penales, es a todas luces violatorio de los derechos humanos de los reclusos, las personas que ahí trabajan se aprovechan de la condición de encierro de los reclusos.

Los centros de reclusión se encuentran sobrepoblados, lo que hace aún más difícil la organización y, sobre todo, controlar a los reclusos, por lo que implica también hacinamiento, promiscuidad, falta de espacio para talleres, áreas deportivas y de recreación, disminución de los niveles mínimos de vida en cuanto a habitación, alimentación, capacidad de atención médica, lo que además genera corrupción, desorden, indisciplina y erogaciones mayores para el estado.

Según cifras de la Coordinación General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública federal, del total de los reclusorios del país, el 66.44 por ciento alberga menos de 100 internos y carece de las instalaciones adecuadas y del equipo necesario para un tratamiento de readaptación eficiente, por lo que no ofrece condiciones dignas de reclusión.

De acuerdo con información de la Secretaría de Seguridad Pública, entre 1998 y 2002 se invirtieron 5 millones de dólares en la construcción de 62 nuevos centros penitenciarios; sin embargo, se requería un millón y medio adicional para poder terminar 32 de ellos que quedaron inconclusos.

La misma fuente indica que durante dicho periodo se han invertido 40 millones de dólares en capacitación, armamento, equipo, transporte e infraestructura dentro de los sectores de seguridad y justicia pero, a pesar de ello, los índices de criminalidad continúan incrementándose.

De manera semejante, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 reconoce que “las cárceles del país están llenas de delincuentes menores y de personas que no pudieron pagar una defensa eficiente”. Añade que, de los más de 165 mil delincuentes presos (que había en 2001), se estima que sólo 7 mil son de alta peligrosidad; es decir, 4 por ciento del total.

Los problemas que se presentan en las cárceles del país, sin excepción, son tres: tráfico de drogas, falta de trabajo para los internos y el mal estado de las instalaciones penitenciarias.

Lo que en definitiva no podemos negar es que las cárceles son las escuelas más prestigiadas en la materia del delito; no hay otro lugar mejor para ir a aprender a ser delincuente que los supuestos centros de readaptación social de nuestro país.

Recientemente se dio a conocer una investigación independiente que arrojó datos alarmantes, relativos a las condiciones en que viven los presos en México. Por lo que se refiere al sobrecupo, se encontró que en los penales comprendidos en el estudio, hay celdas para 3 internos en donde duermen más de 10 y otras que, teniendo lugar para 5, son habitadas por más de 20.

Los internos reportan que su familia los ha ayudado llevándoles comida, 90 por ciento; medicinas, 49 por ciento; dinero, 64 por ciento; ropa o calzado, 85 por ciento; o vendiendo los productos que elabora, 62 por ciento. No obstante, 30 por ciento señaló que el trato que se da a sus familiares cuando los visitan es “malo” o “muy malo”.

Sobre la participación de los internos en actividades laborales y educativas, sólo 37 por ciento de los entrevistados reportó que participa en actividades laborales y 55 por ciento en educativas, ello a pesar de que las normas consideran a estas actividades como base de la readaptación y requisito para poder otorgar a los internos beneficios de preliberación.

A base de cifras, revelaciones institucionales y encuestas independientes, la conclusión no puede ser otra que aquella que subraya el atraso, vulnerabilidad y deficiencia del sistema penitenciario mexicano.

**Ley del Instituto Nacional de Prevención del Delito.** La creación del Instituto Nacional de Prevención del Delito tiene como fin último la reducción de los índices de crimi-

nalidad a niveles tolerables, fomentar la participación de los tres niveles de gobierno, de los ciudadanos y de la sociedad civil organizada.

Anteriormente, la prevención y readaptación social era tarea asignada a una dirección general dependiente de la Secretaría de Gobernación, que por decreto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 30 de noviembre de 2000 en el Diario Oficial de la Federación, se trasladó a la nueva Secretaría de Seguridad Pública.

Dentro de este contexto, las funciones de prevención y readaptación social se adhieren como una más de las unidades que dependen de dicha secretaría, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación del 6 de mayo de 2002 el Reglamento que le confiere la naturaleza de órgano des-concentrado.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública incluye, asimismo, la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos Humanos y la Coordinación General de Política Criminal, las cuales tienen varias atribuciones en materia de prevención de la criminalidad, que no han dado los resultados esperados.

En el ámbito nacional se cuenta ya con algunos antecedentes valiosos, como la propuesta presentada el 20 de enero de 2005 ante el Congreso del estado de Sinaloa para crear el instituto de prevención del delito de la entidad que se encuentra aún en trámite.

Dicha iniciativa tiene como característica implementar una política de Estado en materia de seguridad pública, particularmente en el ámbito de la prevención del delito. Las funciones esenciales de este instituto serían el estudio del fenómeno de la criminalidad y el diseño de políticas públicas en materia de prevención del delito.

En el estado de Morelos, igualmente, se presentó una iniciativa de ley para la creación del instituto de ciencias multidisciplinarias para la prevención del delito, que también se encuentra pendiente de aprobación.

Como consecuencia de las movilizaciones ciudadanas, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la Ley del Instituto de Estudios Científicos para la Prevención del Delito en el Distrito Federal, misma que fue publicada en la Gaceta Oficial el 20 de diciembre de 2002.

La presente iniciativa responde a esta preocupación institucional y al reclamo popular expresado en la marcha del 27 de junio de 2004, en la que millones de mexicanos, en distintas ciudades del país, salieron a mostrar su inconformidad ante la inseguridad que se extiende en todo el territorio nacional; por medio de las organizaciones civiles que organizaron este movimiento se pedía al gobierno federal la creación de un instituto de prevención del delito.

El gobierno federal, en respuesta a estas peticiones, decretó un acuerdo por el que se creó el Consejo de Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública, que sin duda queda muy lejos de cumplir con las peticiones de los ciudadanos.

En las últimas administraciones gubernamentales, se han instrumentado programas en materia de prevención integral, los cuales han tenido como objetivos, el diseño e instrumentación de la coordinación nacional a fin de combatir las causas que provocan la comisión de delitos y las conductas antisociales, tomando en consideración acciones tendentes a fomentar los valores culturales y cívicos que induzcan el acatamiento y respeto a la legalidad y a los derechos humanos.

Esta ley se compone de cinco capítulos: el Capítulo I, denominado "Disposiciones Generales", comprende el establecimiento del Instituto Nacional de Prevención del Delito como un organismo público descentralizado de la administración pública federal, que tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus fines.

De igual forma, estipula que este organismo tendrá su sede en el Distrito Federal, la conformación de su patrimonio y su régimen laboral, de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Se instituye al Instituto como rector de la política nacional en materia de prevención del delito, para lo que en los demás capítulos del cuerpo de la ley se le otorgan una serie de objetivos y facultades.

Respecto al Capítulo II, denominado "De las Facultades y Atribuciones del Instituto", se incluyen las que serán las principales acciones que deberá realizar el Instituto para lograr una efectiva prevención del crimen, tales como, la realización de investigaciones multidisciplinarias, promover entre la ciudadanía la cultura de prevención del delito, di-



fundir las investigaciones que realice, promover la coordinación con los tres niveles de gobierno y con las organizaciones civiles, actuar como órgano de consulta en materia de prevención; entre otras.

El Capítulo III se denomina “De los Órganos del Instituto”, prevé la integración del mismo para su correcto funcionamiento, se divide en cinco secciones.

La integración del instituto se ajusta a lo previsto en la Ley Federal de Entidades Paraestatales. La Sección 1, llamada “Del Funcionamiento e Integración de la Junta de Gobierno”, establece en su articulado a las dependencias que formarán parte de la máxima autoridad del instituto.

Por lo que la experiencia nos ha dejado en la integración de Juntas de Gobierno de otras instancias y con la finalidad de dotar al instituto de una prolífica operacionalidad en la consecución de sus fines se ha resuelto que se conforme con sólo los titulares de las dependencias estrictamente necesarias, estas son la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Dirección General del Instituto Nacional de Prevención del Delito y el Consejo Consultivo.

Con la finalidad de coadyuvar a la realización de los objetivos y fines del Instituto, se establece que podrán asistir a las sesiones de la Junta los presidentes de las comisiones de Derechos Humanos, y de Justicia de la Cámara de Senadores y la Comisión de Derechos Humanos, y de Justicia de la Cámara de Diputados, así como el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quienes tendrán derecho a voz pero sin voto.

Sabiendo de la imperante necesidad de la colaboración de los ciudadanos en materia de prevención del delito podrán asistir a las sesiones de la junta como invitados miembros de la sociedad civil organizada, que por razón de su ocupación o profesión posean conocimientos e información útiles para el desarrollo de los objetivos y fines del instituto.

Entre las atribuciones indelegables de la junta se encuentran la elaboración y aprobación del reglamento y el estatuto orgánico del instituto, la aprobación de programas y el presupuesto, conocer y aprobar los convenios de cooperación en materia de prevención del delito, aprobar los programas de trabajo que someta a su consideración el director general; la definición de criterios, prioridades y metas

del instituto, y establecer y aprobar los comités técnicos que estime necesarios para la realización de los objetivos y fines, entre otras.

En lo tocante a la Sección 2, denominada “De las Atribuciones y Facultades del Director General del Instituto”, se incluyen los requisitos que se deben cumplir para ser director del instituto y las funciones inherentes al mismo, así como la duración de su encargo.

Respecto a la Sección 3, denominada “De la Secretaría Ejecutiva”, el director tendrá la facultad de proponer a la Junta a la persona que detente este cargo; se establecen una serie de requisitos necesarios para ocupar la Secretaría Ejecutiva y las facultades de ésta.

La Sección 4, denominada “Del Consejo Consultivo”, establece éste como un órgano de consulta, opinión y promotor de las acciones que se emprendan en materia de prevención del delito, sin duda es una instancia de gran relevancia que ayudará a cumplir los objetivos y fines del instituto.

Los integrantes del consejo deberán ser personas pertenecientes a diferentes sectores de la sociedad, de las organizaciones públicas o privadas en materia de seguridad pública y prevención del delito; deberán ser sometidos a la aprobación de la junta.

La Sección 5, llamada “Del Órgano de Vigilancia del Instituto”, tiene como finalidad primordial vigilar y controlar los estados financieros y los resultados de operación del instituto.

Respecto al Capítulo IV, denominado “De la Coordinación del Instituto con otras Instancias”, está compuesto de dos secciones, las cuales hacen referencia a las relaciones de coordinación del instituto con los tres poderes de la Unión y con los estados y el Distrito Federal.

En cuanto a la Sección 1, se prevé la necesidad de solicitar información en materia de prevención del delito, así como su colaboración dentro del área de su competencia, que coadyuve al cumplimiento de los objetivos y fines del instituto a las dependencias y entidades de la administración pública federal, a los titulares de los órganos de impartición de justicia federal, y a los titulares de la Junta de Coordinación Política de ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Respecto a la coordinación del Instituto con el Distrito Federal y los estados, contemplada en la Sección 2 de este capítulo, se circunscribe la necesidad de suscribir acuerdos y convenios, para promover la vinculación interinstitucional en las materias objeto del Instituto para contar a nivel nacional con una efectiva prevención del delito.

Finalmente el Capítulo V, denominado “Del Contenido Mínimo del Programa Nacional de Prevención del Delito”, tiene como objeto establecer en el cuerpo de la ley los requerimientos mínimos indispensables del contenido del programa, entre los que están:

Disminuir los índices delictivos, impulsar campañas para la disminución del consumo de drogas, reducir las oportunidades de comisión de delitos, sensibilizar al público sobre la importancia de la prevención de la criminalidad, formar y capacitar recursos humanos con la pretensión de contar con promotores preventivos del delito, entre otras.

**Reformas y adiciones a la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.** Entendiendo que la prevención y la readaptación tienen connotaciones distintas, no obstante su fin común en el marco de la seguridad pública, se proponen adecuaciones a la Ley General que Establece las bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Primeramente se propone adicionar el cuarto párrafo del artículo 3 de dicho ordenamiento para que quede perfectamente determinado que las autoridades de Prevención de las Infracciones y del Delito son y deben ser distintas de las de tipo policial, ministerial, judicial y penitenciario, pues como se ha dicho, su labor requiere un mayor grado de especialización y profesionalización que el actual.

Tanto a nivel nacional como de las comunidades, existen esfuerzos valiosos pero aislados que necesitan ser encauzados a favor de la lucha anticrimen; y al mismo tiempo merecen ser reconocidas con la misma jerarquía de las demás corporaciones o instituciones del ramo.

Al artículo 13 se le hacen asimismo adecuaciones para que el Sistema Nacional de Seguridad Pública cuente con una conferencia especializada en la prevención de las infracciones del delito y otra en la readaptación social; al lado, de las conferencias de procuración de justicia y participación municipal.

De separarse en dos conferencias sendos rubros, se logrará impulsar, desde el propio sistema nacional un ambiente a favor de la especialización en los órdenes federal, de las entidades federativas y municipales que, como se dijo, no debe servir para alentar unidisciplinas, sino un entramado sistémico y coherente.

En cuanto a las funciones del secretario ejecutivo del sistema nacional, se le asigna la de coordinar las acciones relativas a la prevención de las infracciones y del delito; para lo que se añade una fracción XIII al artículo 17 de la ley en comento.

Es de suyo importante que dicho servidor público esté habilitado para atender tan importante tema, no sólo desde el punto de vista del delito previsto en la ley penal, sino de toda aquella infracción que atente contra el orden público y la paz social, en tanto son bienes tutelados para la seguridad pública.

En el artículo 27, el cual señala el contenido mínimo del registro nacional del personal de seguridad pública, se adiciona una fracción IV, para establecer que también deberán inscribirse los datos que permitan identificar a las personas físicas o morales dedicadas a la prevención de infracción y del delito.

Es necesario que este personal también sea identificable, porque suele darse prioridad al control de agentes policíacos, custodios o agentes del Ministerio Público, respecto de otros servidores públicos o instituciones que realizan una labor preventiva fundamental y en cuyas manos se depositan, no sólo recursos del Estado, sino la atención de una amplia porción de la colectividad.

Asimismo se dispone una fracción VI en el artículo 44, para que las autoridades de prevención también sean consideradas dentro de aquéllas que tienen acceso a la información sobre seguridad pública y en el nivel de consulta apropiado. Definitivamente, la función de estas autoridades requiere de un acceso dinámico a la información, pues de otra manera no estarán en posibilidades de diseñar sus estrategias de política criminal.

Finalmente se agrega una fracción VII al artículo 50, con el propósito de facultar a los Consejos de Coordinación para la Seguridad Pública a sugerir programas de prevención de las infracciones y del delito. Si bien es cierto que estos consejos son cada vez más participativos, es indispensable que

su intervención tenga el adecuado sustento jurídico en este rubro en particular.

Acerca de los temas penitenciarios, no se hacen proposiciones específicas, toda vez que en la ley objeto de esta iniciativa tiene el espacio apropiado, sin perjuicio de las leyes especiales que rigen el sistema carcelario, tanto preventivo como de ejecución de sanciones; que, por cierto, es de esperarse que pronto seas sustituidas en su conjunto, por encontrarse total y evidentemente rebasadas.

El asunto de la prevención del delito debe ser urgentemente incorporado como un componente de las estrategias de desarrollo. De aprobarse la presente iniciativa se podrán focalizar de manera especializada los asuntos de la prevención, los cuales implican el análisis de las causas profundas y los factores de riesgo relacionados con la delincuencia y la victimización mediante la adopción de políticas sociales, de salud, educacionales y judiciales.

A su vez, el tema de la readaptación, reinserción social o penitenciaria amerita ser abordado bajo una visión más profesional; sin caer en la jactancia de que se pueden atender bien sus problemas junto a los de la prevención.

Los defectos del sistema de readaptación, que no readapta sino deforma a favor del crimen, todos los días empeoran. El problema se agudiza y cualquier medida que se implementa o se improvisa es rebasada al instante, no sólo por la corrupción sino por la nula atención al ramo.

Luego entonces, las estructuras de readaptación son quizás uno de los focos de corrupción más graves que existen en el país y uno de los terrenos de la administración de justicia más rezagados en todos los sentidos.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la jurisdicción de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto que expide la Ley del Instituto Nacional de Prevención del Delito y que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.**

**Primero.** Se expide la Ley del Instituto Nacional de Prevención del delito:

## Capítulo I Disposiciones Generales

**Artículo 1.** Se crea el Instituto Nacional de Prevención del Delito, como un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines, con domicilio en el Distrito Federal. Para el cumplimiento de su objeto podrá establecer delegaciones o coordinaciones regionales o estatales en el territorio nacional.

El Instituto tendrá una duración indefinida.

El Estatuto Orgánico señalará el número, ubicación y estructura de las coordinaciones regionales o estatales, las cuales contarán con un titular designado por la Junta de Gobierno, a propuesta del director del Instituto.

**Artículo 2.** Las disposiciones de esta ley son de orden público y observancia general en toda la república, en materia de prevención del delito, a través de la investigación multidisciplinaria de las conductas antisociales, la aplicación de acciones, estrategias y programas tendentes a la disminución de conductas delictivas.

**Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entiende por:

I. Ley: La Ley del Instituto Nacional de Prevención del Delito;

II. Instituto: El Instituto Nacional de Prevención del Delito;

III. Secretaría: La Secretaría de Seguridad Pública Federal;

IV. Junta: La Junta de Gobierno del Instituto;

V. Consejo: El Consejo Consultivo del Instituto;

VI. Programa: El Programa Nacional de Prevención del Delito;

**Artículo 4.** El Instituto es rector de la política nacional en materia de prevención del delito, teniendo como objeto general el de realizar investigaciones interdisciplinarias para la prevención oportuna del delito, coordinarse con instancias públicas o privadas de los tres niveles de gobierno con

la finalidad de diseñar programas y acciones encaminados al cumplimiento de sus objetivos y fines.

Para el cumplimiento de dicho objeto, ejecutará los programas que en la materia se determinen de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo. Adicionalmente promoverá ante instituciones nacionales e internacionales dedicadas a la prevención del delito, proyectos que impulsen el cumplimiento de los objetivos del Instituto.

## Capítulo II

### De las Facultades y Atribuciones del Instituto

**Artículo 5.** El Instituto tendrá las siguientes facultades y atribuciones:

- I. Promover y ejecutar investigaciones multidisciplinarias que ayuden a la efectiva prevención del delito;
- II. Publicar y difundir las investigaciones que realice;
- III. Promover entre las comunidades la cultura de prevención del delito;
- IV. Generar e implementar nuevos esquemas de prevención del delito en coordinación con gobiernos de los tres niveles;
- V. Implementar brigadas preventivas del delito en coordinación con instituciones privadas y organismos no gubernamentales;
- VI. Proponer a la Secretaría el Programa Nacional de Prevención del Delito;
- VII. Proponer los mecanismos de coordinación e intercambio de información, entre las instancias de los tres niveles de gobierno que tienen a su cargo la seguridad pública;
- VIII. Recopilar información referente a los delitos, con la finalidad de construir estadísticas delictuales que sirvan para el diseño de las políticas de prevención de la criminalidad;
- IX. Establecer vínculos de relación permanente con las autoridades responsables de procuración de justicia y de seguridad pública de la federación y de las entidades federativas, a fin de proponer medidas efectivas de prevención del delito;

X. Actuar como órgano de consulta, capacitación y asesoría de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de las autoridades estatales, municipales y del sector social y privado en materia de prevención del delito, cuando así lo requieran;

XI. Realizar y publicar informes trimestrales, semestrales y anuales referentes a los avances en materia de prevención del delito;

XII. Facilitar la cooperación, intercambio de información y de experiencias con otros países en materia de prevención del crimen;

XIII. Tomar en consideración las propuestas, recomendaciones y observaciones del Consejo;

XIV. Realizar anualmente encuestas de victimización, a fin de conocer las cifras aproximadas de los delitos que no se denuncian, lo que dará como resultado tener una visión real de la dimensión del problema delictivo;

XV. Organizar seminarios, conferencias y ponencias sobre prevención del delito;

XVI. Convocar a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatales y municipales, a las organizaciones civiles dedicadas a la prevención del delito, así como a las instituciones de educación, investigación superior, académicos, especialistas y a cualquier persona interesada en la materia, a efecto de que formulen propuestas y opiniones respecto de las políticas, programas y acciones implementadas por el Instituto, a fin de ser consideradas para la formulación de la política nacional en materia de prevención de la criminalidad;

XVII. Establecer los mecanismos necesarios para la difusión de programas, acciones y estrategias para la prevención del delito;

XVIII. Promover la formación de grupos técnicos especializados de carácter interdisciplinario y multisectorial, que con una visión de largo plazo, aporten una visión integral para la efectiva prevención del delito;

XIX. Evaluar los costos sociales del delito y los esfuerzos para luchar contra él, y generar una conciencia de la importancia de sus repercusiones económicas y sociales; y

XX. Las demás que señalen las leyes y reglamentos.

### **Capítulo III De los Órganos del Instituto**

**Artículo 6.** A fin de que el Instituto cumpla con las atribuciones, objetivos y fines para lo que fue creado, se integrará por los siguientes órganos de administración:

- I. La Junta de Gobierno;
- II. La Dirección General del Instituto;
- III. La Secretaría Ejecutiva;
- IV. El Consejo Consultivo; y
- V. El Órgano de Vigilancia.

La Dirección General y la Secretaría Ejecutiva contarán con las estructuras administrativas que se establezcan en el estatuto del Instituto.

#### **Sección 1 Del Funcionamiento e Integración de la Junta de Gobierno**

**Artículo 7.** La Junta de Gobierno estará integrada por los titulares de:

- I. La Secretaría de Seguridad Pública Federal;
- II. La Procuraduría General de la República;
- III. La Secretaría de Educación Pública;
- IV. La Secretaría de Salud;
- V. La Dirección General del Instituto Nacional de Prevención del Delito; y
- VI. El Consejo Consultivo.

**Artículo 8.** Por cada miembro propietario de la junta, se designará un suplente, el cual lo sustituirá en sus faltas temporales, en los términos del reglamento del Instituto.

**Artículo 9.** La junta sesionará de manera ordinaria una vez cada tres meses, previa convocatoria del director general

del Instituto o de forma extraordinaria cuando las dos terceras partes de los integrantes de la junta, lo estimen necesario.

La convocatoria será notificada con una antelación de cuando menos tres días hábiles tratándose de sesiones ordinarias, y de 24 horas para las sesiones extraordinarias.

La junta sesionará validamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus integrantes. Las resoluciones se tomarán por votación mayoritaria de los presentes y el director general tendrá voto de calidad en caso de empate.

Los acuerdos de la Junta de Gobierno versarán sobre los asuntos incluidos en la orden del día, salvo supuestos de urgencia que se darán a conocer a la Junta con ese carácter.

**Artículo 10.** Podrán asistir a las sesiones de la junta los representantes de las comisiones de Derechos Humanos, de Justicia, y de Seguridad Pública de las cámaras de Diputados y de Senadores y el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quienes tendrán derecho a voz, pero sin voto, su función principal es coadyuvar en la realización de los objetivos y fines del Instituto.

**Artículo 11.** A las sesiones de la junta podrán asistir invitados de la sociedad civil organizada, que por razón de su ocupación o profesión posean conocimientos e información útiles para el desarrollo de los objetivos y fines del Instituto; estas personas tendrán voz pero no voto.

**Artículo 12.** Para el cumplimiento de los objetivos y fines del Instituto, la junta tendrá las siguientes atribuciones indelegables:

- I. Integrar por consenso una terna que se someterá a la consideración del Ejecutivo federal, a efecto de que designe la titularidad de la Dirección General del Instituto;
- II. Elaborar y aprobar el Reglamento Interior del Instituto;
- III. Conocer y aprobar los convenios de cooperación en materia de prevención del delito, que hayan de celebrarse con otras instancias públicas o privadas;
- IV. Expedir la convocatoria para la integración del Consejo;

V. Autorizar los programas y presupuestos del Instituto, así como las modificaciones, en términos de la legislación aplicable;

VI. Establecer con sujeción a las leyes nacionales, las normas necesarias, para la adquisición, enajenación y arrendamiento de inmuebles que el Instituto requiera, con excepción de aquellos de su propiedad que la Ley General de Bienes Nacionales considere del dominio público de la federación;

VII. Designar y remover, a propuesta del director a los servidores públicos de los dos niveles administrativos inferiores al de aquél, así como concederles licencia;

VIII. Conocer y aprobar en su caso, en el primer bimestre del año el informe financiero pormenorizado del estado que guarde la administración del Instituto;

IX. Establecer y aprobar los Comités Técnicos que estime necesarios para el cumplimiento de los objetivos y fines del Instituto;

X. Conferir poderes generales o especiales al titular de la Dirección General del Instituto;

XI. Aprobar los programas de trabajo que someta a su consideración el director del Instituto, pudiendo formular las observaciones y sugerencias que estime convenientes;

XII. Verificar y asegurar que exista la debida congruencia entre los recursos financieros y los programas autorizados, a fin de que se garantice la transparencia de los primeros y la ejecución de los segundos;

XIII. Solicitar a los servidores públicos del Instituto los informes que se estimen necesarios respecto del ejercicio de sus funciones;

XIV. Definir criterios, prioridades y metas del Instituto;

XV. Examinar y en su caso aprobar dentro de los tres últimos meses del año el presupuesto de ingresos y egresos y los planes de financiamiento del Instituto;

XVI. Aprobar, de conformidad con la ley de la materia la normatividad de transparencia y acceso a la información y ordenar al director su expedición;

XVII. Aprobar el estatuto del Instituto; y

XVIII. Las demás que le sean señaladas por esta ley, el estatuto y otros ordenamientos.

## **Sección 2** **De las Atribuciones y Facultades** **del Director General del Instituto**

**Artículo 13.** Para ser director del Instituto se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento de reconocida honorabilidad, en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Poseer grado académico de maestría, que implique conocimiento especializado en seguridad pública y prevención del delito;

III. Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiere conocimiento y experiencia en materia administrativa; y

IV. No encontrarse en uno o varios de los supuestos establecidos en la fracción III del artículo 21 de la Ley de Entidades Paraestatales.

El director estará impedido para desempeñar cualquier otro cargo durante su gestión.

**Artículo 14.** El director del Instituto, además de las facultades y atribuciones que le confiere el artículo 22 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, las siguientes:

I. Formar parte de la Junta de Gobierno, con derecho a voz y voto;

II. Administrar y representar legalmente al Instituto;

III. Convocar a las sesiones de la junta del Instituto;

IV. Celebrar y concertar toda clase de convenios de cooperación inherentes al objeto y fines del Instituto;

V. Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazos;

VI. Elaborar y someter a consideración de la junta, el estatuto del Instituto;

VII. Formular anualmente y someter a consideración de la Junta, el presupuesto del Instituto;

VIII. Ejercer el presupuesto del Instituto con sujeción a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

IX. Presentar a la junta un informe financiero pormenorizado del Instituto, en los tiempos que marque el reglamento de la ley;

X. Establecer los mecanismos de control para alcanzar los objetivos y fines propuestos;

XI. Establecer mecanismos de evaluación por medio de los que se deberá probar la eficiencia y eficacia de los programas implantados por el Instituto, así como la labor del mismo en el cumplimiento de sus objetivos y fines, se debe presentar a la junta los informes de la evaluación cuando menos dos veces por año escuchando a los comisarios;

XII. Proporcionar la información que soliciten los comisarios;

XIII. Someter a la junta un informe anual pormenorizado sobre el desempeño del Instituto y darlo a conocer a la sociedad mediante su publicación;

XIV. Aprobar los nombramientos de los mandos superiores del Instituto;

XV. Proponer a la Junta de Gobierno el nombramiento o la remoción de los dos primeros niveles de servidores públicos del Instituto, la fijación de sueldos y demás prestaciones conforme a las asignaciones globales del presupuesto de gasto corriente aprobado por la propia junta;

XVI. Tomar las medidas pertinentes a fin de que las funciones del Instituto se realicen de forma articulada, congruente y con eficacia;

XVII. Recabar información y elementos estadísticos que reflejen el estado de las funciones del Instituto, a fin de poder mejorar la gestión del mismo;

XVIII. Ejecutar los acuerdos que dicte la junta;

XIX. Suscribir, por medio de su departamento de recur-

sos humanos los contratos colectivos o individuales que regulen la relación laboral del Instituto con sus trabajadores; y

XX. Las demás que le atribuyen el estatuto o el reglamento y las que sean consecuencia natural de sus funciones.

**Artículo 15.** El Director del Instituto durará en su encargo un periodo de 4 años, y podrá ser designado exclusivamente para un segundo periodo.

### Sección 3 De la Secretaría Ejecutiva

**Artículo 16.** El director del Instituto propondrá a la Junta de Gobierno el nombramiento o remoción de la Secretaría Ejecutiva, quien debe cumplir para su designación con los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II. Haber recibido título de nivel licenciatura debidamente acreditado por las universidades y demás instituciones de educación superior;

III. Haber desempeñado cargos de nivel técnico y decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa; y

IV. Contar con experiencia en materia de prevención del delito, así como en las actividades relacionadas con los objetos y fines que esta ley persigue.

**Artículo 17.** La Secretaría Ejecutiva tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Proponer al director del Instituto, las políticas generales en materia de prevención del delito;

II. Someter a la consideración del director, proyectos de informes anuales, así como los especiales que serán presentados a la junta;

III. Auxiliar al director en la administración, organización y operación del Instituto en los términos que establezca el estatuto; y

IV. Las demás que le sean conferidas en el estatuto.

#### Sección 4 Del Consejo Consultivo

**Artículo 18.** El Consejo es un órgano de consulta, opinión y promotor de las acciones que se emprendan en materia de prevención del delito en el marco de esta ley.

**Artículo 19.** Se integrará por 20 personas, representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de las organizaciones públicas o privadas, de organizaciones civiles, así como de instituciones académicas, quienes serán designados por las organizaciones en materia de seguridad pública y prevención del delito, deberán ser sometidos a la aprobación de la junta.

**Artículo 20.** Los cargos de consejeros serán de carácter honorífico por lo que no recibirán retribución, emolumento ni compensación alguna.

**Artículo 21.** Los integrantes del Consejo durarán en su cargo tres años, pudiendo permanecer hasta por un periodo más. Los nuevos integrantes deberán pertenecer a organizaciones distintas de las representadas en el periodo inmediato anterior.

**Artículo 22.** Son funciones del Consejo las siguientes:

- I. Fungir como órgano de asesoría y consulta;
- II. Recomendar las políticas, programas, estrategias y acciones en materia de prevención del delito;
- III. Analizar y emitir recomendaciones en los asuntos y casos específicos que someta a su consideración el director o la junta;
- IV. Informar a la junta sobre las acciones emprendidas por el mismo Consejo; y
- V. Las demás que le sean conferidas en el estatuto.

#### Sección 5 Del Órgano de Vigilancia del Instituto

**Artículo 23.** La vigilancia y control del Instituto recaerá sobre el Comité de Vigilancia, el que estará integrado por un comisario propietario y un suplente, que serán designados por la junta y no deberán formar parte de la administración pública federal.

Los miembros del Comité de Vigilancia durarán en su encargo un periodo de tres años, pudiendo ser reelectos.

**Artículo 24.** Los comisarios tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Practicar la auditoría contable, financiera y fiscal;
- II. Presentar ante la junta el dictamen de los estados financieros y los resultados de la operación del Instituto;
- III. Emitir un dictamen sobre la eficiencia de los programas, acciones y estrategias que implemente el Instituto;
- IV. En casos graves y bajo su responsabilidad, convocar a la junta a sesión extraordinaria; y
- V. Las demás necesarias que le solicite la junta y las conferidas en el Capítulo VI de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

#### Capítulo IV De la Coordinación del Instituto con otras Instancias

##### Sección 1 Coordinación del Instituto con los Poderes de la Unión

**Artículo 25.** El Instituto solicitará a los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, a los titulares de los órganos de impartición de justicia federal, así como a los titulares de la Junta de Coordinación Política de ambas cámaras del Congreso de la Unión la información pertinente en materia de prevención del delito, así como su colaboración dentro del área de su competencia, en la elaboración, ejecución y seguimiento respecto al Programa Nacional de Prevención del Delito.

##### Sección 2 Coordinación del Instituto con el Distrito Federal y los Estados

**Artículo 26.** Para poder llevar a cabo sus objetivos, el Instituto podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con los gobiernos del Distrito Federal y de los estados, con la participación, en su caso, de municipios, con el fin de impulsar la vinculación interinstitucional en las mate-



rias objeto del Instituto, así como para programar y operar tareas relacionadas con la prevención del delito.

**Artículo 27.** Las autoridades y servidores públicos estatales y municipales proporcionarán al Instituto la información y datos que éste les solicite, en los términos de los acuerdos que para tal efecto se celebren.

### **Capítulo V Del Contenido Mínimo del Programa Nacional de Prevención del Delito**

**Artículo 28.** El Programa Nacional de Prevención del Delito tiene como objeto propiciar en la población una cultura de prevención y denuncia del delito, para lo que deberá contener acciones y estrategias para:

- I. Disminuir los índices delictivos;
- II. Impulsar y fomentar entre la población la prevención y denuncia del delito;
- III. Impulsar campañas para la disminución del consumo de drogas;
- IV. Reducir las oportunidades de comisión de delitos;
- V. Fomentar la educación y capacitación del personal en la procuración de justicia, policial, y demás funcionarios, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención del delito;
- VI. Fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado, destinados a sensibilizar al público sobre la importancia de la prevención del delito;
- VII. Pugnar por el respeto de los derechos humanos;
- VIII. Establecer líneas de coordinación con las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la prevención del delito;
- IX. Difundir todas aquellas acciones que coadyuven en la prevención del delito;
- X. Formar y capacitar recursos humanos, con la pretensión de formar promotores preventivos del delito;

XI. Diseñar jornadas de prevención del delito en comunidades, escuelas y entre los jóvenes;

XII. Fomentar la creación de alternativas de desarrollo en empleo, deporte, educación, cultura y otras actividades recreativas; y

XIII. Desarrollar medios para reunir y analizar con mayor precisión datos referentes a las tendencias delictivas y la justicia penal, y estudiar los diversos factores socioeconómicos que repercuten en ellas;

XIV. Fomentar a través de las autoridades respectivas la rehabilitación y reintegración social de personas que han delinquirido; y

XV. Las demás inherentes a la realización de acciones y estrategias para una efectiva prevención del delito.

**Artículo 29.** El Programa Nacional de Prevención del Delito deberá observar y sujetarse a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley de Planeación.

### **Capítulo VI Del Régimen Laboral y del Patrimonio del Instituto**

**Artículo 30.** Las relaciones laborales del Instituto se registrarán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.

**Artículo 31.** El patrimonio del Instituto se integra por:

- I. Los bienes muebles e inmuebles que se destinen para su servicio;
- II. La cantidad que se le asigne en el Presupuesto de Egresos de la Federación para su funcionamiento;
- III. Las donaciones, herencias y legados que le otorguen personas físicas o morales;
- IV. Los demás bienes que adquiera por cualquier otro título legal.

**Segundo.** Se adicionan los artículos 3, 13, 17, 27, 44 y 50 de la de la Ley General que Establece las Bases de Coordi-

nación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

**Artículo 3.** Conforme al artículo 21 constitucional...

...

...

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

**Artículo 13.** Para el conocimiento de las distintas materias de coordinación a que se refiere esta ley, el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con la conferencia de prevención y **la conferencia** de readaptación social, la de procuración de justicia y la de participación municipal. También podrá formar las comisiones necesarias para las diferentes áreas de la materia y en particular, para el estudio especializado de las incidencias delictivas; en ellas podrán participar las dependencias y entidades de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios que, por razón de su competencia, tengan relación con el Sistema Nacional.

...

**Artículo 17.** Serán funciones del secretario ejecutivo del Sistema Nacional:

I. a XII. ...

**XIII. Coordinar las acciones tendentes a la prevención de las infracciones y del delito; y**

XIV...

**Artículo 27.** El Registro contendrá, por lo menos:

I. a III...

**IV. Los datos que permitan identificar a las personas físicas o morales dedicadas a la prevención de infracciones y del delito;**

Cuando a los integrantes...

...

...

**Artículo 44.** Para el acceso a la información sobre seguridad pública, podrán establecerse los diferentes niveles de consulta, respecto de:

I. a V. ...

**VI. Las autoridades administrativas de prevención de las infracciones y del delito; y**

VII. ...

**Artículo 50.** Dentro de los consejos de coordinación para la seguridad pública que prevé esta ley, se promoverá la participación de la comunidad, para:

I. a VI. ...

**VII. Sugerir programas de prevención de las infracciones y del delito.**

#### Transitorios

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

**Artículo Segundo.** Se derogan todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, que se opongan a la presente ley.

**Artículo Tercero.** El Instituto a que se refiere el presente decreto se deberá constituir dentro de los 120 días naturales que sigan a la entrada en vigor del mismo.

**Artículo Cuarto.** El Sistema Nacional de Seguridad Pública adecuará sus estructuras y operación, así como el de la Conferencia de Prevención y de la Conferencia de Readaptación Social, dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 24 días del mes de abril de 2007.—Diputado Salvador Barajas del Toro (rúbrica).»

### **Se turna a la Comisiones Unidas de Justicia, y de Seguridad Pública, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.**

#### **«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a cargo del diputado Roberto Mendoza Flores, del Grupo Parlamentario del PRD**

El que suscribe, diputado federal en la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, 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 del Pleno de la honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que mediante el cual se adicionan los artículos 30 BIS, 30 BIS 1 y 109 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y se reforma el artículo 108, primer párrafo de la misma Ley, al tenor de la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

La actividad minera en nuestro país es un foco de preocupación pública. Se pueden señalar tres casos actuales y vigentes: la tragedia humana y ambiental de las minas de carbón, como es Pasta de Conchos, en Coahuila; el caso de oposición a la explotación de la mina de oro de Minera San Xavier, en San Luis Potosí; y el caso de las movilizaciones en contra del trato a los dueños de la tierra en la mina de oro de Luismin en Guerrero.

Sin olvidar, que la actividad minera desde la época colonial en el país, generó un sinnúmero de sitios contaminados con metales y otros compuestos a lo largo y ancho del territo-

rio, en su mayor parte abandonados por los que se beneficiaron de ellos.

En la actualidad, la mayor parte de minerales metálicos como el oro, se obtienen de explotaciones de superficie al aire libre, y no de minas subterráneas. Por ello, para su extracción, se tiene que desalojar la “sobrecarga” —terrenos forestales, campos agrícolas, montañas o viviendas—, produciendo con ello montañas enormes de residuos, con la formación de paisajes lunares de tierras estériles.

Al recordar las llamadas “fiebres del oro” del siglo XIX o XX, queda claro como se han ido agotando los yacimientos minerales más ricos, por lo que se explotan yacimientos más pobres. Esto, esta propiciando que las rocas y tierras removidas estén aumentando. Es decir, en la actualidad para obtener una misma cantidad de mineral, que hace un siglo, debe tratarse una cantidad mucho mayor de rocas. Lo que implica también, mayores superficies de explotación. Por ejemplo, el área actualmente autorizada de la explotación de la Minera Los Filos, donde se encuentra la mina Luismin en el estado de Guerrero, ocupa una superficie de 957 hectáreas, dentro de las 3, 118 hectáreas totales en el área de predios o bajo contrato con sus propietarios o propiedad de la empresa subsidiaria del corporativo extranjero interesado en la explotación minera.

Hay que recordar, que la minería es una actividad de vida útil limitada. Una mina se puede cerrar cuando se agota el mineral o cuando la explotación del mineral no es rentable a la empresa que lo explota. En 10 o 15 años, se explota un sitio, y se cierra o abandona.

Canet y Camprubí<sup>1</sup>, señalan que el caso de la minería de minerales metálicos es especialmente preocupante, ya que provoca los mayores problemas más graves de contaminación de aguas superficiales y subterráneas debido a la dispersión de metales tóxicos y la generación de aguas ácidas de drenaje, que son uno de los mayores riesgos ambientales y de salud asociados a la minería. Además señalan que: “En este tipo de actividades los materiales residuales suponen más de 95% del material tratado y se emplazan en jales“(Pág. 59).

Al respecto, esta muy bien documentado, por ejemplo, que el tratamiento de minerales auríferos con lixiviación de cianuro, que es por razones económicas, el método preferido en todo el mundo y que se utiliza en las minas de México, puede causar serios impactos ambientales y a la salud. Esto depende en buena medida, de las condiciones especifi-

cas –terreno, tipo de residuos y las condiciones meteorológicas-, del diseño y gestión de las estanques con residuos en cada mina de oro u otras industrias extractivas.

Los accidentes ocurridos en los últimos años en minas de distintos países, donde las empresas aseguraban manejar técnicas avanzadas para el cuidado del ambiente son de gran magnitud y costo de todo tipo.

La Comisión Europea reseña en un informe del año 2000 sobre la seguridad en la minería algunos casos<sup>2</sup>:

En 1992, la rotura de un dique en la mina de oro de Summitvilles en Colorado, (Estados Unidos), provocó la desaparición de toda vida acuática en un tramo de 25 Km. del río Alamosa. En 1993, un asentamiento minero ecuatoriano dedicado a la extracción de oro resultó sepultado por un corrimiento de fangos y detritos que causó la muerte de veinticuatro personas. En 1994, se produjo un accidente similar en la mina de oro sudafricana Harmony, con el resultado de diecisiete muertos y ochenta casas destruidas. En 1995, dos millones y medio de metros cúbicos de una solución de cianuro procedente de la mina de oro de Omai (Guayana) contaminaron el río Essequibo y causaron una pérdida masiva de vida acuática. En 1996, en la isla de Marinduque (Filipinas), el río Boac recibió tres millones de toneladas de fangos tóxicos procedentes de una mina de cobre y se inundaron veinte aldeas. En 1998, en la mina de Aznalcóllar (España), que producía zinc, plata, plomo y cobre, la rotura de un dique vertió tres millones de metros cúbicos de fangos y cuatro millones de metros cúbicos de aguas acidas, que contaminaron unas 4,500 hectáreas de tierra en los linderos del Parque Nacional “Coto de Doñana” y que alcanzaron el río Guadiamar. En el año 2000, se rompió un dique de contención en la fundición Aurul de Sasar (Rumania), donde se tratan los residuos de la mina de oro de Baia Mare. Se calcula que unos 100,000 m<sup>3</sup> de barro y aguas residuales –con una concentración de 126 mg de cianuro por litro– se vertieron por los canales de desagüe al río Lopus, un afluente del Somes, a través del cual alcanzaron el río Tisza –el segundo río más importante de Hungría– y el curso superior del Danubio a su paso por Belgrado, desembocando finalmente en el mar Negro. Una ola tóxica de 30 a 40 Km. de longitud aniquiló la flora y la fauna del curso central del río Tisza, cifrándose las pérdidas en millones de euros. Cuatro semanas después podía medirse la pluma de cianuro en el delta del Danubio, a 2000 Km. del origen del vertido. Luego de la tragedia de Chernobyl, se considera el peor accidente ocurrido en Europa.

Estos accidentes han generado regulaciones ambientales más estrictas en Europa, y países como Estados Unidos y Canadá, que prohíben las minas de oro usando cianuro a cielo abierto. De hecho, aunque ya hay prohibiciones a esta técnica en países como Alemania o la República Checa, todos los países de la Comunidad Europea deberán acatar una normatividad más rigurosa al respecto a partir de la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 15 de marzo de 2006, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas.

La consecuencia, de las regulaciones ambientales estrictas en estos países, es que hay una rápida expansión de compañías mineras de estos países hacia países pobres, bajos costos de producción e insuficientes estándares legales y de control, interesados en atraer inversión extranjera de cualquier tipo, como es el caso de México.

Por ello, se esta generando una preocupación creciente de la sociedad mexicana por los impactos del aprovechamiento de recursos naturales no renovables, que son la base de la actividad minera y petrolera, en el medio ambiente y la sociedad. No se quiere, que los efectos de la destrucción ambiental, queden aquí, en muchos casos por siglos. No se quiere transferir la riqueza generada a países ricos y que las comunidades humanas y ecosistemas afectados, queden iguales o peor de lo que ya estaban.

En este sentido, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), señala en su artículo 15 los principios para la formulación y conducción de la política ambiental que deben ser observados. En especial se deben mencionar las primeras fracciones de la I a la VIII, que dicen:

Artículo 15. Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

- I. Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;
- II. Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad;

III. Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico;

IV. Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales;

V. La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones;

VI. La prevención de las causas que los generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos;

VII. El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad;

VIII. Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos;

IX. a XX. ...

Se debe señalar, que la legislación ambiental mexicana tiene insuficiencias para regular y normar las actividades de restauración de los recursos naturales, en especial los no renovables. Es decir, intentar restaurar el antiguo funcionamiento de los procesos y el potencial biológico de los sitios aprovechados para obtener recursos naturales.

Algunos de los principales objetivos serían, entre otras cosas:

Asegurar que aquellas obras o actividades que afectan el paisaje y su morfología como consecuencia de movimientos de tierra corrijan estas cicatrices paisajísticas mediante la suavización de las pendientes y la reforestación.

Se disminuya la pérdida de la diversidad de la flora y fauna silvestre.

Se disminuya la afectación de los suelos (por destrucción o contaminación), de las aguas subterráneas (por contamina-

ción y abatimiento de los acuíferos), de las aguas superficiales (por deterioro de cauces, contaminación química o el aumento de sólidos en suspensión), y de la atmósfera (por deterioro de la calidad del aire y aumentando la contaminación acústica).

De acuerdo a Arroyo (1988), citado por Jiménez et al. (2006) es conveniente señalar, que por ejemplo, las empresas mineras en el país han invertido por el concepto de restauración “entre 1 y 2 millones de dólares aproximadamente por mina. Estas cifras aún son menores en comparación con lo invertido en otros países; en México, las empresas destinan entre el 0.5 y 1.5% del valor de las ventas anuales al ambiente, mientras que en Europa y Estados Unidos, invierten entre 3 y 5%.”<sup>3</sup>

El concepto de restauración existe en la LGEEPA en su artículo 3, fracción XXXIII se define así:

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I. a XXXII. ...

XXXIII. Restauración: Conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales;

XXXIV. a XXXVII. ...

Como anteriormente se señalaba, la LGEEPA aborda el tema de la restauración de manera limitada en el capítulo II del Título II sobre “Zonas de Restauración”, con tres artículos, el 78, el 78 BIS y el 78 BIS 1. En el artículo 78 se señala expresamente como responsable a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de formular y ejecutar programas de restauración ecológica en aquellas áreas que presenten procesos de degradación o desertificación, o graves desequilibrios ecológicos. En este caso, no se presenta la responsabilidad expresa de aquellos que realizan un uso, aprovechamiento, exploración, explotación y beneficio de un recurso no renovable, como es el caso de los minerales. Los otros artículos 78 BIS y 78 BIS 1 tampoco consideran esta situación directamente ya que se refieren a la expedición y características de la declaratoria de Zona de Restauración Ecológica por el Ejecutivo Federal.

El consumo de los recursos minerales, al igual que los hidrocarburos, entraña necesariamente su agotamiento. Por

lo tanto, éstos se conciben como recursos no renovables. La LGEEPA en el capítulo III del Título III “De la Exploración y Explotación de los Recursos no Renovables en el Equilibrio Ecológico” en sus artículos 108 y 109 señala expresamente lo siguiente:

ARTÍCULO 108. Para prevenir y controlar los efectos generados en la exploración y explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico e integridad de los ecosistemas, la Secretaría expedirá las normas oficiales mexicanas que permitan:

- I. El control de la calidad de las aguas y la protección de las que sean utilizadas o sean el resultado de esas actividades, de modo que puedan ser objeto de otros usos;
- II. La protección de los suelos y de la flora y fauna silvestres, de manera que las alteraciones topográficas que generen esas actividades sean oportunas y debidamente tratadas; y
- III. La adecuada ubicación y formas de los depósitos de desmontes, relaves y escorias de las minas y establecimientos de beneficios de los minerales.

ARTÍCULO 109. Las normas oficiales mexicanas a que se refiere el artículo anterior serán observadas por los titulares de concesiones, autorizaciones y permisos para el uso, aprovechamiento, exploración, explotación y beneficio de los recursos naturales no renovables.

Como se observa en ambos artículos que regulan a la minería y el aprovechamiento de hidrocarburos en la LGEEPA no se especifica el concepto de restauración. Además de que solo se faculta a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para expedir normas oficiales mexicanas destinadas a prevenir y controlar los efectos generados en la exploración y explotación de los recursos no renovables. Recuerde que el concepto de prevención, es muy diferente al de restauración. La LGEEPA señala en su artículo 3, fracción XXV, la siguiente definición:

Artículo 3. ...

...

XXVI. Prevención: El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente.

Es decir, ni siquiera a nivel de norma oficial mexicana se faculta expresamente a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para expedir normas oficiales mexicanas en materia de restauración, es decir cuando ya existe el deterioro del ambiente.

Tampoco se observa un mandato claro y directo para que en el uso, aprovechamiento, exploración, explotación y beneficio de los recursos naturales no renovables se impida la destrucción de paisajes, ecosistemas o áreas relevantes o frágiles; previniéndose cualquier desequilibrio ecológico.

Un caso conocido, y que ejemplifica dicha consideración es el riesgo de destruir el cerro de San Pedro, emblema y patrimonio histórico del estado de San Luis Potosí a través de la explotación de la Minera San Xavier, no solo hay deterioro ambiental en un área determinada, sino que se destruye un paisaje relevante para la sociedad.

Se considera que debe ser un mandato de la legislación ambiental del país, que en el caso de realizarse el uso, aprovechamiento, exploración, explotación y beneficio de los recursos naturales no renovables, y que esto ocasione la pérdida o deterioro de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales, deben realizarse los trabajos de restauración ecológica de los paisajes, ecosistemas y áreas afectadas.

A través de un instrumento de política ambiental, como es el procedimiento de evaluación de impacto ambiental señalado en la LGEEPA, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales debe igualmente obtener la facultad de solicitar incluida en la manifestación de impacto ambiental de aquellas obras o actividades sujetas al procedimiento mencionado, un programa de restauración ecológica del paisaje, ecosistema, o área afectada por éstas.

El programa de restauración ecológica es el instrumento rector de planeación en aquellas áreas degradadas como consecuencia de los impactos ambientales adversos de una obra o actividad, y que establecerá las actividades y acciones necesarias para la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los procesos naturales.

El mencionado programa de restauración ecológica debería incluir como mínimo el coste estimado de los trabajos de restauración y los contenidos de las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 78 BIS referente a las declaratorias para el

establecimiento de zonas de restauración ecológica, que señalan lo siguiente:

78 BIS. ...

...

...

I. La delimitación de la zona sujeta a restauración ecológica, precisando superficie, ubicación y deslinde;

II. Las acciones necesarias para regenerar, recuperar o restablecer las condiciones naturales de la zona;

III. Las condiciones a que se sujetarán, dentro de la zona, los usos del suelo, el aprovechamiento de los recursos naturales, la flora y la fauna, así como la realización de cualquier tipo de obra o actividad;

IV. Los lineamientos para la elaboración y ejecución del programa de restauración ecológica correspondiente, así como para la participación en dichas actividades de propietarios, poseedores, organizaciones sociales, públicas o privadas, pueblos indígenas, gobiernos locales y demás personas interesadas; y

V. Los plazos para la ejecución del programa de restauración ecológica respectivo.

Igualmente, se propone que aquellos elementos y procedimientos particulares, que se deben considerar al formular el programa de restauración ecológica sean establecidos por el reglamento de la LGEEPA.

Con base en los principios de política ambiental señalados en el artículo 15 de la LGEEPA, y con un enfoque de precaución, se considera que es obligatorio establecer programas de restauración ecológica en las obras o actividades donde el Estado y la sociedad en su conjunto no deben asumir los posibles costos económicos y financieros de una restauración ecológica.

En ese caso, quien realice obras o actividades debe ser desde un principio responsable de las consecuencias ambientales de éstas. Es decir, debe tener la disponibilidad de asumir los costos de la restauración ecológica de dicha obra o actividad.

Lo anterior aplica en especial, para determinadas obras o actividades, que se basan en la explotación de recursos naturales no renovables, que son consideradas de alto riesgo o sus efectos son territorialmente extensos. Para este tipo de obras o actividades se requiere hacer obligatoria la realización del programa de restauración ecológica.

En ese contexto se considera la obligatoriedad de realizar un programa de restauración ecológica para las siguientes obras o actividades señaladas en las fracciones I, II, III, IV y VIII del artículo 28 de la LGEEPA, y que dice:

Artículo 28. La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

I. Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos;

II. Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica;

III. Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear;

IV. Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos;

V. a VII. ...

VIII. Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas;

IX. a XIII. ...

Lo anterior, disminuiría además cualquier posible discrecionalidad respecto al tipo de obras o actividades sujetas

obligatoriamente a programas de restauración ecológica en el universo de las obras o actividades con procedimiento de evaluación de impacto ambiental, generando con esto mayores condiciones de igualdad a las hoy existentes en el propio procedimiento.

Adicional a lo anterior, se propone que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales pueda exigir el uso de instrumentos económicos y mecanismos de financiamiento, como el seguro o la garantía suficiente para asegurar el cumplimiento del mencionado programa.

En el mismo sentido se propone que el incumplimiento de las disposiciones contenidas en el programa de restauración ecológica autorizado por la Secretaría conlleven a la aplicación de las medidas de control, seguridad y sanciones previstas a que se refiere la LGEEPA y demás legislación aplicable.

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

**Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se adicionan los artículos 30 BIS, 30 BIS 1 y 109 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y se reforma el artículo 108 primer párrafo de la misma Ley.**

**Artículo Único.** Se adicionan los artículos 30 BIS, 30 BIS 1 y 109 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y se reforma el artículo 108, primer párrafo, de la misma Ley, para quedar como sigue:

**CAPITULO IV  
INSTRUMENTOS  
DE LA POLITICA AMBIENTAL**

**SECCION V  
EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL**

**Artículo 30 Bis.** Quienes realicen obras o actividades, que se encuentren sujetas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental señalado en esta Ley, deberán presentar a solicitud de la Secretaría incluida en la manifestación de impacto ambiental, un programa de restauración ecológica del paisaje, ecosistema, o área afectada por dichas labores. La Secretaría exigirá el seguro o la garantía suficiente, entre otros instrumentos económicos y mecanismos de financiamiento, para asegurar el cumplimiento del mencionado programa.

La realización de obras y actividades a que se refieren las fracciones I, II, III, IV y VIII del artículo 28, requerirá de manera obligada la formulación y ejecución de un programa de restauración ecológica.

El incumplimiento de las disposiciones contenidas en el programa de restauración ecológica autorizado por la Secretaría conllevará a la aplicación de las medidas de control, seguridad y sanciones previstas a que se refiere esta Ley y demás legislación aplicable.

**Artículo 30 Bis 1.** En aquellas áreas degradadas como consecuencia de los impactos ambientales adversos de una obra o actividad, es el programa de restauración ecológica, el instrumento rector de planeación que establecerá las actividades y acciones necesarias para la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los procesos naturales.

El programa de restauración ecológica deberá incluir como mínimo los contenidos de las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 78 BIS referente a las declaratorias para el establecimiento de zonas de restauración ecológica, así como el coste estimado de los trabajos de restauración.

Los elementos y procedimientos que se deben considerar al formular el programa de restauración ecológica serán establecidos por el reglamento de la presente Ley.

**CAPITULO III  
DE LA EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN  
DE LOS RECURSOS NO RENOVABLES  
EN EL EQUILIBRIO ECOLÓGICO**

**Artículo 108.** Para prevenir, restaurar y controlar los efectos generados en la exploración y explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico e integridad de los ecosistemas, la Secretaría expedirá las normas oficiales mexicanas que permitan:

...

...

...

**Artículo 109 Bis.** En el uso, aprovechamiento, exploración, explotación y beneficio de los recursos naturales no renovables se evitará la destrucción de paisajes, ecosiste-



mas o áreas relevantes o frágiles, previniéndose cualquier desequilibrio ecológico.

Quienes realicen uso, aprovechamiento, exploración, explotación y beneficio de los recursos naturales no renovables ocasionando la pérdida o deterioro de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales, deberán realizar la restauración ecológica de los paisajes, ecosistemas y áreas afectadas.

### Transitorios

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente a su publicación.

**Segundo.** Con la entrada en vigor del presente decreto, el Poder Ejecutivo federal deberá revisar y modificar el reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, en relación con los artículos que reglamenten las disposiciones legales modificadas, en un término que no exceda a 60 días una vez que entre en vigor la presente iniciativa.

#### Notas:

1. Canet, C., Camprubí, A., 2006. Yacimientos Minerales: Los Tesoros de la Tierra. Fondo de Cultura Económica, La Ciencia desde México. México. Vol. 214, 227 pp.

2 <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0664:ES:HTML>

3 Arroyo, A. J. 1988. La minería en México (capital, trabajo y conflictos). Tesis Licenciatura en Sociología. Escuela de Estudios Profesionales Aragón, UNAM. México. En: Jiménez, C., Huante, P. y E. Rincón. 2006. Restauración de minas superficiales en México. Semarnat. México. 83 pp.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2007.— Diputado Roberto Mendoza Flores (rúbrica).»

### Se turna a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

### «Iniciativa que reforma los artículos 7 y 14 de la Ley General de Educación, a cargo del diputado Óscar González Morán, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, diputado Óscar González Morán, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le otorgan los artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 55, fracción II, y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa que adiciona y reforma la Ley General de Educación, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

El lenguaje es un componente esencial en el desarrollo humano, y a través de él los individuos pueden comunicar sus necesidades reales y tener acceso a la información que les asista en la toma de decisiones para encontrar posibles soluciones a los propios requerimientos de su vida diaria.

El aprendizaje de idiomas permite trascender las fronteras de la educación y la cultura, y además el acceso a mejores oportunidades de negocios, empleo; por tanto, el mejor desarrollo humano y una positiva convivencia y entendimiento entre los individuos de distintas naciones.

En la situación actual mundial, la dinámica de la economía, de los mercados, de la demanda de mano de obra e incluso del desarrollo humano ha alcanzado tal movilidad e integralidad que ningún país en el orbe puede abstraerse ni deslindarse de esta nueva forma de convivencia económica y de desarrollo humano. Si quiere alcanzar desarrollo de sus habitantes, el crecimiento de su economía e insertarse de manera activa en las posibilidades de nuevos y mejores negocios para las personas y las empresas, es menester, hoy, hacer lo posible por dar los elementos todos para que los habitantes tengan la oportunidad de incrementar las posibilidades de integrarse de manera satisfactoria con esta nueva realidad, una comunidad mundial.

En México se atiende esta nueva realidad, por ejemplo, las importantes firmas de acuerdos y tratados comerciales con diversos países del mundo. En la actualidad se tiene algún tipo de tratado comercial con cuarenta y tres naciones del mundo, lo cual nos da muestra de la importancia de generar en México amplio conocimiento de la cultura universal

y de sus lenguas; con ello se tendrán mejores herramientas para la acción laboral y competencia mundial.

La nueva dinámica mundial pone a México en una situación de migración hacia el país del norte, en donde las personas se emplean con salarios ínfimos, donde son humillados recibiendo un trato indigno, haciendo trabajos que pocos quieren realizar. Existen elementos que indican que el conocimiento de lenguas extranjeras mejorara la calidad de los empleos de los migrantes.

El 30 de abril de 2004 México acudió a una cumbre con 22 ministros de diversas economías, donde se estableció una agenda común y se convino en la enseñanza del inglés como lengua de referencia económica, cultural y educativa para la cuenca del Pacífico.

En Malasia, Singapur, Tailandia y Hong Kong, que son centros de acelerado desarrollo económico, inician con el aprendizaje del inglés desde el primer grado de primaria; China y Corea inician en el tercer grado, con cuatro horas semanales, esto, a pesar de que su alfabeto no es latino.

En Latinoamérica, los mejores ejemplos son Chile y Colombia, que han implantado programas de enseñanza de la lengua inglesa con éxito, y un elemento más para que en México iniciemos ya con este tipo de enseñanzas.

Actualmente uno de los sectores que más contribuye a la economía de México es el turismo, y paulatinamente se incrementa la calidad de este tipo de servicios. Los gobiernos en los últimos años hacen esfuerzos plausibles para fortalecer los destinos con mayor potencial turístico, pero es necesario dar a los habitantes de estos destinos herramientas para dar mejores servicios y, a su vez, que puedan incrementar de manera considerable sus ingresos y su calidad de vida. Cuando se habla de herramientas, por su puesto que se trata del conocimiento de lenguas extranjeras, a fin de contribuir a un mejor desarrollo humano.

De los estudiantes que salen del país para realizar estudios de maestría en el extranjero son pocos los que obtienen el nivel adecuado en las mediciones que se utilizan para el conocimiento de idiomas. Esto muestra que la enseñanza de idiomas en las escuelas públicas del país es claramente ineficiente o que simplemente no se le está dando el peso que requiere este tipo de asignaturas.

La mejor edad para el aprendizaje de idiomas es la niñez, que es cuando los conectores neuronales se encuentran más

susceptibles al conocimiento y la retención es de mejor calidad.

La enseñanza de lenguas extranjeras en México ya es una realidad, pero sólo se da en las escuelas privadas, lo que contribuye a que exista mayor discriminación y desigualdad entre los alumnos que estudian en escuelas públicas y los que estudian en las privadas. Los alumnos que egresan de las escuelas privadas obtienen en su formación una serie de elementos de mayor calidad para la competencia laboral o, simplemente, para el ingreso a escuelas de prestigio, e incluso en el extranjero.

El conocimiento de la cultura universal a través del aprendizaje de lenguas extranjeras dará a los habitantes de este país un elemento más para la ya de por sí fuerte competencia en el campo laboral. Necesitamos fortalecer el conocimiento de lenguas extranjeras en las escuelas públicas del país desde sus grados iniciales, como preescolar y primaria, pues es en este nivel cuando los niños pueden adquirir la mayor información posible con una relativa facilidad, con lo que se generará una mejor formación.

Con el dominio de lenguas extranjeras se incrementara la capacidad de competencia y de manera considerable la factibilidad de supervivencia para los migrantes en Estados Unidos. Y aquí en México habrá menor discriminación a los niños que no sepan inglés comparados con los que egresan de escuelas privadas.

Una muestra que hace más visible la necesidad del aprendizaje de una lengua extranjera, son las cifras internacionales que indican que hoy en el mundo el número de personas que hablan la lengua inglesa asciende casi mil 500 millones, esto indica sin cortapisas que, si no hacemos esfuerzos para mejorar este tipo de enseñanza, nos quedaremos aislados del mundo sin poder comunicarnos.

Por si no fuera suficiente el conocimiento de estas cifras, se estima que para el año 2030 la tercera parte de la población mundial se comunicará de manera básica en la lengua inglesa, que no nos quede duda, la enseñanza de lenguas extranjeras en la educación pública, es inaplazable.

Siempre que se domine una segunda lengua se tendrán un mayor número de oportunidades respecto de aquellos que no tengan el conocimiento de alguna.

En atención a lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente

### **Iniciativa por la que se reforma y adiciona la Ley General de Educación.**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción VIII del artículo 14 y se adiciona la fracción XIV al artículo 7o., para quedar como sigue:

**Artículo 7o.** La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

I. a XIII. ...

**XIV. Fomentar el conocimiento de la cultura universal y la solidaridad internacional a través del aprendizaje de lenguas extranjeras.**

**Artículo 14.** Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a que se refieren los artículos 12 y 13, corresponden a las autoridades educativas federal y locales, de manera concurrente, las atribuciones siguientes:

I. a VII. ...

VIII.- Impulsar **la enseñanza de lenguas extranjeras**, el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica;

IX. a XII. ...

...

### **Transitorio**

**Primero.** 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 24 de abril de 2007.—  
Diputado Óscar González Morán (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos.**

### **«Iniciativa que reforma diversas disposiciones del Código Penal Federal, a cargo de la diputada Silvia Oliva Fragoso, del Grupo Parlamentario del PRD**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXI, 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, la suscrita, diputada Silvia Oliva Fragoso, perteneciente al Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, somete a la consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados iniciativa de reformas del Código Penal Federal, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Los niños y las niñas, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, deben crecer en el seno familiar, en un ambiente sano que les procure felicidad, amor y comprensión. Hay, por tanto, la necesidad de proporcionarles cuidado y asistencia especiales en razón de su vulnerabilidad. Deben estar plenamente preparados para una vida independiente en sociedad y ser educados en el espíritu de los ideales proclamados en el derecho internacional, especialmente en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, con un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad.

La sexualidad como rasgo inherente al ser humano permea todos los aspectos del obrar del hombre; se encuentra presente en todo momento del desarrollo del ser humano, su adecuado conocimiento en los niños y las niñas hace acrecentar su individualidad y su dignidad como personas. El proceso para llegar a la madurez sexual, pasa por diferentes etapas, cada una con su propia importancia; sin embargo la de la niñez es relevante porque en ella se sientan las bases de la formación del carácter y la personalidad. Según el Unicef:

“Se ha comprobado que la autoconfianza, la autoestima, la seguridad, la capacidad de compartir y amar, e incluso las habilidades intelectuales y sociales, tienen sus raíces en las experiencias vividas durante la primera infancia en el seno familiar.”

Por eso es imprescindible conocer, cuidar y respetar esta importante etapa de la vida de los niños, porque en ella se marca y determina el futuro del ser humano y al mismo

tiempo se va formando su escala de valores que estará presente en toda su vida.

En la niñez, la sexualidad se empieza a formar, caracterizándose por la autoexploración y el descubrimiento de su propia identidad. Si durante este período se introduce al niño a prácticas sexuales o a conductas no propias de su edad, se producen trastornos biopsicosociales que afectarán el completo desarrollo de su vida; que serán daños incalculables para su desarrollo integral como ser humano.

Por los motivos anotados, afirmamos que los niños deben estar educados, protegidos y apartados de toda práctica sexual no propia de su edad, considerando a la pederastia, como uno de los problemas más graves por los que algunos menores han pasado.

“La *pederastia*, también llamada *pedofilia*, de las palabras griegas que significan ‘tendencia a los niños’, supone la existencia de actividades sexuales con niños y niñas prepúberes (generalmente de 13 o menos años de edad). Para que el trastorno se considere como tal, el individuo que lo sufre debe tener al menos 5 años más que el niño...”

“En la Grecia clásica era frecuente el contacto homosexual de varones con prepúberes. En el imperio romano, los hijos de los esclavos podían ser destinados al uso pederástico.”<sup>1</sup>

“En Estados Unidos se considera que alguien puede ser pederasta a partir de los 16 años (mayoría de edad penal en la mayor parte de los estados).”<sup>2</sup>

No es raro que los pederastas busquen excusas de su conducta; algunos argumentan que sus acciones tenían un valor educativo o moralizante, o que las caricias casuales fueron hechas sin “mala intención”. Una arista sumamente importante en esta conducta es que los pederastas suelen llenar de atenciones al menor para buscar su “cooperación” o su “complicidad”, aprovechando la ambivalencia de sentimientos que pueden ser provocados en éste; por un lado, su sexualidad puede ser despertada, percibiendo sensaciones placenteras durante el abuso y, por el otro, tener sentimientos de culpa o ansiedad provocando trastornos sexuales que, si no son tratados, estarán afectando toda su vida.

Según cifras del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y diversas organizaciones no gubernamen-

tales, en el mundo anualmente 1.2 millones de niños son víctimas de violaciones. En México y Centroamérica, la cifra asciende a entre 16 mil y 20 mil.<sup>3</sup>

Como respuesta de esta problemática mundial tan grave, se crea el Comité de los Derechos de los Niños (organismo de control formado y fundamentado en el artículo 43 de la Convención sobre los Derechos del Niño, de las Naciones Unidas), documento que exige a los Estados firmantes entregar un informe cada cinco años de las acciones públicas encaminadas a la prevención y a la protección del niño. México presenta un atraso de dos años en la entrega de sus programas de prevención y protección de nuestros menores. Ante esta perspectiva tan alarmante, Naciones Unidas ha puesto a nuestro país en una lista especial de observación y recomendación, sobre todo porque no existe en ninguna de nuestras legislaciones penales algún tipo penal, ni sanción específica a la pederastia. Esta omisión legal ha convertido a México y a muchos países (Tailandia, Filipinas, Costa Rica y Brasil, entre otros) en terrenos fértiles para cometer delitos relacionados con la pederastia.

La práctica de la pederastia tiene como distintivo de otros delitos que, en su *modus operandi*, en la mayoría de las veces es cometido por personas conocidas por la víctima (hogar, escuela, centros recreativos o iglesia); es decir, por las que se encuentran, frente a la víctima, ante una situación de confianza o de superioridad jerárquica. Los pederastas son adultos que usando su relación de convivencia o familiaridad cometen delitos con la seguridad de una sanción eventual o mínima; muchos de ellos amenazan a sus víctimas con la finalidad de que callen. La amenaza más sutil y, al mismo tiempo más cruel, es hacer creer al menor que él también es culpable, o que nadie le va a creer si el asunto se sabe. De hecho, estas personas se ven beneficiadas en muchas ocasiones ante la falta de credibilidad de los menores y por el apoyo que encuentran por las otras personas cercanas a éstos.

Aunque no hay cifras oficiales recientes sobre el tema, hasta hace dos años el número de denuncias por maltrato infantil presentadas en el país fue de 38 mil 554 casos, de los cuales poco más de 22 mil fueron situaciones comprobadas; y el número de menores atendidos fue de 36 mil 645, en la mayoría de las ocasiones predominó la omisión de cuidados, las agresiones físicas y las emocionales, la negligencia de sus familiares, los abusos sexuales y la explotación sexual comercial.

Del total de casos atendidos, las niñas encabezan las denuncias, con 17 mil 345, y los niños las secundan, con 16 mil 877 acusaciones ante instancias judiciales.

De acuerdo con estadísticas del Programa de Prevención del Maltrato del Menor proporcionadas por la Red de Derechos de la Infancia en México, el estado de México, Michoacán, Nuevo León, Puebla y Yucatán encabezan el número de las denuncias de menores por maltrato infantil y las entidades con la mayor cifra de atenciones a infantes agredidos son Chiapas, Guanajuato, Yucatán, México, Oaxaca, Sinaloa y Sonora.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información, hace 6 años la población de menores de 12 años en el país era de 32 millones 586 mil 973, de los que 16 millones 72 son mujeres y el resto varones.

En este marco poblacional, por el número de incidencias de los receptores de las agresiones principalmente la encabezan los hijos, seguidos por hijastros, sobrinos, nietos, hermanos primos y otros.

Sin embargo, resulta importante señalar que se han ventilado las diferentes violaciones que han sufrido niños por parte de sacerdotes, ministros de cultos religiosos, maestros y conserjes de escuelas, y que si bien no existen cifras concretas al respecto, lo cierto es que ésta es una realidad latente, como se puede apreciar en la nota periodística donde se señala que admiten ex legionarios de Cristo ser víctimas de abuso sexual y violación por el sacerdote Marcial Maciel, así como de la acción que emprendieron los padres de Patricio, alumno de preescolar del Oxford que presuntamente fue abusado sexualmente por un maestro.<sup>4</sup> En el mismo diario se señala otro caso, el de Joaquín Aguilar, quien asegura que cuando era monaguillo fue víctima de abusos sexuales por su compatriota, el sacerdote Nicolás Aguilar. Además, el caso dado a conocer ampliamente por los medios de difusión, que a Jean Succar Kuri (conocido como el pederasta de Cancún) se le sigue un proceso por los delitos de pornografía infantil, violación equiparada y corrupción de menores. Aunque no se tiene el resultado final de todas las investigaciones de estos casos, el problema ya es conocido; sin embargo, en la mayoría de las ocasiones se oculta.

En la República Mexicana, los menores son víctimas de diversos maltratos; la omisión de cuidados protagoniza la lista, con poco más de 10 mil casos; la agresión física le sigue, con 8 mil 638; los daños emocionales, con 7 mil 749;

la negligencia, con 3 mil 25; los abandonos, con 2 mil 824; el abuso sexual, con mil 397; la explotación laboral, con 283; y la explotación sexual comercial, con 58.

En atención a lo anterior, se considera la necesidad prioritaria de incluir en el catálogo de delitos la pederastia, con penas más severas y equivalentes a las consecuencias que producen tales conductas. La legislación penal federal actual, contiene a la pederastia como violación equiparada; sin embargo, consideramos necesario, dada la importancia del bien jurídico tutelado, que se debe de incluir un capítulo especial y que esta regulación incluya sus propias agravantes.

La necesidad de incluir a la pederastia en un capítulo especial atiende a los compromisos asumidos por México al ratificar diferentes ordenamientos internacionales.

La Declaración de los Derechos de los Niños de la ONU (1959) subraya y enumera sus derechos para que disfruten de protección especial y dispongan de oportunidades y servicios que les permitan desarrollarse felizmente en forma sana y normal, en condiciones de libertad y dignidad; para que tengan un nombre y una nacionalidad desde su nacimiento; para que gocen de los beneficios de seguridad social y reciban tratamientos, educación y cuidados especiales (si tienen algún padecimiento); para que crezcan en un ambiente de afecto y seguridad; para que reciban educación y figuren entre los primeros que reciban auxilio en casos de desastres o guerras; para que se le proteja contra cualquier forma de discriminación, a la par de que sean educados en un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos, por la paz y la fraternidad universal.

Basada en la anterior declaración y como un instrumento vinculante se crea la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989), una serie de normas y obligaciones irrevocables, aceptadas universalmente, en las cuales se ofrecen mayor protección y apoyo a los derechos de la infancia. Al aprobar la convención, la comunidad internacional reconoció que los derechos de los niños y las niñas son el edificio que nos permitirá garantizar los derechos humanos de las generaciones futuras. En el artículo 19, la Convención de los Derechos del Niño obliga a los Estados a proteger a los niños “contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo”.

En la legislación mexicana existe la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2000), que señala que serán niños las personas menores de 12 años y adolescentes las personas mayores de 12 años y menores de 18 años; dentro de sus principales preceptos refiere el del interés superior de la infancia; el de tener una vida libre de violencia; el de corresponsabilidad de los miembros de la familia, Estado y sociedad; el de la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales.

La misma ley señala que el gobierno federal promoverá la adopción de un programa nacional para la atención de los derechos de la infancia y adolescencia, en el que se involucre la participación de las entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como del sector privado y social, para la instrumentación de políticas y estrategias que contribuyan al cumplimiento de la presente ley y garantice el mejoramiento de la condición social de niñas, niños y adolescentes.

Por tanto, actuando en congruencia con la normatividad nacional e internacional en materia de protección de los derechos de las niñas y los niños, y con la obligación del Estado de generar mecanismos que permitan su respeto irrestricto, es que se propone en la presente iniciativa:

Crear un capítulo especial que describa la conducta y el tipo penal del delito de pederastia; inhabilitar a quien cometa el delito de pederastia en el ejercicio de su empleo, cargo o profesión, hasta por un tiempo igual al de la pena impuesta; la pérdida de derechos familiares, cuando el delito sea cometido por quien ejerza la patria potestad, la tutela, la curatela o la guarda y custodia; e incluir las propias agravantes del delito de pederastia, derivadas de las características especiales en su comisión como son la confianza y vulnerabilidad del menor frente a su agresor.

**Iniciativa de reformas del Código Penal Federal**, al tenor de la siguiente redacción:

**Artículo Único.** Se reforma el primer párrafo del artículo 261; se deroga la fracción I y se reforma la fracción III del artículo 266; se adiciona la denominación del Capítulo II del Título Decimoquinto; se reforman los artículos 267, 268, 269 y 270, todos del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 261.** Al que sin el propósito de llegar a la cópula ejecute un acto sexual en una persona que no tenga la ca-

pacidad de comprender el significado del hecho o que por cualquier causa no pueda resistirlo o la obligue a ejecutarlo, se le aplicará una pena de dos a cinco años de prisión.

...

**Artículo 266.** ...

I. **Se deroga**

II. ...

III. Al que sin violencia y con fines lascivos introduzca por vía anal o vaginal cualquier elemento o instrumento distinto del miembro viril en una persona que no tenga capacidad de comprender el significado del hecho, o por cualquier causa no pueda resistirlo, sea cual fuere el sexo de la víctima.

...

## Capítulo II Pederastia

**Artículo 267.** Al que realice cópula o introduzca por vía anal, vaginal o bucal cualquier elemento, instrumento u otra parte del cuerpo humano distinto del pene, con persona de cualquier sexo menor de doce años, se le impondrá prisión de ocho a veinte años.

Si se ejerciera violencia física o moral, se aumentará hasta en una mitad.

Para los efectos de este artículo, se entiende por *cópula* la introducción del miembro viril en el cuerpo de la víctima por vía vaginal, anal u oral, independientemente de su sexo.

**Artículo 268.** Al que sin el consentimiento de una persona de cualquier sexo menor de doce años, y sin el propósito de llegar a la cópula ejecute en ella un acto sexual, la obligue a observarlo o a ejecutarlo se le impondrán de cuatro a siete años de prisión.

Si se ejerciera violencia física o moral, se aumentará hasta en una mitad.

**Artículo 269.** Las penas previstas en los dos artículos anteriores se aumentarán en dos terceras partes cuando fueren cometidos

I. Con intervención directa o inmediata de dos o más personas;

II. En contra de dos o más personas;

III. Por quien tenga con la víctima parentesco por afinidad, consanguinidad o civil o ejerza sobre ella patria potestad, tutela, curatela, guarda y custodia. Además de la pena de prisión, el autor del delito perderá la patria potestad, tutela, curatela, o guarda y custodia, según sea el caso, respecto de todos sus descendientes, así como los derechos que pudiera tener respecto de los bienes de la víctima.

IV. Por quien desempeñe un cargo o empleo público, utilizando los medios o circunstancias que ellos le proporcionen. Además de la pena de prisión, el sentenciado será destituido e inhabilitado para desempeñar el cargo o comisión o cualquier otro de carácter público o similar, hasta por un tiempo igual a la pena impuesta;

V. Por quienes tengan contacto o convivan ocasional o permanentemente con la víctima por motivos laborales, docentes, médicos, domésticos, religiosos o cualquier otro que implique confianza, subordinación o superioridad. Además de la pena de prisión, el sentenciado será suspendido por un término igual a la pena impuesta en el ejercicio de su empleo, cargo o profesión;

VI. Por quien habite ocasional o permanentemente en el mismo domicilio de la víctima; y

VII. Por quien aproveche la confianza depositada en ella por la víctima, por motivos de afectividad, amistad, gratitud o cualquier otro similar.

En todos los casos, el juez acordará las medidas pertinentes para que se prohíba permanentemente al ofensor tener cualquier tipo de contacto o relación con la víctima.

**Artículo 270.** A cualquier persona que tenga conocimiento de las conductas descritas en los artículos anteriores y no acuda a la autoridad competente para denunciar el hecho y evitar la continuación de la conducta se impondrán de dos a siete años de prisión.

#### Transitorio

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

#### Notas:

1 <http://www.drromeu.net/pederast.htm>

2 *Ibidem.*

3 Unicef/CIESAS, Elena Azaola (Comp.), *Infancia robada: niñas y niños víctimas de la explotación sexual en México.*

4 *El Porvenir*, 29 de marzo de 2007.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2007.— Diputada Silvia Oliva Fragoso (rúbrica).»

#### Se turna a la Comisión de Justicia.

#### «Iniciativa que reforma el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal, a cargo del diputado Pedro Montalvo Gómez, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Pedro Montalvo Gómez, diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que le conceden los artículos 71, fracción II, y 73, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

Para el Grupo Parlamentario del Revolucionario Institucional, resulta indispensable avanzar en nuevas relaciones económicas entre los distintos ámbitos del poder público; y para ello, las decisiones políticas que se tomen en la Cámara de Diputados juegan un papel fundamental.

Es de vital importancia aprovechar la oportunidad que ahora se presenta de abrir los cauces necesarios al federalismo

hacendario en nuestro país. Para ello habrá que construir un nuevo pacto federal e implantar un nuevo sistema tributario y una nueva hacienda pública. Un federalismo hacendario eficaz, con facultades específicas en el manejo de los recursos públicos en los tres niveles de gobierno, de conformidad con lo establecido en nuestra Carta Magna y las exigencias de la nueva realidad mexicana se convierte en un tema de prioridad en la reforma del Estado.

Ante esa realidad, la federación, sus entidades federativas y los municipios requieren los recursos y las facultades necesarios para que las finanzas públicas se constituyan en verdaderos instrumentos de impulso al desarrollo del país. Estas consideraciones motivaron las reformas de la Ley de Coordinación Fiscal de diciembre de 1997, con las cuales se creó el nuevo régimen jurídico de aportaciones en la figura del Ramo 33.

En tal virtud, la iniciativa que hoy ponemos a consideración de esta soberanía pretende renovar la vigencia del federalismo como vínculo entre los distintos órdenes de gobierno, desde la base misma de la organización social. Es una contribución a la expresión de la democracia a partir de los cimientos de la sociedad que permite la consolidación de la participación de las comunidades en la determinación del destino de los recursos públicos autorizados para el desarrollo, lo que permite avanzar hacia un estado de derecho socialmente orientado, consolidar estados y municipios fuertes, que cuenten con una activa participación ciudadana, capaz de orientar y dar transparencia al ejercicio del gasto público.

La Ley de Coordinación Fiscal establece el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, que se destinará en forma exclusiva, según la propia ley, al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a las inversiones que beneficien directamente a los sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema, y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, cuyo destino se centra exclusivamente en la satisfacción de requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas al desarrollo social de sus habitantes.

Con la presente iniciativa se pretende fortalecer las actividades productivas agropecuarias, la principal fuente de recursos económicos de las comunidades, ya sea para autoconsumo, para producción y consumo mediante coope-

rativas, o para comercialización a nivel nacional o internacional. Ello, ante la certeza de que no ha existido una política agrícola nacional capaz de corregir a tiempo los desequilibrios recurrentes que se presentan en el sector agropecuario o, en su defecto, amortiguar los efectos de estos desequilibrios sobre la economía rural.

El compromiso de México con los productores agrícolas es diametralmente desventajoso frente al de nuestros socios comerciales, principalmente Europa y EUA. En la nación vecina del norte, por efectos de la ley llamada "Farm Bill", se otorgaron 110 mil millones de dólares para el campo en 10 años. En México, para el mismo periodo sólo se presupuestaron 10 mil millones de dólares. Es decir, en Estados Unidos gastan 11 veces más en su campo. Por ello, es sencillo predecir lo que ocurrirá a partir de 2008, cuando se abre totalmente la frontera de América del Norte a los productos agropecuarios, si continuamos con incentivos exigüos para las mujeres y los hombres que producen en el campo mexicano.

Añadamos a ello el conjunto de subsidios y políticas proteccionistas de esos países, que llegan a pagar por no producir, generando un *dumping* de Estado, constituyen una competencia desleal, que tiene trabados los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio para igualar los apoyos al campo entre ellos y nosotros. La falta de avance exige que tomemos iniciativas propias. Ésta es una de ellas.

La existencia de políticas de estímulo y protección agropecuaria impacta el bienestar y el futuro de la mayoría de los municipios del país. Tomemos en consideración que en el inventario de ciudades medias, sólo se agrupan 150 ciudades. Por tanto, más de 2 mil 300 municipios tienen la característica de ser semiurbanos y rurales, subsistiendo de las actividades del campo. Este conjunto de pueblos, rancharías y comunidades constituyen el sector que pretende ser beneficiado con este proyecto de indudable compromiso nacional con las regiones con mayor rezago y marginalidad social.

Una práctica común en nuestro país son las constantes fluctuaciones de los apoyos presupuestales que año con año son destinados hacia este sector, diferencias que más que al alza tienden a reducirse, esto se agrava porque los problemas de comercialización y establecimiento de precios de los productos y la entrega de apoyos económicos son resueltos con base en la capacidad de movilización y los métodos de presión empleados por los agricultores.



Eso ocasiona la desmotivación de comunidades enteras que, ante la poca rentabilidad de las actividades agropecuarias, se ven obligadas al arrendamiento o la venta de sus tierras con la finalidad de buscar otros métodos de subsistencia. Éste ha sido un factor importante que da lugar a fenómenos migratorios generadores de otros problemas sociales.

Es necesario que la infraestructura productiva agropecuaria cuente con recursos anuales garantizados para financiarse, por lo que se propone destinar un porcentaje del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que actualmente se constituye de 2.5 por ciento de la recaudación federal participable, de tal manera que de ese porcentaje 0.303 por ciento se destine al Fondo para la Infraestructura Social Estatal, 1.5 por ciento se remita al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y 0.697 por ciento se dirija al desarrollo de infraestructura productiva agropecuaria.

De aprobarse esta reforma, su impacto económico sería etiquetar cerca de 9 mil millones de pesos para los proyectos de infraestructura productiva agropecuaria, del total de cerca de 32 mil millones que constituye el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Estos recursos darían verdadero oxígeno al rescate del campo mexicano, por la vía de la infraestructura que edifican los municipios, en cumplimiento de las responsabilidades señaladas en el artículo 115 de nuestra Constitución Política.

El México por el que aquí luchamos requiere que el gobierno, en sus tres niveles, esté cercano a la sociedad; que se convierta en un gobierno sensible a las necesidades y demandas de la gente; que el poder sea concebido como un ejercicio democrático y que se legitime socialmente con una filosofía de servicio y convicción para resolver los problemas más urgentes. En síntesis: replantear las relaciones existentes entre la sociedad y el Estado es una tarea que no debemos dejar pendiente por más tiempo.

Por lo expuesto, sometemos a esta Cámara de Diputados de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo primero del artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

**Artículo 32.** El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, a 2.5 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio Presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable, 0.303 por ciento corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal, **1.5 por ciento** al Fondo para Infraestructura Social Municipal y **0.697 por ciento al desarrollo de infraestructura productiva agropecuaria.**

...

...

### **Artículos Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor a partir de la integración del paquete fiscal para 2008.

**Segundo.** Publíquese 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 24 de abril de 2007.—

**Diputados:** Emilio Gamboa Patrón, Ricardo Aldana Prieto, Pedro Montalvo Gómez (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.**

**«Iniciativa 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, me-

dian­te 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 intensión 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 planeados.

**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 3° 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 verifi-

car 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 sep-

tiembre de 2007. Estas precisiones con 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 Pro-



fesional 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, ISSFAM, 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 al-

canzar 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 vi-

gente 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 Tercero.** 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 de-

mocracia 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 per-**

**tinientes 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 modifi-**



**caciones 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 Electro 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 prevalecer 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 cual-**

quier 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 exten-

siva 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 competan 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).»

**Se turna a la Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Presupuesto y Cuenta Pública, y de Hacienda y Crédito Público.**

**«Iniciativa 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 solici-

tudes 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 un 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).»

#### **Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales.**

#### **«Iniciativa que reforma el artículo 47 de la Ley General de Educación, a cargo de la diputada Claudia Cruz Santiago, del Grupo Parlamentario del PRD**

La suscrita Claudia Cruz Santiago, diputada federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de conformidad a lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, sometemos a la consideración de esta Asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 47 de la Ley General de Educación, con base en la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

En esta época de acelerado desarrollo tecnológico y de profundas transformaciones de las relaciones sociales, políti-



cas y económicas, el reto de fortalecer la educación nacional, de manera particular la pública, requiere de verdadera voluntad y compromiso de cambio de sociedad y gobierno.

Considerada siempre en los discursos como la gran prioridad nacional, pero desdeñada en la práctica cotidiana, la educación es punto de partida y llegada de cualquier proyecto de futuro personal y colectivo para acceder a mejores condiciones de vida y trabajo para los mexicanos; es el eje fundamental para la construcción de una ciudadanía ética que aprecie y practique cotidianamente la democracia, el respeto a los derechos humanos, el ejercicio de la tolerancia, el reconocimiento a la diversidad lingüística, étnica, de genero, raza o credo.

Hacer realidad el mandato expresado en el artículo tercero de nuestra ley suprema, elevando nuestros niveles educativos, incorporando en plenitud y equidad a millones de mexicanos que aun no tienen acceso a ella, integrar un sistema nacional bajo una dinámica realmente federalista, exige de los distintos actores de la educación, entre los cuales sobresale destacadamente esta soberanía, impulsar leyes, normas y prácticas que permitan a la educación mexicana cumplir con la formación del educando en y para la libertad; con el alto ideal de la solidaridad con sus semejantes por delante, bajo la guía del conocimiento científico emancipador.

El artículo 32 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, contempla su derecho a una educación que respete su dignidad y les prepare para la vida en un espíritu de comprensión, paz y tolerancia en los términos del artículo 3o. de la Constitución

Por otra parte establece que las leyes promoverán las medidas necesarias para que se les proporcione la atención educativa que por su edad, madurez y circunstancias especiales requirieran para su pleno desarrollo.

Para evitar la discriminación de las niñas y las adolescentes en materia de oportunidades educativas, se deben establecer los mecanismos que se requieran para contrarrestar las razones culturales, económicas o de cualquier otra índole, que propicien la discriminación.

Las niñas, niños y adolescentes que posean cualidades intelectuales por encima de la media, tengan derecho a una educación acorde a sus capacidades, así como a contar con las condiciones adecuadas que les permita integrarse a la sociedad.

De conformidad con el artículo 23 de la Convención de los Derechos del Niño, la asistencia que el Estado debe prestar para la educación de niños y niñas, debe ser gratuita siempre que sea posible, habida cuenta de la situación económica de los padres o de las otras personas que cuiden del niño, y estará destinada a asegurar que los niños y las niñas tengan un acceso efectivo a la educación, la capacitación, los servicios sanitarios, los servicios de rehabilitación, la preparación para el empleo y las oportunidades de esparcimiento y reciba tales servicios con el objeto de que el niño logre la integración social y el desarrollo individual, incluido su desarrollo cultural y espiritual, en la máxima medida posible.

Actualmente nos encontramos que la tecnología en el mundo avanza minuto a minuto y nos enfrentamos cada día que el universo de las computadoras se encuentra inmerso en todas las acciones de nuestra vida, es por ello que resulta importante preparar desde temprana edad a las niñas y niños, con el objeto de dotarles de las herramientas necesarias para que su aprovechamiento escolar les permita situarse en un nivel de competencia e igual de oportunidades en relación con los profesionistas que egresen de las universidades privadas.

Por otra parte nos encontramos con la necesidad de que nuestros niños y niñas cuenten con la posibilidad de aprender un idioma más en relación al que dominan de acuerdo a su lugar de origen.

Hoy en día los grandes negocios y la relación entre los diferentes países para tratar los temas de interés mundial, nos han llevado a la concertación de acuerdos, conferencias, tratados, pactos internacionales, es decir se ha establecido una relación dinámica entre las naciones, lo que nos obliga a estar preparados para poder interactuar al nivel de las naciones involucradas. Para ello un factor importante es la comunicación, en el caso específico que nos ocupa, se encuentra la relevancia de la lengua o lenguaje que a través de las legislaciones internacionales se ha establecido como un idioma oficial, refiriéndonos al idioma inglés.

Si revisamos los planes de estudio de nivel primaria y secundaria que actualmente se manejan dentro de la Secretaría de Educación Pública, encontramos, en el caso del nivel primaria, con la ausencia de las asignaturas de computación e inglés. En el caso del nivel secundaria nos encontramos que se imparte la materia de lengua extranjera, específicamente el idioma inglés.

Lo anterior revela la necesidad y obligación por parte del Estado a elaborar un análisis del plan de estudios vigente, para realizar cambios que nos sitúen a la vanguardia de la educación, estableciendo raíces sólidas para que los niños, niñas y adolescentes cuenten con una preparación que les permita tener las herramientas necesarias para los futuros profesionistas en que se convertirán.

Con base en lo anteriormente expuesto, ponemos a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 47 de la Ley General de Educación:

**Artículo Único.** Se reforman las fracciones III Y IV y se adiciona una fracción V al artículo 47 de la Ley General de Educación para quedar como sigue:

“**Artículo 47.** Los contenidos de la educación serán definidos en planes y programas de estudio.

En los planes de estudio deberán establecerse:

**I. a II. ...**

**III.** Las secuencias indispensables que deben respetarse entre las asignaturas o unidades de aprendizaje que constituyen un nivel educativo,

**IV.** Los criterios y procedimientos de evaluación y acreditación para verificar que el educando cumple los propósitos de cada nivel educativo, y

**V. Contenidos obligatorios de inglés y computación en la educación básica.**

**Artículo Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2007.—  
Diputada Claudia Cruz Santiago (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos.**

**«Iniciativa 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).»

**Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales.**

### «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, suscrita por diputados de diversos grupos parlamentarios»

Los diputados Ector Jaime Ramírez Barba, Margarita Arenas Guzmán, Adriana Rebeca Vieyra Olivares y José Antonio Muñoz Serrano, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, y los demás suscritos, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 constitucional y en la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de esta honorable Cámara iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción I Bis al artículo 389 y los artículos 389 Bis y 389 Bis 1 a la Ley General de Salud, al tenor de las siguientes

#### Consideraciones

De los 2 millones de nacimientos que ocurren al año en México, según cifras del INEGI, solamente se registra aproximadamente el 70 por ciento en el primer año de nacimiento. Es decir, el 30 por ciento se registra de forma extemporánea, habiendo casos en que esto ocurre hasta el momento en que el niño va a ingresar a la escuela o incluso después. Además, existe una alta proporción de subregistro de nacimientos. Según estimaciones elaboradas por el Conapo, ésta alcanzó 25 por ciento en 2005.

Los estados con mayor problema en el registro de nacimientos son: Chiapas, Guerrero y Veracruz, con aproximadamente 50 por ciento de registro extemporáneo en 2004 y más de 60 por ciento de subregistro en 2005. Por el contrario, destacan estados como Yucatán y Aguascalientes con más del 80 por ciento de registro oportuno y menos de 10 por ciento de subregistro.

El registro extemporáneo y el subregistro tiene que ver con diversos factores, entre ellos, la falta de conciencia en la población sobre la importancia de que los recién nacidos adquieran identidad jurídica.

Sabemos que la falta del registro de nacimiento expone a la población infantil a diversos riesgos, como el traslado ilícito o robo de infantes y la falta de garantías y derechos de los propios niños. Además, afecta el sistema de información, ya que al no constar el hecho del nacimiento, disminuye la confiabilidad en el cálculo de indicadores tan relevantes como la tasa de mortalidad infantil, la de natalidad y la de fecundidad. También se ven afectados los programas dirigidos a esta población.

Aunado a lo anterior, los requisitos para la obtención del acta de nacimiento en nuestro país, son diversos, dependiendo del código civil de cada entidad; en algunos estados solicitan un aviso de nacimiento, otros la presentación de un comprobante de alumbramiento o constancia de nacido vivo, en otros más se requiere el certificado de nacimiento o de maternidad, cada uno con información diferente.

Por lo anterior, se deben impulsar medidas que ayuden a homogeneizar el registro de los nacimientos, tanto para mejorar las estadísticas vitales como para evitar problemas a la población en cuanto a la obtención del acta de nacimiento.

Se propone, para fines de salud pública, el uso del certificado de nacimiento, al igual que los certificados de defunción y de muerte fetal; con el propósito de realizar el registro oportuno, veraz e íntegro de los nacidos vivos ocurridos en el territorio nacional, a fin de contar con información estadística confiable y homogénea para fines legales, y que apoye la toma de decisiones en acciones de salud pública.

El Seguro Médico para una Nueva Generación se convertirá en un instrumento para facilitar el aseguramiento de los recién nacidos, logrando el acceso equitativo a los servicios de salud, inclusive antes de acudir a una oficina del Registro Civil.

La legislación civil establece un término de seis meses posteriores al nacimiento para que los padres registren el mismo, por lo que cobra mayor importancia la expedición del certificado de nacimiento, que se propone sea expedido para cada nacido vivo por el médico que atendió el parto o el personal autorizado, inmediatamente después del mismo o dentro de las primeras veinticuatro horas de ocurrido.

De igual manera, para fines sanitarios, se hace necesario conceptualizar al “nacido vivo” con el único fin de establecer un parámetro para la expedición del certificado de nacimiento.

Se propone reformar el artículo 389 de la Ley General de Salud para incorporar al certificado de nacimiento. Con ello se pretende lograr cifras confiables, completas y oportunas sobre los nacimientos ocurridos en el país para estar en posibilidades de planear la equitativa distribución de servicios y recursos.

Asimismo, se propone la adición de los artículos 389 bis y 389 Bis 1 para establecer la vinculación del certificado de nacimiento con el acta respectiva que expidan las autoridades del Registro Civil, así como, las personas autorizadas para expedirlo.

La intención es generar el incentivo entre la población para exigir el certificado y asegurarse de la confiabilidad del origen y la información contenida en el mismo.

Para lograr información uniforme y útil para el seguimiento de las condiciones de salud de la población y para la toma de decisiones en el proceso de las políticas de salud se incorpora un artículo transitorio que establece la obligación de la Secretaría de Salud, de emitir el modelo del certificado de nacimiento que debe ser utilizado en todas las unidades de atención y por todas las personas autorizadas para su emisión, en todo el territorio nacional.

Finalmente, se considera que la implantación de una medida de este tipo, requiere de trabajo y esfuerzos de concientización e información entre la ciudadanía con especial énfasis en poblaciones marginadas, ya que a pesar de que el número de nacimientos ocurridos en hospitales se ha incrementado de forma importante, de 71.3 por ciento en 1990 hasta 93 por ciento en 2005, en las áreas de mayor índice de marginación los nacimientos ocurren con mayor frecuencia fuera de unidades hospitalarias, llegando a representar hasta 80 por ciento.

Por tal motivo, se establece en la reforma propuesta la obligación de las autoridades de salud y civiles para la realización de actividades específicas que promuevan el uso del certificado a fin de lograr el registro oportuno de todos los recién nacidos.

Por lo anterior, someto a la consideración del Pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se adicionan diversos artículos a la Ley General de Salud**

#### **Único. Se adicionan una fracción I Bis al artículo 389 y los artículos 389 Bis y 389 Bis 1 a la Ley General de Salud**

Artículo 389. Para fines sanitarios se extenderán los siguientes certificados:

I. Prenupciales;

**I Bis. De nacimiento.**

II. De defunción;

III. De muerte fetal, y

IV. De exportación a que se refieren los artículos 287 y 288 de esta ley, y

V. Los demás que se determinen en esta ley y sus reglamentos.

**Artículo 389 Bis. El certificado de nacimiento se expedirá para cada nacido vivo una vez comprobado el hecho. Para tales efectos, se entenderá por nacido vivo, al producto de la concepción expulsado o extraído de forma completa del cuerpo de su madre, independientemente de la duración del embarazo, que después de dicha separación respire o de cualquier otra señal de vida como frecuencia cardíaca, pulsaciones de cordón umbilical o movimientos efectivos de los músculos de contracción voluntaria, tanto si se ha cortado o no el cordón umbilical y esté o no desprendida la placenta.**

**El certificado de nacimiento será expedido por profesionales de la medicina o personas autorizadas para ello por la autoridad sanitaria competente.**

**Artículo 389 Bis. El certificado de nacimiento será requerido por las autoridades del Registro Civil a quienes pretendan declarar el nacimiento de una persona, con las excepciones que establezcan las disposiciones generales aplicables.**

### **Transitorios**

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

**Segundo.** La Secretaría de Salud expedirá el modelo de certificado de nacimiento, mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación, para su conocimiento general y observancia en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos.

**Tercero.** La Secretaría de Salud, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las autoridades sanitarias y del Registro Civil de las entidades federativas, promoverá la utilización del certificado de nacimiento.

Diputados: Ector Jaime Ramírez Barba (rúbrica), Margarita Arenas Guzmán, Adriana Rebeca Vieyra Olivares, José Antonio Muñoz Serrano, Beatriz Eugenia García Reyes, Ángel Humberto García Reyes, Efraín Arizmendi Uribe, Jorge Quintero Bello, María Mercedes Corral Aguilar, Yolanda Mercedes Garmendia Hernández, José Ignacio Alberto Rubio Chávez, María Gloria Guadalupe Valenzuela García, María Oralia Vega Ortiz, Elizabeth Morales García, Gilberto Ojeda Camacho, Lorena Martínez Rodríguez, Nemesio Rodríguez Rodríguez, Patricia Villanueva Abraján, Tomás Gloria Requena, Olga Patricia Chozas y Chozas, Juan Abad de Jesús, Ricardo Cantú Garza, Efraín Morales Sánchez, Fernando Enrique Mayans Canabal, Holly Matus Toledo, Maricela Contreras Julián, Roberto Flores Mendoza, Joaquín Conrado de los Santos Molina, Miguel Ángel Navarro Quintero, Daniel Dehesa Mora.»

### Se turna a la Comisión de Salud.

#### «Iniciativa que abroga la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, a cargo del diputado Javier Hernández Manzanares, del Grupo Parlamentario del PRD

El suscrito, diputado federal Javier Hernández Manzanares, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del pleno de esta Cámara de Diputados la presente iniciativa de decreto que abroga la Ley del Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos, de conformidad con la siguiente:

#### Exposición de Motivos

En la década de 1960, previo al inicio de los juegos olímpicos, se informó a los ciudadanos que, con motivo de este evento, el gobierno mexicano tenía la imperiosa necesidad de contar con una mayor cantidad de recursos para

poder construir, equipar y preparar todas las instalaciones necesarias para llevar a cabo estos juegos olímpicos. Para el gobierno federal de esos años era una oportunidad única para que la comunidad internacional pudiera conocer la cultura de nuestro país.

Con ese motivo se aprobó, el 28 de diciembre de 1962, el decreto por el cual se promulgó la Ley del Impuesto sobre la Tenencia o Uso de Automóviles, para poder cobrar un impuesto a todo aquel ciudadano que fuera propietario de un vehículo. El nuevo impuesto tendría una duración de sólo dos años, cuestión que evidentemente fue incumplida, pues al pasar el tiempo este impuesto se volvió permanente.

En 1974 la Ley del Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos sufrió una nueva reforma para que los estados y municipios pudieran participar en la recaudación. Hacia 1977 se volvió a reformar esta ley, modificando los factores mediante los cuales se cobraba el impuesto.

En 1980 el presidente José López Portillo abrogó la ley y presentó una nueva, esto con el fin de ampliar a diversos vehículos como helicópteros y motocicletas la cobertura de este impuesto. La última reforma a esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en 2004.

La imposición de un impuesto producto de la mentira y el engaño no es éticamente correcto. El sistema de recaudación de cualquier nación debe establecerse sobre la base de confianza entre gobierno y ciudadanos. La autoridad debe buscar más recursos a través de ampliar la base de contribuyentes y no aumentar el abanico de impuestos sobre la base que ya se encuentra cautiva.

El artículo 31, fracción IV, de nuestra Carta Magna establece que

1. Son obligaciones de los mexicanos:

I. ...

II. ...

III. ...

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

La Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos viola, en perjuicio de los contribuyentes obligados a este gravamen, el principio de proporcionalidad previsto en el artículo 31, fracción IV, de nuestra Carta Magna, anteriormente citado, en razón de que la proporcionalidad implica la aptitud económica de los obligados a tributar, es decir, la capacidad contributiva de los particulares o sujetos pasivos de las contribuciones, la cual se exterioriza por circunstancias o situaciones de tipo objetivo que determinan las valoraciones legislativas mediante las cuales se generan las obligaciones impositivas.

En este sentido, la exteriorización referida debe ser siempre inmediata, es decir, las circunstancias o situaciones objetivas deben revelar de manera directa el nivel de riqueza de los contribuyentes, como es el patrimonio, ingresos, renta o ganancias; ante tales condiciones, la exteriorización jamás podrá ser mediata; es decir, basada en circunstancias o situaciones objetivas que solamente **hagan presumir el nivel de riqueza**, condición que atenta contra el principio de legalidad previsto en el artículo 31, fracción IV, de nuestra Constitución, el cual implica la certeza o certidumbre de las contribuciones mediante la delimitación que la ley haga sobre los elementos de las contribuciones que realiza, dando cumplimiento al postulado de “transparencia tributaria”.

Sin embargo, la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos vigente es un elemento determinado por el propio Estado, sin que para ello intervengan situaciones de tipo objetivo imputables al contribuyente, es claro que dicha ley **no revela la capacidad contributiva de los sujetos obligados al pago de este tributo**, y al no existir una relación directa entre las condiciones de los contribuyentes con la base utilizada para este impuesto, **se viola el principio de proporcionalidad que contempla nuestra Carta Magna**.

Sirve de apoyo al presente argumento la reciente jurisprudencia emitida por nuestro máximo tribunal al pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de este impuesto, que a la letra señala:

#### **Tesis jurisprudencial número 10/2003 (Pleno)**

**Proporcionalidad tributaria. Debe existir congruencia entre el tributo y la capacidad contributiva de los causantes.** El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal establece el principio de proporcionalidad de los tributos; este radica, medularmente, en que **los**

**sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva**, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades rendimientos o la manifestación de riqueza gravada. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. Para que un gravamen sea proporcional debe existir congruencia entre el mismo y la capacidad contributiva de los causantes; entendida esta como la potencialidad real de contribuir al gasto público que el legislador atribuye al sujeto pasivo del impuesto en el tributo de que se trate, tomando en consideración que todos los supuestos de las contribuciones tienen una naturaleza económica en la forma de una situación o de un movimiento de riqueza y las consecuencias tributarias son medidas en función de esa riqueza. La capacidad contributiva se vincula con las personas que tienen que soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de los mismos. De ahí que, **para que un gravamen sea proporcional, debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes**, en la medida en que debe pagar más quien tenga una mayor capacidad contributiva y menos el que la tenga en menor proporción.

Asimismo, la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos infringe el principio de proporcionalidad y legalidad establecido en los artículos 14, 16, 31, fracción IV de la Constitución. Resulta violatorio del principio constitucional de legalidad que establece el artículo 31, fracción IV, de nuestra Carta Magna antes referido, el cual significa que los tributos o contribuciones deben establecerse por medio de leyes tanto desde el punto de vista material como formal, las cuales en el ámbito fiscal deben contener por lo menos los elementos básicos y estructurales de las contribuciones como:

- a) Configuración del presupuesto o hecho imponible que hace nacerla obligación tributaria;
- b) La atribución del crédito tributario a un sujeto activo determinado;



- c) La determinación como sujeto pasivo de aquel a quien se atribuye el acaecimiento del hecho imponible;
- d) Los elementos necesarios y específicos para la fijación del quantum, lo que se configura como la base imponible, y
- e) Las exenciones de los efectos neutralizadores del hecho imponible, lo que en resumen refleja que el principio de legalidad, además de hacer evidente la necesidad de la creación de una contribución por medio de la ley, es de capital importancia que dicha ley contenga en forma precisa los elementos básicos de las contribuciones, y que son el sujeto, objeto, base o tarifa.

En cuanto al objeto de las contribuciones establecidas en ley, éste queda precisamente a través del hecho imponible, cuyos elementos indispensables son:

- a) La descripción objetiva de un hecho o situación;
- b) Los datos necesarios para individualizar a la persona que debe realizar el hecho;
- c) El momento en que debe configurarse la realización del hecho, y
- d) El lugar donde debe verificarse el hecho.

Así, por ejemplo, en el caso del impuesto sobre la renta, el hecho es la obtención de ganancias o ingresos, en el impuesto al activo es el hecho es poseedor de un bien y en el impuesto al valor agregado el hecho es vender cosas muebles, prestar servicios o importar cosas muebles, de lo cual se obtiene que **sólo los actos o conductas positivas que demuestren la realidad económica de los sujetos pasivos pueden ser erigidos como objeto de las contribuciones;** sin embargo, en la ley en comento, no se obtiene ninguno de estos elementos, es decir, no existe ninguna conducta positiva que sea imputable y que compruebe la realización de ese hecho imponible toda vez que no existe tal, es decir, no se establece la hipótesis normativa a producirse sobre la cual deba causarse este tributo al no existir relación entre la base de este impuesto, con la tenencia del vehículo.

En la ley referida, resulta evidentemente contrario a lo que el objeto de una contribución debe contener, ya **que estamos ante la presencia de un acto negativo que no demuestra la realidad económica sujeta a gravamen,** es

decir, el legislador ha pretendido cubrir esa omisión y crear un tributo que rompe con el principio de legalidad, toda vez que entre el objeto y sujeto pasivo de una contribución debe existir íntima relación, en razón de que si no se precisa cuál es el acto o hecho relacionado cuya realización dé origen a la obligación fiscal, el objeto no es cierto y, por ende, se encuentra fuera de los límites de legalidad, situación que se acredita al ser **la tenencia del vehículo un elemento que demuestra sólo una condición (gasto o erogación) más no así una consecuencia,** es decir, la realización de un hecho susceptible de gravamen.

Por lo tanto la base de esta Ley no es precisa, ya que al tener carácter optativo, al incluir en la base elementos ajenos al tenedor del vehículo, y ya que depende de la tenencia de un vehículo, del tipo de vehículo, de la antigüedad de ese vehículo, del valor del vehículo, del uso que se le da a ese vehículo, de la nacionalidad, de la persona que lo tenga o utilice, de la dependencia de gobierno que lo tenga, si se tiene o no se tiene, entre otras cosas, lo cual imposibilita que el contribuyente conozca de manera precisa la forma en que debe de contribuir al gasto público, ocasionando que su participación en éste, en una igualdad de circunstancias, sea distinta dependiendo de la opción elegida.

Recordemos que los **impuestos personales tienen cabida** en la vida fiscal de nuestro país, **por cuanto son generados por la propia actividad del contribuyente,** es decir, **no pueden existir elementos externos que determinen la obligación tributaria de un contribuyente,** más que los propios que demuestren capacidad contributiva, por tanto, esta Ley es ilegal y carente de proporcionalidad.

La Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, evidentemente es inconstitucional, ya que no es factible de explicarse sobre la teoría clásica tributaria, así como tampoco encuentra cabida en los ordenamientos y principios constitucionales que en materia tributaria establece nuestra Carta Magna. Así como que dicha ley está basada en la presunción de tener un vehículo, y en las tarifas, y en valores dados al vehículo, mismos que son establecidos de manera unilateral por el Estado, **en ningún momento se demuestra con esto capacidad contributiva de las personas físicas o morales,** y por tanto, no cubre el principio de proporcionalidad consignado en la Constitución, principalmente porque se trata de una ley basada en un elemento o elementos que determina el Estado, por lo cual la creación de este impuesto, está fuera de todo contexto legal y, por ende, inconstitucional y violatorio de las garantías más elementales que en

materia fiscal imperan: proporcionalidad, equidad y legalidad.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de este honorable pleno el siguiente proyecto de

### **Decreto que abroga la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.**

**Artículo Único.** Se abroga la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

#### **Artículo 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 los 26 días del mes de abril de 2007.— Diputado Javier Hernández Manzanares (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.**

### **«Iniciativa que reforma el artículo 2163 del Código Civil Federal, 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 segunda de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción segunda del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta honorable Asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto bajo la siguiente:

#### **Exposición de Motivos**

La administración de Justicia en México se debe garantizar no sólo en los preceptos jurídicos contenidos en la Máxima Norma del país, sino que también debe ajustarse la ley se-

cundaria que haga aplicable la misma, pues si no fuera así, equivaldría a decir que es letra muerta lo estipulado en la Constitución Federal, en tanto no exista norma derivada que permita su operatividad.

En específico, me refiero a lo señalado por el artículo 17 de la Carta Magna, el cual es garante de una administración de justicia pronta, expedita e imparcial; sin embargo, nos damos cuenta que en múltiples ocasiones lo anterior no es posible, por la sobrecarga de trabajo en los tribunales de la república.

El principio de economía procesal para darle celeridad a los procedimientos del orden civil, debe ser considerado como garantía mínima que permita al accionante la restitución del goce de sus derechos.

Dicho principio debe materializarse en todos los casos y en todo tipo de procesos, más aún tratándose de medidas de aseguramiento, preparatorias y precautorias, con la finalidad de otorgar certeza a la parte actora que ha sido vulnerada en su esfera de derechos.

Con motivo de la iniciativa con proyecto de decreto por la que propongo que sea reformado el artículo 384 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en virtud de la cual se tiene por objeto que la resolución judicial o auto cumplimentable que decreta embargo precautorio sea inscribible en el Registro Público de la Propiedad del lugar donde esto se encuentren, cuando se trate de bienes inmuebles y en el que sean declarados nulos de pleno derecho los actos que el deudor pudiera realizar respecto de lo embargado sean muebles o inmuebles en perjuicio del acreedor, desde el momento en que se le haya dejado citatorio o sido notificado, hasta en tanto sea declarado formalmente el embargo e inscrito a favor del acreedor el gravamen respectivo, **sin necesidad de solicitar nulidad de actos establecidos en la ley**, explica y materializa la celeridad y prontitud que debe dársele al procedimiento que ordena el dispositivo jurídico constitucional número 17.

Lo anterior, es con la finalidad de que una vez que el órgano jurisdiccional decreta embargo precautorio, quede establecida la fecha en que el acreedor accionó su derecho, para declarar nulos los actos que el deudor pudiere realizar respecto de los bienes previo a la diligencia de embargo precautorio, durante ésta y antes de que se inscriba el embargo por el que demanda; es, sin duda, un obstáculo para que el deudor no maniobre respecto de los bienes de que es titular o tiene posesión y sospecha le sean embargados.

Además, la proposición fundamental que motiva la reforma del artículo 2163 del Código Civil Federal, es en razón de evitar gastos económicos y de tiempo para el acreedor, que una vez que ha sido defraudado por su contraparte, al enajenar, donar y realizar actos ilícitos diversos, en perjuicio de quien tiene derecho a que sean respondidos los daños materiales, tenga que seguir la suerte de los artificios efectuados por el deudor, tramitando un procedimiento por separado de nulidad de actos en fraude de acreedores.

Por lo que no es posible que la parte que demanda y que es quien ha sufrido daños y perjuicios en su persona y económicos, a parte de juicios principales y de resistir los actos del defraudador, esté situado en desventaja frente a su opositor y se vea en la necesidad de promover cuanto el demandado haga en su perjuicio, para tratar de alcanzar las estrategias ilícitas que pretende fraguar en su contra.

Tanto la Carta Fundamental, como el Código Civil sustantivo y procedimental Federal, deben garantizar que el acreedor vaya avante respecto de los actos cometidos por quien es su intención evadir la responsabilidad objetiva civil que se le ha fincado.

En conclusión, con motivo de que exista coherencia para la aplicación de la iniciativa en la que propongo reformar el artículo 384 del Código Federal de Procedimientos Civiles, es necesario realizar las adecuaciones conducentes al artículo 2163 del Código Civil Federal del presente proyecto, con la finalidad de dar velocidad a la garantía del acreedor frente al deudor y del principio de economía procesal en los juicios de orden civil que ordenen embargo precautorio

Se propone, pues, que sin necesidad de demandar la nulidad de actos por cuerda separada, se tengan por declarados nulos de pleno derecho los actos que el deudor pudiera realizar respecto de lo embargado sean muebles o inmuebles en perjuicio del acreedor, desde el momento en que se le haya dejado citatorio o sido notificado, hasta en tanto sea declarado formalmente el embargo e inscrito a favor del acreedor el gravamen respectivo, dentro del mismo juicio, se aplique lo estipulado por el capítulo del Código Civil Federal relativo a: “De los Actos celebrados en Fraude de los Acreedores”, que resulten favorable para el acreedor.

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 artículo 2163 del Código Civil Federal, conforme a lo siguiente:**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 2163 del Código Civil Federal para quedar como sigue:

**Artículo 2163.** Los actos celebrados por un deudor en perjuicio de su acreedor pueden anularse, a petición de éste, si de esos actos resulta la insolvencia del deudor, y el crédito en virtud del cual se intenta la acción, es anterior a ellos.

**En tratándose de embargo precautorio, los actos celebrados en perjuicio del acreedor, seguirán lo establecido por el artículo 384 del Código Federal de Procedimientos Civiles, y en lo que le sea favorable se aplicará lo estipulado en el presente capítulo.**

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Los asuntos que se encuentren en trámite relacionados con la nulidad de actos en fraude de acreedores, con motivo de embargo, se atenderán hasta su total terminación de acuerdo con las disposiciones aplicables a la fecha en que inició el procedimiento correspondiente.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de abril de 2007.— Diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Justicia.**

### «Iniciativa que reforma el artículo 32 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a cargo del diputado Robinson Uscanga Cruz, del Grupo Parlamentario de Convergencia»

El suscrito, Robinson Uscanga Cruz, diputado federal a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Convergencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la Ley del Impuesto al Valor Agregado, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

Si consideramos que la política fiscal tiene entre sus propósitos la elección de las fuentes de ingresos tributarios, estaremos de acuerdo en que dicha política constituye uno de los instrumentos más útiles de la política económica porque permite, entre otras cosas, la captación de recursos para solventar el Presupuesto nacional, que en nuestro país tiene una influencia decisiva en el ritmo y en la dirección del desarrollo económico.

Para entender a qué intereses sociales responde la actual política fiscal, se hace necesario revisar las características de nuestro sistema impositivo. Puede describirse como sigue: que genere las fuentes permanentes de financiamiento; que responda a los principios de equidad y proporcionalidad; que contenga medidas que permitan la distribución y no de concentración del ingreso; además, la tributación debe garantizar la igualdad tributaria, o sea, que a los mismos hechos económicos se aplique una tasa uniforme de gravamen.

Aunque los impuestos tienen por objeto proporcionar al Estado los medios para satisfacer sus necesidades financieras, pues se definen como el pago con carácter obligatorio y que carece de una contraprestación directa para sufragar los gastos del Estado, ésta no es su finalidad exclusiva, ya que también con los impuestos se busca conseguir objetivos extrafiscales, como la justicia social y su función redistributiva, dada la gran desigualdad de ingresos de la sociedad.

En este contexto, recientemente el titular del Servicio de Administración Tributaria señaló que no habrá perjuicios

por el retraso del proyecto Plataforma Solución Integral. Uno de los asuntos que entrará en vigor es particularmente preocupante para los profesionales de la contabilidad y del pago de los impuestos y de otras obligaciones que se generan; esta preocupación consiste en la obligación establecida en el artículo 32 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), de informar cada mes en 2007, a través de los medios y formatos electrónicos que señale el SAT sobre el pago, retención, acreditamiento y traslado del impuesto al valor agregado en las operaciones realizadas con sus proveedores, desglosando el valor de los actos o actividades por tasa a la cual trasladó o le fue trasladado el impuesto al valor agregado, incluyendo actividades por las que el contribuyente no esté obligado al pago, debiendo presentar dicha información a más tardar el día 17 del mes posterior al cual correspondan.

La problemática que es necesario hacer notar consiste en que a pesar de que para el cumplimiento de esta obligación por 2006, se otorgaron ciertas facilidades, de las que cabe destacar tomar como parámetro la cantidad de 50 mil pesos acumulados en un año para cada proveedor, para hacer efectiva la obligación de informar anualmente.

Sin embargo, para el ejercicio fiscal de 2007 se ordena el cumplimiento de esta obligación mes con mes, en lugar de anualmente. En atención al límite de 50 mil pesos que se ha venido manejando hasta 2006, se desprende que la intención razonable del legislador es de exentar de la obligación de informar sobre las operaciones que no excedan esa cantidad, en lo individual, no obstante, de acuerdo con las reglas vigentes aplicables para el 2007, de manera contradictoria se está obligando de manera general a todos los contribuyentes a proporcionar la información de referencia hasta por cantidades que pueden ser ínfimas, desde el momento que la Regla 5.1.22 sólo permite no relacionar operaciones con terceros individualmente, hasta por un monto que no exceda 10 por ciento de pagos efectivamente realizados en el mes.

Eso significa que contribuyentes cuyas operaciones individualizadas, aun sin exceder en un año 50 mil pesos, tendrán que reportar el 90 por ciento restante de sus operaciones, es decir, en ese margen por la referencia que se efectúa al total de pagos efectivamente realizados en el mes.

La idea de simplificarle al contribuyente los trámites para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales no corresponde a lo que quedó escrito en esas disposiciones. Es importante considerar las dificultades, en carga de trabajo y de

gasto administrativo y operacional, que representa para pequeños negocios que están desprovistos de los elementos necesarios para poder cumplir los requerimientos. Eso también significa para el propio SAT una representativa carga adicional de trabajo, toda vez que estas autoridades estarán recibiendo un cúmulo de información que no tiene mayor significancia ni importancia en cuanto a ingresos. Es decir, salen más caras la recepción y custodia de la información que lo que ésta puede representar en recaudación.

La política recaudatoria debe estar fundada en una premisa de simplificación administrativa, que inhiba la evasión, sea ésta por dolo o mala fe o por lo engorroso que resulta para el contribuyente cumplir las obligaciones fiscales. El impuesto al valor agregado se ha convertido en un tabú en nuestro país; sin embargo, se debe reconocer y aceptar que este gravamen es una pieza insustituible en cualquier sistema recaudatorio moderno.

Es indispensable que el Estado cuente con mecanismos serios, eficaces, modernos, que nos acerquen a los niveles de desarrollo de las economías consolidadas en el mundo.

Sólo si se adoptan medidas para que los causantes que hoy no pagan impuestos cumplan las obligaciones fiscales se avanzará hacia la equidad del sistema tributario y, al mismo tiempo, se darán pasos importantes para construir una fuente estable de financiamiento para el Estado. La complejidad en los procedimientos de consolidación y la poca fiscalización hacen del sistema recaudatorio una fuente de elusión fiscal, iniquidad y competencia desleal.

Por lo anterior, me permito poner a consideración de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto por el que se reforma el artículo 32, fracción V, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado**

**Único.** Se reforma la fracción V del artículo 32 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para quedar como sigue:

Artículo 32. Los obligados...

V. Expedir constancia...

...

**anualmente** a las autoridades fiscales, a través de los medios y formatos electrónicos que señale el Servicio de Administración Tributaria, la información sobre las

personas a que les hubieren retenido el impuesto establecido en esta ley, dicha información se presentará **a más tardar el último día del mes de marzo del año** inmediato posterior al año que corresponda dicha información.

La federación...

VI. a VIII. ...

#### **Transitorio**

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

Dado en la sede de la Cámara de Diputados, a los 26 días del mes de abril de 2007.— Diputado Robinson Uscanga Cruz (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.**

**«Iniciativa que reforma el artículo 7 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, a cargo de la diputada Irma Piñeyro Arias, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza**

Irma Piñeyro Arias, diputada de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza, 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 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicito se turne a la Comisión de Equidad y Género 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 la fracción XXIII del artículo 7 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, al tenor de la siguiente

## Exposición de Motivos

Desde la expedición de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres en 2001 y la respectiva creación del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) como un organismo público descentralizado, se ha logrado un trabajo coordinado entre los diferentes niveles de gobierno para proteger a la mujer y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, así como el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social de nuestro país.

A la creación de dicho Instituto, se le atribuyeron ciertas facultades dentro de las que destacaron la coordinación, seguimiento y evaluación de los programas, proyectos y acciones llevados a cabo por dependencias y entidades de la administración pública federal, autoridades estatales, municipales y de los sectores social y privado en relación con las mujeres.

Para dar debida atención a la situación que se vive hoy día, el Inmujeres cuenta con diversos programas de los cuales forman parte diversas dependencias públicas de los distintos niveles de gobierno:

### 1) Proequidad:

El Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación Contra las Mujeres, refleja el compromiso del gobierno federal con las mujeres de México a partir de los tres postulados fundamentales definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006: Humanismo, Equidad y Cambio. En este, se revisan los logros alcanzados e identifican los obstáculos que persisten para diseñar políticas, procedimientos y mecanismos que permitan superarlos a través de una transformación profunda del quehacer en la administración pública con un enfoque de género en el diseño, ejecución y evaluación de sus políticas públicas.

### 2) Fondo Proequidad:

Cuyo objetivo es otorgar financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil, a fin de favorecer el desarrollo de diversos proyectos cuyo propósito es mejorar las condiciones de vida de la población femenina.

### 3) Programa Por una Vida sin Violencia:

Recoge la experiencia de la sociedad civil enfocada a cuestiones de género, así como las observaciones que se realizaron durante los foros de consulta para la elaboración del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres y los compromisos de los sectores de la administración pública federal en materia de prevención y atención a la violencia familiar. Con esto presente, se desarrolla como objetivo específico el punto número 7 del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, es decir, prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, a fin de facilitar el cumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno federal.

### 4) IPEG (Institucionalización de la Perspectiva de Género):

Mediante este proceso, instituciones cristalizan compromisos que nacen o se construyen para administrar un valor social surgido del acuerdo político o del consenso cultural; se expresa en la normatividad de la institución un nuevo paradigma de política pública con el correspondiente desarrollo del instrumental teórico conceptual, metodológico y operativo, indicadores, desarrollo de instrumentos y mecanismos de gestión, incluidos los de gestión financiera.

### 5) Modelo de Equidad de Género:

Cuyo objetivo es desarrollar, fomentar e impulsar la equidad de género en las organizaciones; contribuir al desarrollo de la sociedad con la cual interactúan a través de un sistema de gestión voluntario y certificable diseñado para aplicarse en todo tipo de organizaciones.

En contraste a los esfuerzos que se llevan a cabo, se presenta la situación que en 2007 se vive: se reporta que se pierden aproximadamente 1,048 días productivos al año por la violencia hacia las mujeres, esto de acuerdo a cifras de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, donde además reportan que 44% de las mujeres han sufrido algún tipo de violencia, ya sea emocional, económica, física o sexual.

A fin de hacer frente a esta situación y promoviendo la función proactiva de las mujeres, es que se impone la necesidad de dar voz a este Instituto, no solo a través de campañas de difusión o coordinación en corto con los niveles de gobierno, sino a través de recomendaciones públicas basa-

das en las evaluaciones de los trabajos implementados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, autoridades estatales y municipales.

En virtud de lo expuesto anteriormente, 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 de decreto por el que se reforma la fracción XXIII del artículo 7 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.**

**Único.** Se reforma la fracción XXIII del artículo 7 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, para quedar como sigue:

**Artículo 7.** El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

XXIII. Emitir informes de evaluación periódica para dar cuenta de resultados en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y políticas, así como emitir recomendaciones a las autoridades participantes, con base en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres;

**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, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 24 de abril de 2007.— Diputada Irma Piñeyro Arias (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Equidad y Género.**

**«Iniciativa 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 exis-

tencia, 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 opositoristas 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 apunten 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.

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, IN-AP/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).»

### **Se turna a la Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación.**

#### **«Iniciativa que reforma los artículos 3o. y 133 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado Francisco Javier Paredes Rodríguez, del Grupo Parlamentario del PAN**

El suscrito, diputado Francisco Javier Paredes Rodríguez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 3o. y 133 de la Ley Federal del Trabajo, para prohibir actos de discriminación laboral, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La esencia de la presente iniciativa es contrarrestar la discriminación que en la actualidad presenta la población de edad intermedia, es decir mayor de 35 años, al solicitar un empleo. De un total de 100 buscadores de empleo, cerca de 30 no cumplen con los requisitos de edad, son personas mayores de 35 años que tienen pocas o nulas probabilidades de ser contratadas.

El fenómeno de envejecimiento de la población responde al descenso en la fecundidad, el cual provoca que la base de la pirámide de edades se estreche, o se invierta, ocasionando que "la reserva de jóvenes" dure hasta 2015 y los grupos de edad avanzada adquieran más peso relativo en la estructura total. La reducción en los niveles de mortalidad y el incremento consecuente en la esperanza de vida de los mexicanos es otro de los factores que influyen en el envejecimiento de la población.

En México, entre 1990 y 2006 los niveles de mortalidad descendieron de 5.4 a 4.9, así mismo entre 1990 y 2006 la tasa de natalidad disminuyó en 9.8; ocasionando que en el año 2006, la esperanza de vida al nacer en el país se ubicara en 74.5 años; las mujeres vivían 77.2 años en promedio por 71.8 años de los varones. Entre 1970 y 2006 el indicador se incrementó en 13.6 años. Encontrándonos por debajo de países como Japón con 81.25 años, Australia con 80.50 años, España 79.65 y 77.85 años en Estados Unidos por mencionar algunos.

Abordar el tema de las personas de edad intermedia, es de suma importancia debido a las implicaciones de salud y derechos humanos que se vinculan con este segmento de la población. Es ampliamente conocido que a nivel mundial la expectativa de vida aumentó alrededor de 20 años, mientras que la tasa de fecundidad va en descenso. Esto da lugar a una mayor cantidad de personas adultas en el mundo.

La calidad de vida en las personas de edad intermedia tiene que ver con la seguridad económica y con la inclusión social que se asegura por medio de infraestructuras de apoyo y redes sociales. Todo ello promueve la participación de estas personas como miembros activos de la comunidad, una de cuyas funciones son transmitir sus experiencias a las generaciones más jóvenes, al tiempo que comprenden su estilo de vida y los desafíos que les son propios. Todo lo anterior orienta a la sociedad actual en su conjunto hacia un proceso de aprender a envejecer.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la población en México de 35 a 59 años mostró un crecimiento en el cuarto trimestre de 2006, contabilizando 28 millones 150 mil 328 personas con relación al mismo periodo de 2005, el cual registró 27 millones 345 mil 161 personas en este rango de edad.

Entre 2025 y 2050, la población adulta igualará el número de jóvenes y será cada vez más difícil el reemplazo de la población económicamente activa, complicando el sostenimiento de la productividad y afectando la distribución del ingreso.

La cultura de la discriminación la entendemos como la estigmatización de las personas consideradas diferentes a partir de las contemplaciones de su diferencia que percibimos como auto limitante. De la misma manera reconocemos la cultura de la diferencia que tiene como punto de partida el reconocimiento de nuestro derecho a ser diferentes, sin perder de vista los derechos fundamentales y comunes de todos los seres humanos.

La discriminación está representada por la desigualdad, pobreza y la falta de ciudadanía plena que ha provocado en nuestro país fragmentación social, maltrato e iniquidad, vulnerando derechos y libertades de personas y grupos sociales, generando la anulación, el menoscabo o la restricción del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos, la libertades fundamentales y la igualdad real de oportunidades de las personas.

En una sociedad en la que se discrimina persistentemente se impide el acceso real de sus miembros a los beneficios sociales propios del estado de derecho.

En México, el primer paso para erradicar el problema de la discriminación fue en 2001 cuando se reformó el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se expresa la prohibición de cualquier forma de discriminación.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

La discriminación laboral comprende el trato de inferioridad dado a personas por motivos ajenos a su capacidad dentro del ámbito de la libertad de trabajo y derecho al mismo; la discriminación ejercida por el empleador atenta directamente contra este derecho. Ésta es la antítesis de todo principio de libertad de trabajo. No es posible tener una libertad de elección de trabajo cuando se discrimina en la obtención del mismo.

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su sexagésima sexta reunión celebrada en la ciudad de Ginebra y convocada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo; adoptó, el 23 junio 1980, la recomendación sobre los trabajadores de edad R162, que señala:

En el marco de una política nacional destinada a promover la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores, sea cual fuere su edad, y en el marco de su legislación y práctica relativas a tal política, todo miembro debería adoptar medidas para impedir la discriminación respecto de los trabajadores de edad en materia de empleo y de ocupación.

Esta recomendación se aplica a todos los trabajadores que, por el avance de su edad, están expuestos a encontrar dificultades en materia de empleo y ocupación.

Refiriéndonos a la igualdad de oportunidades tenemos derecho a: solicitar trabajo y a ser capacitados, sin tomar en cuenta sexo, edad o estado civil.

El derecho al trabajo es el que se refiere a que, toda persona tiene derecho a un trabajo digno y socialmente útil, como lo señala el artículo 123 de la Constitución mexicana.

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

La discriminación laboral es y ha sido una de las formas más comunes de represión en las diversas sociedades y culturas en todos los tiempos. Se discrimina por cuestiones de edad, sexo, nacionalidad, religión, origen étnico, por cuestiones de salud, profesión, o cualquier otro que se considere irracional o injustificado, y que tenga por efecto alterar o anular la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

Ésta se produce en la relación laboral propiamente y fuera de ella, ya sea porque todavía no se ha configurado la relación laboral o porque ésta ya se ha extinguido. Y se traduce en múltiples conductas referidas al acceso al empleo, a la prestación de servicios laborales, condiciones de trabajo, capacitación y formación profesional, la igualdad salarial, la seguridad en el empleo, etcétera.

Es conveniente considerar diversas fases de desarrollo temporal en la relación laboral, la cual podemos dividir en tres etapas:

- Preocupacional, el estado previo a la creación de la relación laboral.
- Ocupacional, durante la relación laboral misma.
- Postocupacional, una vez extinguida esa relación.

En cada una de estas etapas se pueden configurar conductas discriminatorias.

En la etapa preocupacional, que es la posterior a la oferta de empleo y previa a la celebración del contrato de trabajo, se plantea la situación de los requisitos y el acceso al empleo, aspectos que generan diversos problemas referidos a discriminación en una de sus formas más intensas y debatidas, a través de los anuncios de empleo donde exigen edad y sexo.

La discriminación laboral por edad se da en relación a dos etapas distintas de la vida, la juventud y la vejez. El transcurso de los años, en general, afecta la capacidad laboral y el rendimiento probable de las personas que trabajan, por cuya razón la generalidad de las legislaciones en el mundo prevén para ese tiempo la posibilidad de dejar de trabajar y percibir, para su subsistencia, una jubilación.

Las situaciones de discriminación por vejez se presentan cuando la persona tiene una edad avanzada, superior a los cincuenta años y pierde su trabajo o a una edad mayor de 35 sufriendo en esta etapa condiciones de exclusión desde la oferta de trabajo cuando se solicita una edad máxima para presentarse a una entrevista. Se justifica este tipo de discriminación bajo la premisa de que la tendencia generalizada en el mercado laboral es la de cubrir las plazas vacantes con gente más joven, con una presunción, muchas veces fallida, de que tal elemento influye en una mayor productividad.

Según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, la población desocupada mayor de 35 años presentó un incremento de 13 por ciento en el cuarto trimestre de 2006 respecto al mismo periodo de 2005, situando a 416 mil 241 personas desocupadas, 99 por ciento de ellas cuenta con experiencia laboral, donde un poco más de 50 por ciento perdió el empleo y 34 por ciento renunció.

Los principales argumentos en la oferta de trabajo para no contratar a gente mayor es que, por la avanzada edad la jubilación reducirá el tiempo efectivo de trabajo para el empleador perjudicando con esto la productividad en el trabajo. Otro de los argumentos es que ya no tienen la paciencia ni la energía para trabajar, que después de los 50 años se presentan más problemas de salud, o que se les olvidan las cosas. Sin embargo, debemos reconocer que es gente valiosa que cuenta con todo lo necesario para desempeñarse en un trabajo y con el talento suficiente que por estas razones se desperdicia.

A la población de edad intermedia se le hace muy difícil conseguir trabajo digno, ya que el contar con una edad entre los 20 y 35 años se exige como un prerrequisito ineludible, colocando a los mayores de estas edades con pocas posibilidades de encuadrar con requerimientos de límite de edad.

La tasa de desempleo es mayor entre los jóvenes que entre los adultos, el problema no se presenta mientras el trabajador supera los 40 años de edad y está en una empresa, el inconveniente es cuando esta persona pierde su trabajo y trata de integrarse al mercado laboral enfrentándose al problema de discriminación si sobrepasa esa edad.

La aptitud y competencia para desempeñar una plaza en el mercado de trabajo debe ser el factor de mayor importancia dejando de lado otros argumentos como la edad de la persona.

Por lo anterior, presento a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma los artículos 3o. y 133 de la Ley Federal del Trabajo, para prohibir actos de discriminación laboral**

**Único.** Se reforma y adiciona el artículo 3o. y se reforma la fracción I del artículo 133 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

**Artículo 3o. ...**

Todos los trabajadores son iguales ante la ley, salvo las diferencias que la misma expresamente señala. No podrán establecerse distinciones, **exclusiones, preferencias o restricciones** entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política, condición social o económica, **origen étnico, condiciones física, estado civil, discapacidad, condiciones de salud, estado de gestación, maternidad, responsabilidades familiares, o cualquier otra que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades y trato en el trabajo.**

Cualquier acto o comportamiento que tenga por efecto alterar, restringir, menoscabar o anular los preceptos de igualdad establecidos en esta ley será considerado discriminatorio y sancionado conforme a las disposiciones legales aplicables.

No se considerarán conductas discriminatorias las distinciones basadas en capacidades o conocimientos especializados para desempeñar una actividad determinada, ni las excepciones previstas por la ley con fines de protección al trabajador.

...

**Artículo 133.** Queda prohibido a los patrones

**I. Establecer disposiciones discriminatorias en los mecanismos de reclutamiento y contratación, así como negarse a aceptar trabajadores por alguna razón de discriminación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3o. de esta ley;**

**II. a XI. ...**

**Transitorio**

**Único.** Este 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 Francisco Javier Paredes Rodríguez (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social.**

**«Iniciativa 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 de-

rechos 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 jefa-



tura 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 forzadamente 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 legisla-

ción 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 distin-

tos 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 socie-

dad 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 del 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 Egre-

sos 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 Estados 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 pro-**

**curación 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).»

### Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales.

#### «Iniciativa que reforma el artículo 384 del Código Federal de Procedimientos Civiles, 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, 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 asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, bajo la siguiente



### Exposición de Motivos

El sistema de impartición de justicia en el derecho mexicano resulta complicado de entender, pues la sociedad a menudo lo califica de lento e inoperante. Sin embargo, se debe considerar que ello obedece a la excesiva demanda del despacho de los negocios en los tribunales del país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 17, garantiza la administración de justicia de manera pronta, completa e imparcial, pero ello no es en todos los casos factible, en virtud de que los juicios requieren procedimientos que conllevan al cumplimiento de formas jurídicas exigidas por la propia ley para surtir efectos.

Los juicios de índole civil, penal, mercantil y familiar, y en general todo tipo de trámites administrativos y jurisdiccionales tienen costos económicos y de tiempo para las partes en contienda. Lo ideal sería que en toda controversia los litigios se solucionaran con conciliaciones que finiquitaran los pleitos.

Sabemos que lo anterior no es posible, generalmente por la resistencia de la parte demandada o denunciada que, a sabiendas de que se sigue un procedimiento en su contra, lo primero que realiza es negar los hechos, excepcionarse de las pretensiones de su contraparte, y evadir posibles responsabilidades que sea condenada a cumplir por sentencia, incluso en múltiples ocasiones fraguando artimañas para impedir la operatividad de las medidas previas al juicio que se supone son decretadas para evitar los actos fraudulentos que pudiere realizar en perjuicio de quien por ley tiene derecho a su ejecución.

El espíritu jurídico de la presente iniciativa es otorgar garantías mínimas a la parte actora en un juicio de orden civil con derecho a la reparación del daño y en el que se ordene embargo precautorio para asegurar la restitución del goce de sus derechos.

Al respecto, el Código Federal de Procedimientos Civiles establece una serie de medidas preparatorias, de aseguramiento y precautorias, que pueden ser dictadas por el juzgador antes de iniciarse el juicio o durante su desarrollo con la finalidad de mantener la situación de hecho existente a favor de quien la solicita.

El embargo precautorio como medida cautelar, a solicitud de la parte actora en procesos de orden civil, debe ser efectiva y no permitir actos ilícitos o fraudes del deudor, en

perjuicio del acreedor, pues generalmente como consecuencia de la ausencia del demandado en su domicilio, se le deja citatorio para que espere al actuario o ejecutor judicial para la notificación y con posterioridad a ello se realice la diligencia de embargo respectiva, por lo que en ese lapso transcurre tiempo en que el demandado puede maniobrar respecto a los bienes de que es titular o tiene posesión.

Pues la resolución en que se manda hacer una notificación, citación o emplazamiento, se expresa el objeto de la diligencia, así como los nombres de las personas con quienes ésta debe practicarse, por lo que el demandado se entera de lo que sucede en su contra, procediendo a realizar todo lo que esté a su alcance para que no sea privado de sus bienes.

Por ello se propone que la resolución judicial o auto cumplimentable que decreta embargo precautorio sea inscrito en el Registro Público de la Propiedad cuando se trate de bienes inmuebles del lugar donde tengan su ubicación, con la finalidad de que quede establecida la fecha en que el acreedor accionó su derecho, para declarar nulos los actos que el deudor realizare respecto de los bienes previo a la diligencia de embargo precautorio, durante ésta y antes que se inscriba el embargo por el que demanda.

**Lo anterior tiene su motivación fundamental en que en demasiadas ocasiones sucede que antes que se lleve a cabo la diligencia respectiva, y una vez que al deudor ha sido entregado citatorio o notificación, enajena, dona y efectúa diversos actos tendentes a declararse insolvente previo a la diligencia de embargo precautorio.** Por ello, la iniciativa que hoy presento tiene por objeto que desde la resolución judicial que decreta u ordene el embargo precautorio, ésta se encuentre protegida por la misma ley, estableciéndose su invulnerabilidad frente a actos del demandado, que generalmente burla la ley declarándose en incapacidad de pagar una deuda.

Si bien el código federal adjetivo en materia común, en el artículo 447, señala la inscripción de todo embargo, librándose al efecto copia certificada de la diligencia, es inscribible hasta que la misma se lleva a cabo, **pero existe un margen de tiempo que da oportunidad al deudor para que incluso minutos antes que se diligencie el embargo defraude a su acreedor.**

Mi intención, reitero, consiste en que a partir de que el juzgador ordene el embargo precautorio, sin perjuicio de que

se inscriba una vez realizado el mismo, como señala el precepto mencionado en el párrafo anterior, se evite la irreparabilidad de un daño de costo económico y de tiempo para el actor en tener que promover la nulidad de actos teniendo un desgaste incluso en su persona, pues una vez llegado el día y hora para ejecutar la diligencia de la resolución o auto que decretó el embargo, el deudor ya habrá desvanecido sus bienes muebles o inmuebles.

Por ello, en atención al principio de economía procesal, para dar celeridad al procedimiento y garantizar a favor del acreedor la restitución de sus derechos y le sea reparado el daño económico, se propone que sean declarados nulos los actos que el demandado pudiere realizar en sus bienes en perjuicio del demandante, tomándose como parámetro de tiempo desde el momento en que le fue entregado citatorio o notificación al deudor, hasta en tanto sea declarado formalmente el embargo e inscrito a favor de quien promueve el gravamen respectivo, sin necesidad de ejercitar la nulidad de actos, en el supuesto que este artículo señala.

Resulta injusto que el acreedor tenga que seguir los procedimientos de los actos ilícitos que realice el deudor, promoviendo cuanto sea necesario para tratar de alcanzar los fraudes que comete el demandado, por lo que el juzgador tendrá la obligación de declarar la nulidad de pleno derecho los actos celebrados por el defraudador en el mismo juicio, evitando el desgaste económico y de tiempo para la parte actora.

La legislación debe asegurar que el acreedor vaya avante respecto del deudor; no es posible que sea al contrario. Es cuanto.

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

### **Decreto por el que se reforma el artículo 384 del Código Federal de Procedimientos Civiles, conforme a lo siguiente:**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 384 del Código Federal de Procedimientos Civiles, para quedar como sigue:

**Artículo 384.** Antes de iniciarse el juicio, o durante su desarrollo, pueden decretarse todas las medidas necesarias para mantener la situación de hecho existente. Estas medidas se decretarán sin audiencia de la contraparte, y no admitirán recurso alguno. La resolución que niegue la medida es apelable.

**La resolución judicial o auto cumplimentable que ordene embargo precautorio será inscrita en el Registro Público de la Propiedad cuando recaiga sobre bienes inmuebles del lugar donde se encuentren éstos, o del que conforme a las reglas aplicables sea el procedente, quedando nulos de pleno derecho los actos que el deudor pudiera realizar respecto de lo embargado sean muebles o inmuebles en perjuicio del acreedor, desde el momento en que se le haya dejado citatorio o sido notificado, hasta en tanto sea declarado formalmente el embargo e inscrito a favor del acreedor el gravamen respectivo.**

**Lo anterior, sin necesidad de solicitar nulidad de actos establecidos en la ley.**

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Los asuntos que se encuentren en trámite relacionados con la nulidad de actos en fraude de acreedores, con motivo de embargo, se atenderán hasta su total terminación de acuerdo con las disposiciones aplicables a la fecha en que inició el procedimiento correspondiente.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de abril de 2007.— Diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Justicia.**

**«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Humberto López Lena Cruz, del Grupo Parlamentario de Convergencia»**

El suscrito, Humberto López Lena Cruz, diputado de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Convergencia, 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, comparece ante ésta soberanía para presentar una iniciativa con proyecto de decreto, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

Con el transcurrir del tiempo y de los diversos sucesos acontecidos a lo largo de la historia de nuestro país, surge el juicio de amparo como el medio de control constitucional que establece nuestra Carta Magna para la protección de los derechos públicos subjetivos de los gobernados, y el respeto inherente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No es ajeno a todos nosotros que en la ideología del pueblo mexicano se encuentra sumamente arraigada la idea de justicia que proporciona el juicio de amparo, hecho que genera hasta cierto punto que el gobernado vea en este medio de protección, sus esperanzas para proteger sus propiedades, sus derechos, su libertad y tal vez su vida, por tal motivo debemos, como legisladores, dotar a la institución de las reformas legales que garanticen el respeto constitucional.

Ahora bien, para comprender mejor el juicio de amparo como medio de control constitucional se deben conocer los principios filosóficos del mismo, y uno de ellos radica en proporcionar al quejoso un medio efectivo para alcanzar la justicia y el respeto de los derechos consagrados a su favor en la Constitución federal.

Un aspecto para cumplir el principio señalado radica en que los tribunales federales que conozcan de este proceso constitucional deben de aplicar el criterio jurisprudencial que sea favorable al quejoso cuando no exista tercero perjudicado, tomando en consideración que el objetivo princi-

pal de los tribunales federales es buscar una real y efectiva impartición de justicia.

En relación con lo anterior, y tomando en consideración que el párrafo octavo del artículo 94 de la Constitución federal establece la obligatoriedad de la jurisprudencia, se debe de señalar que en algunos casos existen criterios contradictorios que benefician y perjudican al solicitante del amparo y protección de la justicia federal, hecho que lo deja en un total estado de indefensión, ya que la autoridad de amparo puede aplicar el criterio que perjudica al quejoso, no obstante de que el acto sea totalmente inconstitucional y de la existencia de un criterio jurisprudencial previo que lo favorece.

Como lo hemos venido manejando la finalidad principal de nuestro juicio de garantías, es la de dotar al gobernado del medio de defensa constitucional más adecuado en contra de actos de autoridad que vulneran las garantías individuales.

Tomando en consideración lo dicho, los tribunales de amparo tienen la finalidad de otorgar una adecuada impartición de justicia, y el único modo de realizarlo, es la aplicación de los criterios jurisprudenciales que más beneficien al quejoso cuando no exista dentro del juicio tercero perjudicado, lo cual no acarrea un perjuicio a la impartición de justicia, ya que lo único que se está haciendo con esta medida es cumplir cabalmente con la defensa de nuestra Ley Suprema.

La aplicación del criterio jurisprudencial más benéfico al quejoso en el juicio de amparo, tiene la finalidad de que el quejoso tenga una adecuada impartición de la justicia en contra de los actos de autoridad provenientes de entes investidos de imperio y que en algunas ocasiones abusan del poder con el que se encuentran investido, y lo que busca el impetrante de garantías, es la protección constitucional en contra de esos actos.

Por tanto, es ilógico que los tribunales encargados de conocer y tramitar el juicio de amparo, apliquen el criterio que perjudica al quejoso cuando existe previamente uno que lo favorece, ya que de seguir con los lineamientos que actualmente se encuentran vigentes, no se podría decir que se está obteniendo una correcta impartición de justicia.

La aplicación del criterio favorable, solamente traería como consecuencia que se lograra una verdadera impartición de justicia, y con esto se conseguirían cabalmente los fines

para los cuales fue creada la institución jurídica mexicana más noble que ha existido en beneficio del gobernado.

Tomando en consideración todo lo señalado, los tribunales de amparo tienen la finalidad de otorgar una adecuada impartición de justicia, y el único modo de realizarlo, es la aplicación de los criterios jurisprudenciales que beneficien al quejoso, lo cual no acarrea un perjuicio a la impartición de justicia, puesto que con esto se estaría haciendo cumplir con los mandatos de la Constitución.

Con la reforma planteada mediante la adición del artículo 197-C a la Ley de Amparo, el Estado, puede ver en el amparo un medio de proporcionar seguridad jurídica hacia sus gobernados, cumpliendo de esta forma uno de los mandatos esenciales que le fueron encomendados, es decir, buscar el beneficio y el desarrollo de la sociedad, hecho que se genera al existir seguridad jurídica.

Asimismo, el Poder Judicial de la Federación debe de comenzar a emitir sus sentencias no sólo en apego de la literalidad de la Constitución, sino que es necesario que se comience a leer entre líneas, ya que los mayores postulados de la Norma Fundamental no se encuentran escritos principios que en todo momento buscan el beneficio de toda la sociedad, apartándose de intereses mezquinos que solo benefician a unos cuantos.

Por tal motivo y con la finalidad de otorgar al gobernado una certidumbre jurídica, es sumamente necesario la unificación de los criterios jurisprudenciales que emiten los tribunales federales, buscando por sobre cualquier cosa en dicha unificación, el beneficio de toda la sociedad.

Por otra parte en la reforma planteada se establece una limitación al ejercicio indebido del juicio de amparo, mediante la tramitación de los llamados “amparos frívolos”, los cuales son tramitados por abogados postulantes carentes de ética, generando una carga laboral innecesaria para los Tribunales Federales, y a la vez, evitando una correcta impartición de justicia.

Es sumamente necesario establecer sanciones a los promotores del juicio de amparo o a sus abogados que interpongan este medio de control cuando sólo intenten retardar el cumplimiento de la ley o los mandatos judiciales, a fin de proporcionar una seguridad jurídica a los gobernados que puedan verse afectados en sus derechos.

Para evitar que se sigan presentando “amparos frívolos” es necesaria la adición de la fracción IV al artículo 211 de la Ley de Amparo, logrando de esta manera que los litigantes utilicen este medio de defensa constitucional en busca de un beneficio totalmente apartado de los principios constitucionales.

Por lo antes expresado, me permito presentar la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que adiciona el artículo 197-C y modifica el artículo 211 de la Ley de Amparo**

**Artículo Primero.** Se adiciona el artículo 197-C de la Ley de Amparo, para quedar como sigue:

**Artículo 197-C.** Cuando la autoridad encargada de tramitar algún juicio de amparo de su competencia se percate de la existencia de tesis contradictorias, deberá de aplicar en el caso concreto el que más beneficie al quejoso, siempre y cuando no se advierta en la tramitación del juicio la existencia de algún tercero perjudicado que pudiera verse afectado.

**Artículo Segundo.** Se modifica el artículo 211 de la Ley de Amparo para quedar como sigue:

**Artículo 211.** Se impondrá sanción de seis meses a tres años de prisión y multa de diez a noventa días de salario:

I. ...

II. ...

III. ...

**IV. Al quejoso, su representante o su abogado, en los casos en donde se acredite con medios fehacientes que interpusieron el juicio de amparo solo con la finalidad de retardar la impartición e justicia.**

### **Transitorio**

**Único.** Este 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, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los veinticuatro días del mes de abril del año 2007.— Diputado Humberto López Lena Cruz (rúbrica).»

### Se turna a la Comisión de Justicia.

#### «Iniciativa que reforma el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a cargo de la diputada Irma Piñeyro Arias, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Irma Piñeyro Arias, 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 Unidas de Derechos Humanos y de Justicia 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 6 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

La protección de los derechos humanos en México tiene una historia reciente. Para el año de 1989 se contaba con el antecedente de la Dirección General de Derechos Humanos adscrita a la Secretaría de Gobernación. Un año después, en 1990 se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo desconcentrado. Posteriormente, a raíz de una reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero del año 1992 se dio a la Comisión el carácter de organismo descentralizado, personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

Finalmente, por medio de una reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, dicho organismo descentralizado se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Esta reforma constituye un gran avance en la función del ombudsman en México, ya que le permite cumplir con su función de proteger y defender los Derechos Humanos de todos los mexicanos.

Ahora bien, de acuerdo con su propia ley, y detallando lo que la Constitución prescribe como su función, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene como finalidad la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Para el cumplimiento de las finalidades antes referidas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a la Comisión con atribuciones propias de un auténtico ombudsman o protector del pueblo.

En ese sentido, la Constitución Política señala en el Apartado B del artículo 102:

“Los organismos a que se refiere el párrafo anterior [las comisiones estatales y la nacional de los derechos humanos], formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y **denuncias** y quejas ante las autoridades respectivas”

Como se puede apreciar, la Comisión cuenta con la facultad, otorgada por la norma suprema del país, de realizar recomendaciones públicas y presentar denuncias y quejas en aras de la protección de los derechos de los probables afectados en sus derechos humanos.

A pesar de parecer clara la disposición constitucional, que encuentra eco en la Ley de la Comisión al transcribirse íntegramente en ésta el párrafo referido, la Comisión Nacional no parece tener claras las facultades con las que cuenta.

Si bien es cierto que elabora una cantidad importante de recomendaciones a los presuntos transgresores de derechos humanos, no menos cierto es el hecho de que su función de presentar denuncias y quejas ha sido sistemáticamente soslayada.

En el último informe presentado por esta dependencia para el periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2006 se puede apreciar que existen programas de quejas, recomendaciones y recomendaciones generales. Sin embargo, no existe un programa de inicio o presentación de denuncias y su eventual seguimiento.

Por citar algunos ejemplos, según datos del informe para el periodo de referencia se presentaron un total 5,475 quejas, de las cuales se abrieron de oficio 54 expedientes. Actualmente se encuentran en trámite, para la posible emisión de una recomendación, una tercera parte de las quejas presentadas.

Por su parte, dentro del programa de recomendaciones se presentaron 46 de estas a 60 distintas autoridades. En el informe se detalla que únicamente fueron *no aceptadas* 11 de ellas y en el resto de los casos fueron aceptadas o se encuentran en tiempo para ser contestadas. El balance, como vemos, es positivo.

Finalmente, en cuanto a recomendaciones generales se refiere, se emitieron 3:

Recomendación 11.- sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos en los centros de reclusión de la república mexicana.

Recomendación 12.- sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley.

Recomendación 13.- sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales.

Como podemos apreciar, el trabajo de la Comisión es vasto en cuanto a quejas y recomendaciones se refiere. Se cumplen en gran medida los objetivos constitucionales y legales que la propia Comisión se ha impuesto. Sin embargo, como se puede apreciar de la simple lectura del informe multicitado notamos que no existe un programa de denuncias y ni siquiera un informe sobre la función de la Comisión como denunciante de delitos para el caso de que, a su juicio, se hubiera constituido la realización de un delito.

El presentar denuncias, esto es, acusaciones ante la autoridad encargada de la investigación y persecución por la probable comisión de delitos no ha sido considerado por la Comisión como una acción prioritaria, a pesar de tener la posibilidad de hacerlo.

Entendemos perfectamente que el problema es propiamente de aplicación ya que la Comisión cuenta con la facultad desde la Constitución misma y se reitera en el texto legal, sin embargo, consideramos que una adecuada redacción de la ley y una más pulida técnica legislativa, permitirán la mejor ejecución de la facultad de presentación de denuncias y de coadyuvancia con el ministerio público y, de ese modo, agotar todas las herramientas que la Constitución provee a la Comisión en aras de una mejor protección de los derechos humanos.

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 reforma la fracción III del artículo 6° de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:**

**Único.-** Se reforma la fracción III del artículo 6° de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para quedar como sigue:

#### **Artículo 6. ...**

I...

II...

III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y quejas ante las autoridades respectivas.

**Igualmente, podrá presentar denuncias y coadyuvar con el Ministerio Público en la investigación por la probable comisión de un delito, en los casos de los que conozca, en términos del artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

IV...

V...

VI...

VII...

VIII...

IX...

X...

XI...

XII...

XIII...

XIV...

XIV Bis...

XV...

### **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, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 24 de abril de 2007.— Diputada Irma Piñeyro Arias (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Derechos Humanos.**

