

VOLUMEN II

CONTINUACIÓN DE LA SESIÓN No. 17
DEL 11 DE OCTUBRE DE 2007LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS - LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA
GUBERNAMENTAL

El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Se concede ahora el uso de la palabra al diputado Mario Enrique del Toro, del Grupo Parlamentario del PRD, para presentar iniciativa que reforma los artículos 8o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y 63 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El diputado Mario Enrique del Toro: Con el permiso de la Presidencia.

En respeto del acuerdo de los grupos parlamentarios, y en respeto del tiempo de todos ustedes, y en razón de que mi iniciativa está publicada en la Gaceta Parlamentaria, solamente solicito que se inscriba íntegramente el texto de la misma en el Diario de los Debates.

No voy a leer ni la exposición de motivos ni el contenido de esta iniciativa. Solamente, voy a hacer referencia a la propuesta que estoy haciendo en particular. Es la prohibición expresa a todos los funcionarios y servidores públicos de los ámbitos de gobierno, tanto federal, estatal y municipal, para que se evite el uso de su nombre en las placas oficiales de inauguración de obras, y para toda aquella papelería oficial que se emita por parte de los gobiernos.

Esto para impedir que se siga haciendo promoción de imagen personal de los servidores públicos en papelería oficial. Considero que esto va en detrimento del propio presupuesto de cada una de las instancias de gobierno y, además, atenta contra la dignidad de los mexicanos el tener esa difusión tan amplia que está saturando todos los días los medios masivos de comunicación y que, por respeto a los mexicanos, debemos ya impedir esta situación que se viene dando en nuestro país.

Quiero pedir a los miembros de la comisión que va a dictaminar que ojalá la puedan aprobar, y que demos un paso

hacia adelante en esta democracia tan reciente que tenemos en este país. Muchas gracias.

«Iniciativa que reforma los artículos 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 63 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a cargo del diputado Mario Enrique del Toro, del Grupo Parlamentario del PRD

El suscrito, diputado Mario Enrique del Toro, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y 63 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La importancia de la publicidad en nuestro acontecer cotidiano crece cada día, los medios de comunicación ejercen una enorme influencia y de igual modo la publicidad que los utiliza como vehículo para llegar a los ciudadanos, posee una poderosa fuerza de persuasión y en la actualidad es modeladora de actitudes y comportamientos.

La publicidad en materia política hace grandes contribuciones a la democracia de un país, informando a las personas sobre la diversidad de ideologías y propuestas políticas. En este orden de ideas, es clara la responsabilidad de los medios de comunicación para contribuir a un auténtico e íntegro desarrollo de las personas y alentar el bienestar de la sociedad, que tiene derecho a la información basada en principios tales como la certeza, la libertad, la justicia y la solidaridad.

En las democracias contemporáneas la publicidad prácticamente se ha convertido en una razón del Estado; resulta in-

dispensable como instrumento de coacción en los regímenes premodernos. El gobierno difunde particularmente derechos ciudadanos y acciones sociales, pero también utiliza la publicidad y los medios masivos para promover su imagen y el denuedo de sus adversarios. A través de la publicidad el gobierno busca la heterogeneidad de la oferta y evita concentrar el gasto en pocas empresas de medios; actualmente no hay política de comunicación sino arbitrariedad, respuesta circunstancial de prebendas o castigos y, en ciertos casos, alianza con grandes consorcios mediáticos que terminan por someter al propio gobierno y a quienes aspiran a ocuparlo.

Desde hace al menos dos décadas, las democracias modernas se han convertido en sistemas políticos centrados en la publicidad y los medios de comunicación masiva. La política se ha transformado en una actividad social cuya dimensión comunicacional ha pasado a ser esencial. Los medios, en particular la televisión, se han erigido en la fuente más consultada por los ciudadanos a la hora de decidir sus conductas políticas y hasta electorales.

El paradigma de la publicidad se ha adueñado de la imposición de las reglas de juego del decir político. Por ello, muchas veces son los medios, y no los políticos, quienes imponen la agenda y las prioridades de debate. En la actualidad, en lugar de ser los periodistas quienes corren detrás de la acción funcionarios, son los actores políticos quienes parecen correr detrás de la acción de la prensa, son los medios de comunicación quienes seleccionan las cuestiones, priorizan los temas, marcan los tiempos, y formulan las predicciones del devenir político.

No puede negarse que en la actualidad la publicidad se torna indispensable para dar a conocer las acciones del gobierno hacia los ciudadanos, pues resulta evidente que los actos de gobierno deben ser comunicados a la población, ya que la mayoría de los ciudadanos no llega a adquirir el conocimiento de ellos a través del Diario Oficial o las gacetas de cada entidad federativa; el problema es cuando el mensaje carece de información y más bien el contenido abona a la imagen política del servidor público, hecho que va en detrimento de los dineros del pueblo y de la esencia misma de la acción de gobierno: servir.

En aras de lograr su legitimación social, la acción política depende así de su presentación pública y de la difusión de sus resultados, tareas para las cuales requiere de modo inevitable de la publicidad y de los medios masivos, por lo

que toda cobertura periodística del acontecer político tiene que poseer “valor noticia” y contar con una atractiva “puesta en escena”.

Lo anterior se da en razón de que una fuente prioritaria de ingresos de los medios proviene del erario público y esto se ha convertido en una tendencia mundial.

Hoy los funcionarios aparecen ante los medios de comunicación con una visión tergiversada de lo que debe ser la publicidad de los actos de gobierno, su imagen es producto de trucos televisivos y mercadotécnicos; utilizan colores, *slogans*, poses y demás ardid publicitarios que influyen directamente en el ánimo de la gente y disimulan su inseguridad, falta de educación e ideas políticas, dejando en un plano muy rezagado la parte troncal de su quehacer. El funcionario contemporáneo está más preocupado en difundir en los medios sus proyectos de gobierno que en hacerlos realidad.

En la actualidad, el espacio público ha tomado nuevas dimensiones y traspasa límites con los que el campo de la comunicación política no coincide. La publicidad política hoy se relaciona con la escenificación y la temificación de episodios relativamente privados de la intimidad profesional, filial y conyugal de los funcionarios de gobierno. Como estrategia política, se escenifican públicamente aspectos de la vida que son a tal punto privados que cualquier persona que forma parte del público en general se cuidaría mucho de abordarlos en el seno mismo de la esfera de la intimidad familiar. Estos aspectos la convierten en una comunicación política de masas, que trata de buscar un punto de engañosa empatía con las minorías.

Bajo estos elementos es como hoy se genera la opinión pública, no sólo porque los discursos se intercambian ante ella, sino también porque los sondeos aportan elementos informativos a los distintos actores y modifican en parte sus discursos; sin embargo, vivimos en un mundo saturado de marcas y productos, donde la competencia por sobrevivir a menudo es dura. En ocasiones el deseo de ganancia fácil o rápida es demasiado fuerte y provoca conductas carentes de honestidad. La publicidad es un instrumento eficaz para difundir mensajes correctos, pero también se recurre a ella para lanzar mensajes bastante menos positivos; así pues, la publicidad es capaz de apoyar el correcto funcionamiento del proceso democrático, pero también puede obstaculizarlo, ya que en lugar de ser vehículo para exposiciones honestas de opiniones y programas, bien sea de los

candidatos o de los funcionarios públicos, el uso incorrecto de ésta distorsiona ideas, opiniones y se constituye en un ataque a la reputación de los adversarios políticos.

Desgraciadamente, el ideal cada vez más en materia política para México es parecemos a Estados Unidos, donde la mercadotecnia y el manejo de la imagen –no los proyectos históricos de sociedad de los partidos, ni sus programas, ni los mejores hombres y mujeres de una sociedad– son lo que determinan el perfil de los candidatos, los funcionarios y sus posibilidades de éxito. Lo que pesa es el dinero y los apoyos que se tengan para ganar una elección, los topes de campaña y el principio constitucional de que los recursos públicos prevalezcan sobre los privados; son sólo obstáculos que hay que librar con un buen contador o un organismo electoral controlado desde los partidos. El pragmatismo a ultranza.

La idea del *marketing* político como una herramienta destinada a conquistar el “mercado electoral” es preocupante porque confunde los intereses de los consumidores con los de los “electores”, cuando tienen necesidades y persiguen intereses diferentes. En este sentido, la lucha por alcanzar una cultura verdaderamente democrática pasa por combatir precisamente estos hechos, la ciudadanía debe ser capaz de determinar el sentido de su voto de una manera responsable y sin coacciones, los ciudadanos “no compramos” candidatos ni promesas, ni los consumidores “votan” al comprar. Los intereses que se involucran al comprar son estrictamente personales y los intereses que se comprometen al votar o participar en una actividad cívica, son de naturaleza social.

Por lo anterior, la iniciativa que hoy someto a consideración de esta honorable asamblea pretende sancionar a los funcionarios públicos que utilicen su imagen para publicitar la operación de los programas y las obras públicas objeto de su responsabilidad en el cargo para el que fueron electos o designados.

Se adiciona una fracción XXIV en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a efecto de considerar entre las obligaciones de los servidores públicos la abstención de realizar publicidad de obras y actos de gobierno en los medios masivos de comunicación utilizando su imagen o la de cualquier otro funcionario, así como instruir la impresión o aparición de su fotografía o de grabar su nombre o el de cualquier funcionario público de cualquiera de los tres niveles de gobierno en la publicidad del gobierno, en la ope-

ración de los programas o en la impresión de las placas alusivas a la inauguración de obras públicas. Esta misma conducta se prevé como sanción en la adición del nuevo texto a la fracción VI del artículo 63 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

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

Decreto que reforma los artículos 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 63 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Primero. Se adiciona un nuevo texto en la fracción XXIV, pasando el texto de la actual a ser la fracción XXV del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

Artículo 8. ...

I. a XXIII. ...

XXIV. Abstenerse de realizar publicidad de obras y actos de gobierno en los medios de comunicación masiva utilizando su imagen, o la de servidor público alguno, así como instruir la impresión o aparición de su fotografía o de grabar su nombre o el de cualquier servidor público de cualquiera de los tres niveles de gobierno en la publicidad del gobierno, en la operación de los programas, o en la impresión de documentación oficial, y de las placas alusivas a la inauguración de obras públicas, y;

XXIV. ...

...

Segundo. Se adiciona un nuevo texto en la fracción VI del artículo 63, pasando el texto vigente de la actual a ser la fracción VII y recorriéndose las demás en orden consecutivo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para quedar como sigue:

Artículo 63. ...

I. a V. ...

VI. Realizar publicidad de obras y actos de gobierno en los medios comunicación masiva utilizando su imagen o la de cualquier otro servidor público, así como instruir la impresión o aparición de su fotografía o de grabar su nombre o el de cualquier servidor público de cualquiera de los tres niveles en la publicidad del gobierno, en la operación de los programas o en la impresión de documentación oficial, y de las placas alusivas a la inauguración de obras públicas;

VII. Entregar intencional mente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y

VIII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación.

La responsabilidad a que se refiere este artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La infracción prevista en la fracción VIII o la reincidencia en las conductas previstas en las fracciones I a VII de este artículo serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa.

Artículos Transitorios

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

Segundo. Publíquese el presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el recinto legislativo de San Lázaro, a 4 de octubre de 2007.—
Diputado Mario Enrique del Toro (rúbrica).»

El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Muchas gracias, diputado Mario Enrique del Toro. **Se turna su iniciativa a la Comisión de la Función Pública.**

CODIGO PENAL FEDERAL

El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Se concede ahora el uso de la palabra al diputado Javier Hernández Manzanares, del Grupo Parlamentario del PRD, para presentar iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal.

El diputado Javier Hernández Manzanares: Con su permiso, compañero Presidente. Compañeras y compañeros, en mi calidad de diputado federal e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de esta LX Legislatura, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presento a este pleno una iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 213 Bis y adiciona el capítulo XIV, al título décimo del libro segundo del Código Penal Federal, al tenor de la siguiente exposición de motivos.

La libertad personal es un derecho fundamental que sólo puede ser restringido en determinados supuestos de hecho, en virtud de una orden expedida por la autoridad competente y durante los plazos previstos en las normas constitucionales o las leyes. La obligación de cumplir con estas condiciones se encuentra prevista en distintos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que México ha ratificado.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 9, primer inciso, establece que nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 7o., segundo párrafo, señala que nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las constituciones políticas de los Estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señala al respecto que a menos que los ciudadanos estén garantizados en el ejercicio de este derecho, el derecho a la libertad personal, todos los demás derechos quedan en entredicho. Mientras exista la posibilidad de la detención arbitraria, las demás barreras a la acción gubernamental se convierten en esperanzas vacías y la democracia no se puede beneficiar con el juicio libre y espontáneo de un pueblo del que debe depender para dirigir su propia conducta.

Al analizar estas disposiciones, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que nadie puede ser privado de la libertad personal sino por las causas, casos o circunstancias expresamente tipificadas en la ley pero, además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos por la misma.

En consecuencia, la privación de la libertad personal sólo puede efectuarse en los casos, con las normas y por el tiempo previsto en la Constitución o en la ley. En caso contrario, estaremos ante una medida de carácter ilegal que se encuentra prohibida, tanto a nivel nacional como en el internacional.

Pero además, existen restricciones a la libertad personal que, a pesar de su conformidad con las normas legales, también se puede prohibir, tal es el caso de las detenciones arbitrarias.

Por esta razón, las normas internacionales de derechos humanos no sólo prohíben toda privación de libertad que se realice sin observarse las condiciones legales previstas para tal efecto, sino también cualquier restricción a este derecho es fundamental que resulte arbitraria.

Por lo antes expuesto, someto a consideración y, en su caso, aprobación de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 213 Bis y el título décimo del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo único. Se reforma el artículo 213 Bis y se adiciona un capítulo XIV, con el artículo 224 Bis, al título décimo del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 213 Bis. Cuando los delitos a que se refieren los artículos 215, 219, 222 y 224 Bis del presente código sean cometidos por servidores públicos, miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad y, además, se impondrá destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Capítulo XIV, "Detención arbitraria".

Artículo 224 Bis. Comete el delito de detención arbitraria el servidor público que, sin el cumplimiento de los requisitos legales o sin el debido proceso, reciba o retenga a una persona para privarla de su libertad o mantenerla bajo me-

da de seguridad. Al que cometa el delito de detención arbitraria se le impondrán de uno a ocho años de prisión y de 50 hasta 300 días de salario mínimo de multa.

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

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, a cargo del diputado Javier Hernández Manzanares, del Grupo Parlamentario del PRD

El suscrito, diputado federal e 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; 55, fracción II, 56 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Pleno de esta Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el Código Penal Federal, de conformidad con la siguiente:

Exposición de Motivos

La libertad personal es un derecho fundamental que únicamente puede ser restringido en determinados supuestos de hecho, en virtud de una orden expedida por autoridad competente y durante los plazos previstos en las normas constitucionales o las leyes. La obligación de cumplir con estas condiciones se encuentra prevista en distintos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que México ha ratificado. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 9, inciso 1o., establece:

Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 7o., inciso 2o., señala:

Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las constituciones políticas de los estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señala al respecto:

A menos que los ciudadanos estén garantizados en el ejercicio de este derecho, el derecho a la libertad personal, todos los demás derechos quedan en entredicho. Mientras exista la posibilidad de la detención arbitraria, las demás barreras a la acción gubernamental se convierten en esperanzas vacías y la democracia no se puede beneficiar con el juicio libre y espontáneo de un pueblo del que debe depender para dirigir su propia conducta.

Al analizar estas disposiciones, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que

Nadie puede ser privado de la libertad personal sino por las causas, casos o circunstancias expresamente tipificadas en la ley pero, además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos por la misma”.¹

En consecuencia, la privación de la libertad personal únicamente puede efectuarse en los casos, con las formas y por el tiempo previsto en la Constitución o la ley. En caso contrario, estaremos ante una medida de carácter ilegal que se encuentra prohibida, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Pero además, existen restricciones a la libertad personal que, a pesar de su conformidad con las normas legales, también se encuentran prohibidas, tal es el caso de las detenciones arbitrarias.

Por esta razón, las normas internacionales de derechos humanos no sólo prohíben toda privación de la libertad que se realice sin observarse las condiciones legales previstas para tal efecto, sino también cualquier restricción a este derecho fundamental que resulte arbitraria.

Al precisar los alcances sobre lo que debe entenderse como una privación arbitraria de la libertad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que

Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que –aun calificados de legales– puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad.²

La privación arbitraria de la libertad personal implica, de esta manera, un concepto que incluye supuestos, tanto de legalidad como de ilegalidad de una detención.

Este tipo de detenciones son consecuencia del deficiente sistema de procuración y administración de justicia que prevalece en nuestro país; ello se ve reflejado en el informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, de las Naciones Unidas, relativo a su visita a México en 2002.

Dicho informe, señala que en la gran mayoría de detenciones arbitrarias aparece frecuentemente el recurso de revisión y vigilancias rutinarias, así como redadas con cierta periodicidad, bajo la apariencia de acciones preventivas contra la delincuencia; asimismo, de arrestos basados en denuncias anónimas o en actitudes sospechosas, sin que se le notifique al interesado las razones de su detención aunque al mismo tiempo, se le solicite su cooperación.

Señala además que no existe información sobre la existencia de agentes del Estado que sean o hayan sido sentenciados por esta práctica.

En los tribunales federales mexicanos, el número de demandas de amparo indirecto en materia penal, presentadas ante los juzgados de distrito, fue de 107 mil 714 amparos; en la mayor parte de los casos el acto reclamado fue la detención arbitraria.³

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos reportó, durante 2006, un total de 322 quejas por detención arbitraria, lo que constituye la sexta violación más frecuente a los derechos humanos.

Amnistía Internacional –en su *Informe anual 2006*– señala que las violaciones a los derechos humanos y la impunidad siguieron siendo una práctica generalizada en México, mediante el uso excesivo de la fuerza policial. Según la información de este organismo, las autoridades estatales y municipales –y en varios casos, las autoridades federales– están implicadas en violaciones de derechos humanos, sin que se hayan iniciado investigaciones para llevar a los responsables ante la justicia. Estas violaciones –tales como detenciones arbitrarias, entre otras– constituyen abusos graves de las normas internacionales y deben ser investigadas, sancionadas y resarcidas. El gobierno federal debe tomar medidas concretas dentro del marco de los derechos humanos para lograr una solución duradera y justa de la crisis y para asegurar que no haya impunidad frente a estos abusos.

Hemos sido testigos que en muchos de los conflictos sociales de nuestro país, como los de San Salvador Atenco y de Oaxaca, las agresiones a periodistas y defensores de de-

rechos humanos constituyen una práctica reiterada; por tal motivo, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática considera urgente la necesidad de tipificar el delito de detención arbitraria, en el capítulo relativo a los delitos de los servidores público del Código Penal Federal.

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

Decreto

Artículo Único. Se reforma el artículo 213 Bis y se adiciona un Capítulo XIV, con el artículo 224 Bis, al título décimo del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 213 Bis. Cuando los delitos a que se refieren los artículos 215, 219, 222 y 224 Bis, del presente código, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad y, además, se impondrá destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Capítulo XIV Detención Arbitraria

Artículo 224 Bis. Comete el delito de detención arbitraria el servidor público que, sin el cumplimiento de los requisitos legales o sin el debido proceso, reciba o retenga a una persona para privarla de su libertad o mantenerla bajo medida de seguridad. Al que cometa el delito de detención arbitraria se le impondrán de uno a ocho años de prisión y de cincuenta hasta trescientos días multa.

Transitorio

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

Notas:

1. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Gangaram Panday*, sentencia del 21 de enero de 1994, párrafo 47; y *Caso Cesti*, sentencia del 29 de setiembre de 1999, párrafo 140.

2. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Gangaram Panday*, sentencia del 21 de enero de 1994, párrafo 47.

3. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México.* Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.

Diputado Javier Hernández Manzanares (rúbrica).»

El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Gracias a usted, diputado Javier Hernández Manzanares. **Se turna su iniciativa a la Comisión de Justicia.**

Esta Presidencia quiere saludar al Organismo de Mujeres del Estado de Hidalgo, a los invitados especiales que nos acompañan del municipio de Guadalajara y a los estudiantes de la Universidad de Puebla. Bienvenidos a la Cámara de Diputados.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Se concede el uso de la palabra a la diputada Dolores de María Manuell-Gómez Angulo, del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, para presentar iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales.

La diputada Dolores de María Manuell-Gómez Angulo: Con su venia, señor Presidente. La autoridad es el medio necesario para que la comunidad civil cumpla con la legalidad vigente en nuestro marco jurídico, y así poder obtener una sana convivencia y alcanzar a vivir en el tan anhelado estado de derecho.

La legalidad es la que debe regir a los regímenes políticos de cualquier sociedad y es precisamente la autoridad el medio de garantizar la convivencia y el goce de los plenos derechos dentro de la vía legal.

Para hablar de modificaciones que incumben al Ministerio Público, a la Policía Judicial y en general al cuerpo judicial penal, debemos remitirnos indudablemente a lo que establece el artículo 21 constitucional, el cual al calce establece:

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.”

Es conveniente hacer una breve referencia a la creación y desarrollo de esta institución de seguridad. En primera instancia, el nombre con el cual se designa corresponde en la actualidad sólo en mínima parte a las funciones que desempeña, pues dicho nombre se originó en el derecho francés, de acuerdo con la concepción del juez de instrucción, ya que éste tiene la dirección y autoridad sobre la citada policía, en combinación con el Ministerio Público, pero en un nivel jerárquico superior. De ahí la citada denominación.

El nombre de la “policía judicial” fue otorgado en el ordenamiento mexicano por los códigos de procedimientos penales que se aplicaron durante la vigencia de la Constitución federal de 1957, no a un cuerpo especializado de investigación penal sino a una función que se otorgó de manera indiscriminada a los cuerpos de seguridad, al Ministerio Público y al juez de instrucción.

La policía es el poder administrativo que persigue a los delincuentes mediante su órgano, que es el agente del Ministerio Público. Dicho agente desempeña esta función con los auxiliares que tiene al efecto, es decir, el cuerpo policiaco que se le haya dotado para tales efectos.

La reforma consiste en acabar con la amalgama que habían hecho las leyes anteriores, conservando al Poder Judicial enteramente independiente de poder administrativo descentralizado de sus funciones, al convertirse en inquisidor de todos los hechos que ameritan la aplicación de una ley penal.

Luego entonces, el nombre de “policía judicial” proviene de la influencia francesa que se confiere en el proyecto constitucional; se advierte en la creación de un cuerpo de seguridad de carácter técnico para la investigación de los hechos delictuosos, inspirada en el derecho de Estados Unidos.

La transformación que ha experimentado la institución de la policía judicial en principio y como un concepto provisional, podemos concebirla de acuerdo con las funciones que le atribuyen el citado artículo 21 de la carta federal, las diversas leyes orgánicas del Ministerio Público y las que regulan las procuradurías con el organismo técnico que depende del Ministerio Público y que tiene como atribución esencial la de investigar, bajo la dirección del primero, los hechos que puedan ser constitutivos de delito y reunir los elementos necesarios para demostrar la responsabilidad de los imputados.

En estricto sentido, no habría de calificarse como policía judicial, sino como policía de investigación o ministerial, ya que el Constituyente, bajo la denominación europea inspirada en la legislación anterior, en realidad pretendió establecer un órgano policiaco similar al norteamericano.

El ejemplo claro de ello es la modificación que se dio en el propio artículo 21 constitucional, donde se han derogado las palabras policía judicial por los problemas técnicos y procesales que esto contempla, y ahora da alusión a una policía que se sujetará bajo los mandatos del Ministerio Público, cumpliendo las labores auxiliares de persecución e investigación de sus asuntos.

El objetivo principal de esta iniciativa es, por un lado, actualizar la denominación de la instancia auxiliar directa del Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos; en tanto que, por otro lado, el poder erradicar la percepción inquisitiva que se tenía respecto de la llamada policía judicial para poder transitar hacia una percepción de una policía investigadora basada en el método y procedimiento científico que aseguren su adecuada actuación.

Aunado a ello, en la mayoría de las entidades federativas, a las corporaciones policiacas, antes denominadas “judiciales del estado”, se les han cambiado las siglas y ahora son llamadas “policías ministeriales”. El cambio sustancial radica en las funciones que desempeñan y exige una mejor comprensión de las tareas a su cargo.

Estoy consciente de que esta reforma sólo representa una pequeña parte de la reforma y modificación de nuestro marco jurídico penal; sin embargo, sé que será una modificación que deberá ser tomada en cuenta al momento de la dictaminación de la reforma integral. Asimismo, el cambio en nuestro sistema normativo deberá dar resultado desde sus primeros avances.

Sin embargo, debemos tener en cuenta la importancia de la presente iniciativa, ya que el cambio que se propone es quitar el nombre del Código Federal de Procedimientos Penales de una policía que se ha quedado sin efectos tanto denominativos como funcionales. Lo anterior, a efecto de tener congruencia con lo establecido en nuestra Carta Magna y lo que en muchos estados de la república se ha modificado.

Por lo anteriormente expuesto, y fundada en las potestades conferidas por nuestra Constitución federal y demás ordenamientos, me permito poner a la consideración de esta

asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales

Señor Presidente, le solicito que se publique en la Gaceta Parlamentaria íntegramente la iniciativa completa. Muchas gracias.

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, a cargo de la diputada Dolores de María Manuell-Gómez Angulo, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, diputada federal por el estado de Baja California a la LX Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la fracción II del artículo 55 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 3, 4, 16, 62, 78, 81, 130, 145, 181, 185, 196, 197, 287 y 545 del Código Federal de Procedimientos Penales, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La autoridad es el medio necesario para que la comunidad civil cumpla con legalidad vigente en nuestro marco jurídico y así poder obtener una sana convivencia y alcanzar a vivir en el tan anhelado estado de derecho. La legalidad es lo que debe regir los regímenes políticos de cualquier sociedad y es precisamente la autoridad el medio de garantizar la convivencia y el goce de los plenos derechos en la vía legal.

Para hablar de modificaciones que incumben al Ministerio Público, a la Policía Judicial y, en general, al cuerpo judicial penal, debemos remitirnos indudablemente a lo que establece el artículo 21 constitucional, el cual establece que “la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumben al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato”.

La legalidad judicial alude en términos jurídicos al principio de *nulla poena sine iudicio* y, por lo mismo, *nulla poena sine iudice*, esto refiere a dos instrucciones centrales del

régimen penal: Ministerio Público y Policía Judicial. El tema central a que se refiere la presente iniciativa se delimita a esta última figura de Policía Judicial, entendida como un órgano administrativo con la facultad jurisdiccional de ejercer, en sentido estricto, la persecutoria que mandata el Ministerio Público, recae en la responsabilidad de la Policía Judicial.

Es conveniente hacer una breve referencia a la creación y el desarrollo de esta institución de seguridad. En primera instancia, el nombre con que se le designa corresponde en la actualidad sólo en mínima parte a las funciones que desempeña, pues dicho nombre se originó en el derecho francés, de acuerdo con la concepción del juez de instrucción, ya que éste tiene la dirección y autoridad sobre la citada policía, en combinación con el Ministerio Público, pero en un nivel jerárquico superior; de ahí la citada denominación.

El nombre de la *Policía Judicial* fue otorgado en el ordenamiento mexicano por los Códigos de Procedimientos Penales que se aplicaron durante la vigencia de la Constitución Federal de 1857, no a un cuerpo especializado de investigación penal, sino a una función que se otorgó de manera indiscriminada a los cuerpos de seguridad, al Ministerio Público y al juez de instrucción.

Conviene también recordar que el juez de instrucción sólo desempeñaba esas funciones durante las épocas en que funcionó el jurado popular y sólo de manera local, ya que en materia federal no se estableció en esa época. En la realidad, el citado juez de instrucción era el mismo juez de fondo, lo que no ocurría en el derecho francés ni en las legislaciones que siguen ese modelo como el caso de Alemania hasta 1974, Bélgica, Holanda, Italia y Suiza, puesto que en dichos ordenamientos sólo fiscaliza la investigación, pero no integra el tribunal de sentencia.

Haberse transformado el juez de instrucción en el juez de fondo conjuntamente, aun con la debilidad de las actividades investigatorias del Ministerio Público y la ausencia de un cuerpo técnico de seguridad, propició los abusos de dichos juzgadores, al conferírseles funciones de Policía Judicial, se transformaron en inquisidores que realizaban directamente las investigaciones correspondientes.

El proyecto del artículo 21 constitucional presentado por Venustiano Carranza al Congreso de Querétaro se calificó de Policía Judicial al cuerpo de seguridad bajo el mando y autoridad del Ministerio Público, esto provocó el desconcierto de varios constituyentes, pues el proyecto pretendía

suprimir las funciones de policía judicial que con anterioridad se habían atribuido a los jueces.

En esa época, el entonces asesor jurídico de Carranza, José Natividad Macías, explicó la naturaleza y función de la Policía Judicial exponiendo que en los Códigos de Procedimientos Penales entonces en vigor, expedidos bajo imperio de la Carta de 1857, se había cometido el grave error de confundir a la Policía Judicial con el Ministerio Público, y se podría decir que también con el juez de instrucción, ya que en su concepto, en los países libres la policía está dividida en dos sectores: *la preventiva* y *la inquisitiva*. Esta última es la que propiamente podía calificarse de judicial.

La policía, el poder administrativo, persigue a los delincuentes mediante su órgano, que es el agente del Ministerio Público. Dicho agente desempeña esta función con los auxiliares que tiene al efecto, es decir, el cuerpo policiaco de que se le haya dotado para tales efectos. La reforma consiste en acabar con la amalgama que habían hecho las leyes anteriores conservando el Poder Judicial enteramente independiente del poder administrativo, descentralizando al Poder Judicial de sus funciones, al convertirse en inquisidor de todos los hechos que ameriten la aplicación de una ley penal.

Luego entonces, el nombre de Policía Judicial proviene de influencia francesa que se confiere en el precepto constitucional, se advierte que la creación de un cuerpo de seguridad de carácter técnico para la investigación de los hechos delictuosos, inspirada en el derecho de Estados Unidos.

La transformación que ha experimentado la institución de la Policía Judicial, en principio y como un concepto provisional podemos concebirla, de acuerdo con las funciones que le atribuyen el citado artículo 21 de la Carta Federal, las diversas Leyes Orgánicas del Ministerio Público y las que regulan las procuradurías federales y distrital, como el organismo técnico que depende del Ministerio Público y que tiene como atribución esencial la de investigar, bajo la dirección del primero, los hechos que puedan ser constitutivos de delito y reunir los elementos necesarios para demostrar la responsabilidad de los imputados.

En estricto sentido, no había de calificarse como Policía Judicial sino policía de investigación o ministerial, ya que el Constituyente, bajo la denominación europea inspirada en la legislación anterior, en la realidad pretendió establecer un órgano policiaco similar al estadounidense.

El ejemplo claro de ello es la modificación que se dio en el propio artículo 21 constitucional, donde se ha derogado la frase *Policía Judicial*, por los problemas técnicos y procesales que esto conlleva y ahora da alusión a una policía que se sujetará bajo los mandatos del Ministerio Público, cumpliendo las labores auxiliares de persecución e investigación de sus asuntos.

Históricamente, en nuestros orígenes como civilización, dentro del periodo posclásico de México Tenochtitlán, el imperio fue gobernado por un rey, en su tiempo llamado "tlatoani", quien dependía enteramente de la organización económica y del control político de las regiones que gobernaba; buena parte de esa organización política se debió a que se nombraban representantes del rey supremo. Estos representantes eran las autoridades sustitutas y representativas del imperio. De igual forma, los códigos que se dictaban en aquel entonces dotaban de certeza y claridad legal a los gobernados y, en general, a quienes representaban las autoridades vigentes.

En el México moderno, la idea de converger con la organización política de un mandatario supremo todo poderoso ha caducado. Ahora, la democracia gobierna nuestro país; nuestras instituciones se han fortalecido, fincadas en la legalidad; y los representantes de los poderes son producto de elecciones inmersas en la legitimidad. Nuestras elecciones ahora son democráticas e inmersas en la legalidad; son el principio del trazo del camino hacia el estado de derecho, así como en antaño las normas o códigos eran exactos y acordes con su realidad social, enfocadas en sus momentos circunstanciales de tiempo real.

El teórico en sociología Marcos Kaplan estableció que, al paso del tiempo, las sociedades han evolucionado a través de la estratificación y jerarquización de las clases económicas y del poder político de hecho la clase o clases se han vuelto la forma fundamental de estratificación en las sociedades modernas y contemporáneas, en la medida en que en ellas se reúnen determinadas condiciones. Luego entonces, la estratificación de las clases sociales nos ayuda a verificar la evolución de cada uno de los sectores sociales. Esta evolución necesariamente hace que revisemos de manera constante nuestro marco legal.

Si bien nuestra sociedad ha venido evolucionando, también nuestras leyes deben evolucionar de forma simultánea, ya que aún hay deficiencias tangibles en nuestro marco legal. Prueba de ello es la permanencia de un término obsoleto en nuestro Código Federal de Procedimientos Penales, donde

se hace referencia al nombre de una corporación policiaca ya extinta. Asimismo, la denominación de *Policía Judicial* que aún existe en el código en cita es errónea, ya que mucho se ha debatido entre los nombres que debería representar la extinta Policía Judicial, el debate central se encuentra en las funciones administrativas y prácticas que desempeñan las corporaciones subordinadas a los Ministerios Públicos; lo anterior, para efecto de la persecutoria de los delitos.

Entre los objetivos principales para el cambio de denominación de la extinta Policía Judicial Federal por Agencia Federal de Investigaciones es la modificación del modo de operación de la policía, así como del uso predominante de la fuerza a privilegiar el papel de la investigación, la información y la inteligencia en las labores que se les encomienden. Luego entonces, se privilegia la investigación a la corporación que sustituyó a la Policía Judicial Federal, subordinándola al Ministerio Público.

El objetivo principal de esta iniciativa es, por un lado, actualizar la denominación de la instancia auxiliar directa del Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos, en tanto que, por otro lado, poder erradicar la percepción inquisitiva que se tenía respecto a la llamada *Policía Judicial* para poder transitar hacia una percepción de una policía investigadora, basada en métodos y procedimientos científicos que aseguren su adecuada actuación.

Esta situación ha sido confirmada por algunos tratadistas en la materia, como el maestro Guillermo Colín Sánchez, quien señala al efecto lo siguiente:

... Su denominación es impropia, es una reminiscencia de la etapa anterior a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente cuando los jueces tenían facultades investigatorias, para cuyo cumplimiento se instruyó un grupo de empleados a su servicio, encargado de ejecutar y cumplir sus órdenes.

Es conveniente no seguirla llamando con ese nombre, y pensar en uno más congruente, que podría, en su caso, ser Policía Investigadora de Delitos, Policía Auxiliar de los Gastos del Ministerio Público, Policía para la Investigación de Delitos Auxiliar de los Subrórganos de Justicia.

Aunado a ello, en la mayoría de las entidades federativas las corporaciones policiacas antes denominadas judiciales del estado se les ha cambiado las siglas y ahora son llamadas Policías Ministeriales. Entre los estados se encuentran

Baja California, Guanajuato, Nuevo León, Sonora, estado de México, Jalisco, Michoacán y Morelos. El cambio sustancial radica en las funciones que desempeñan, y exige una mejor comprensión de las tareas a su encargo.

Con la aprobación de esta modificación se estaría dotando de certeza a las acciones, funciones y responsabilidades de la fuerza policiaca federal, ya que en la actualidad aún existe una confusión del término de la extinta policía judicial federal en el Código en comento.

De igual forma, esta iniciativa es un peldaño más en la reforma integral que se tiene programada por parte del Ejecutivo federal, que se presentará ante el Congreso de la Unión, estoy cierta de que una de las principales reformas que deberemos estudiar y analizar al interior del Congreso antes que concluya la presente legislatura es la reforma judicial, la cual deberá cubrir los grandes vacíos que hasta la fecha persisten e imposibilitan la sana acción judicial y la distinción de funciones.

Estoy consciente de que esta reforma sólo representa una pequeña parte de la reforma y modificación de nuestro marco jurídico penal. Sin embargo, sé que será una modificación que deberá ser tomada en cuenta al momento de la dictaminación de la reforma integral; asimismo, el cambio en nuestro sistema normativo deberá dar sus resultados en sus primeros avances.

Debemos tener en cuenta la importancia de la presente iniciativa, ya que el cambio que se propone es quitar el nombre del Código Federal de Procedimientos Penales de una policía que se ha quedado sin efectos tanto denominativos como funcionales. Lo anterior, a efecto de tener congruencia con lo establecido en nuestra Carta Magna y lo que en muchos estados de la república se ha modificado. Incluso, el presidente de la república en fechas pasadas ha enviado para su estudio y dictaminación al senado de la república una inactiva judicial integral que abarca éste y otros temas relevantes, estoy de cierta que las modificaciones en este tenor tendrán un beneficio mayor en todo el sistema judicial de nuestro país, por ello coincido enteramente en las modificaciones que doten de claridad y certeza en nuestras leyes y que especifiquen las funciones que tienen cada una de las partes del sistema judicial, así como el respeto íntegro de los Poderes de la Unión.

Por lo expuesto, me permito poner a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por la que se reforman el primero y segundo párrafos, así como las fracciones I y IV del artículo 3o., el segundo párrafo del artículo 4o., el primer párrafo del artículo 16, los artículos 62, 78, 81, tercer párrafo, 130 y 145, el tercer párrafo del artículo 181, los artículos 185 y 196, el segundo y tercer párrafos del artículo 197, el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 287, y el artículo 545, todos ellos del Código Federal de Procedimiento Penales, para quedar como sigue:

Artículo Único. Se modifican el primer párrafo y las fracciones I y IV del artículo 3o., el primer párrafo del artículo 16, segundo párrafo de la fracción IV del artículo 287 y el artículo 545, para quedar como sigue:

Artículo 3o. La **Policía Federal Investigadora** actuará bajo la autoridad y el mando inmediato del Ministerio Público Federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro del periodo de averiguación previa, la **Policía Federal Investigadora** está obligada a

I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan constituir delitos del orden federal, sólo cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público, al que la **Policía Federal Investigadora** informará de inmediato acerca de las mismas y de las diligencias practicadas. Las diversas policías, cuando actúen en auxilio del Ministerio Público Federal, inmediatamente darán aviso a éste, dejando de actuar cuando él lo determine:

II. y III. ...

IV. ...

En el ejercicio de la función investigadora a que se refiere este artículo, queda estrictamente prohibido a la **Policía Federal Investigadora** recibir declaraciones del indiciado o de tener alguna persona, fuera de los casos de flagrancia, sin que medien instrucciones escritas del Ministerio Público, del juez o del tribunal.

Artículo 4o. ...

Durante estos procedimientos, el Ministerio Público y la **Policía Investigadora**, bajo el mando de aquél, ejercerán, en su caso, también las funciones que señala la fracción II

del artículo 2; y el Ministerio Público cuidará de que los tribunales federales apliquen estrictamente las leyes relativas y de que las resoluciones de aquéllos se cumplan debidamente.

Artículo 16. El juez, el Ministerio Público y **Policía Federal Investigadora** estarán acompañados, en las diligencias que practiquen, de sus secretarios, si los tuvieren, o de dos testigos de asistencia que darán fe de todo lo que en aquéllas pase.

Artículo 62. Las diligencias de cateo se practicarán por el tribunal que las decrete o por el secretario o actuario del mismo, o por los funcionarios o agentes de la **Policía Investigadora**, según se designen en el mandamiento. Si alguna autoridad hubiere solicitado del Ministerio Público la promoción del cateo, podrá asistir a la diligencia.

Artículo 78. En caso de urgencia podrá hacerse la citación por telefonema que transmitirá el funcionario de la **Policía Investigadora** que practique las diligencias o el secretario o actuario respectivo del tribunal que corresponda, quienes harán la citación con las indicaciones a que se refieren las fracciones I y III del artículo 75, asentando constancia en el expediente.

Artículo 81. ...

...

En los casos a que se refiere el párrafo precedente de este artículo, y el artículo anterior, el secretario o actuario del tribunal o, en su caso, la **Policía Investigadora** o el auxiliar del Ministerio Público Federal, asentará en su razón los datos que hubiere recabado para identificar a la persona a quien hubiese entregado la cédula.

Artículo 130. El Ministerio Público expedirá las órdenes para la autopsia e inhumación del cadáver y el levantamiento de las actas de defunción respectivas cuando aparezca que la muerte fue posiblemente originada por algún delito y las diligencias de **Policía Investigadora** no estuvieren en estado de consignarse desde luego a los tribunales.

Artículo 145. Las diligencias de **Policía Investigadora** y las practicadas por los tribunales del orden común que pasen al conocimiento de los federales no se repetirán por éstos para que tengan validez, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 440.

Artículo 181. ...

...

Cuando se trate de plantíos de marihuana, *Papaver somniferum* o adormidera, u otros estupefacientes, el Ministerio Público, la **Policía Investigadora** o las autoridades que actúen en su auxilio procederán a la destrucción de aquéllos, levantando un acta en la que se haga constar el área del cultivo, cantidad o volumen del estupefaciente, debiéndose recabar muestras del mismo para que obren en la averiguación previa que al efecto se inicie.

Artículo 185. Los cadáveres, previa una minuciosa inspección y descripción hecha por el funcionario de **Policía Investigadora** que practique las primeras diligencias y por un perito médico, podrán ser entregados por el Ministerio Público a quienes los reclamen, debiendo manifestar éstos el lugar en que los cadáveres quedarán depositados a disposición de la autoridad competente y conducirlos al lugar destinado a la práctica de la autopsia, cuando proceda.

Artículo 196. Cuando se trate de la aprehensión de alguna persona cuyo paradero se ignore, el tribunal que dicte la orden la comunicará al agente del Ministerio Público adscrito para que éste la transcriba a la Procuraduría General de la República, a fin de que la **Policía Federal Investigadora** o los auxiliares de ésta localicen y aprehendan a dicha persona. Lograda la aprehensión, se procederá en los términos del artículo 52.

Artículo 197. ...

Se entenderá que el inculpado queda a disposición del juzgador, para los efectos constitucionales y legales correspondientes, desde el momento en que la **Policía Investigadora**, en cumplimiento de la orden respectiva, lo ponga a disposición de aquél en la prisión preventiva o en un centro de salud. El encargado del reclusorio o del centro de salud asentará en el documento relativo a la orden de aprehensión ejecutada, que le presente la **Policía Investigadora**, el día y hora del recibo del detenido.

...

Artículo 287. ...**I. a III. ...****IV. ...**

No podrá consignarse a ninguna persona si existe como única prueba la confesión. La **Policía Investigadora** podrá rendir informes pero no obtener confesiones; si lo hace, éstas carecerán de todo valor probatorio.

Las diligencias practicadas por agentes de la **Policía Federal Investigadora** o local, tendrán valor de testimonios que deberán complementarse con otras diligencias de prueba que practique el Ministerio Público, para atenderse en el acto de la consignación, pero en ningún caso se podrán tomar como confesión lo asentado en aquéllas.

Artículo 545. El reo deberá presentar el salvoconducto, siempre que sea requerido para ello por un magistrado o juez federal o agente de la **Policía Federal Investigadora** o del Ministerio Público y si se rehusase, se comunicará a la autoridad que le concedió la libertad preparatoria, la que podrá imponerle hasta quince días de arresto, pero sin revocarle dicha libertad.

Transitorio

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

Dado en el salón de plenos de la Cámara de Diputados, a 20 de septiembre de 2007.— Diputada Dolores de María Manuell-Gómez Angulo (rúbrica).»

El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Con todo gusto. Gracias a usted, diputada Dolores de María Manuell-Gómez Angulo. **Se turna su iniciativa a la Comisión de Justicia.**

Esta Presidencia saluda a los compañeros de la Barra Nacional de Abogados, sede Distrito Federal, que nos acompañan en esta sesión de la Cámara de Diputados. Bienvenidos.

LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA
FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE

El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Se concede el uso de la palabra al diputado Sergio Augusto López Ramírez, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, para presentar iniciativa que expide

la Ley Orgánica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

El diputado Sergio Augusto López Ramírez: Con su venia, diputado Presidente. Compañeras colegisladoras y compañeros legisladores, la política ambiental es una rama de la política pública en la que por medio de una serie de planes, programas, acciones, la autoridad del Estado regula y norma la relación entre los gobernados y su medio ambiente.

La creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), en 1992, representó un avance para la planeación e instrumentación de la política ambiental, pues tuvo el encargo de formular, conducir y evaluar la política del desarrollo social y su relación con el ambiente. Es decir, tuvo a su cargo dos de los pilares del desarrollo sustentable.

La Sedesol llevó a cabo la política ecológica mediante dos órganos desconcentrados enfocados a la ejecución de las facultades correspondientes en materia de equilibrio ecológico.

Las actividades de inspección y vigilancia en el uso, protección y aprovechamiento de los recursos naturales son de la mayor relevancia para la protección y conservación del patrimonio natural de México, además de que constituye uno de los aspectos fundamentales para garantizar el desarrollo sustentable.

Por lo anterior, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) fue creada en ese mismo año como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social con plena autonomía técnica y operativa.

Además, de acuerdo con lo dispuesto en el acuerdo mediante el cual se reguló su funcionamiento y operación, a la Profepa le fueron conferidas facultades de control y de atención ciudadana.

A lo largo de 15 años de gestión, la Profepa ha experimentado la ampliación de todas y cada una de sus facultades. Por ejemplo, desde diciembre de 1994 se le asignó la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de la normatividad aplicable al aprovechamiento de todos los recursos naturales, incluyendo las autorizaciones y permisos expedidos para su adecuado aprovechamiento.

A esta tarea se sumaron la inspección y vigilancia del ordenamiento ecológico del territorio; de la normatividad

en materia de contaminación atmosférica; facultades en materia de auditoría ambiental y el impacto ambiental, y de la normatividad aplicable al uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo-terrestre; descargas de aguas residuales a cuerpos de aguas nacionales; la atención de emergencias, de contingencias ambientales; la denuncia, la coadyuvancia penal, así como la acción ante tribunales por daños a la vida silvestre y su hábitat.

Por otra parte, a lo largo de este tiempo se han detectado fallas en la eficiencia de la gestión de Profepa. Una de las que más preocupan es la de que funge como juez y parte, toda vez que al ser órgano desconcentrado de la Semarnat, la procuración de justicia ambiental se presenta como un conflicto de interés.

Más aún, a la Profepa se le ha dificultado la inspección de otras dependencias y entidades de la administración pública federal, así como llevar a cabo una evaluación de la Semarnat para constatar que se ha estado atendiendo la normatividad ambiental.

Otro de los problemas que se ha presentado es que aun cuando las funciones que lleva a cabo la Profepa son modulares para garantizar la protección y conservación de los recursos naturales del país, además de verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en la materia. La Profepa no cuenta con los recursos materiales ni recursos humanos, y menos financieros, suficientes que le permitan desempeñar óptimamente cada una de sus funciones.

Por lo anterior, se estima que lo más conveniente es descentralizar a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción XXIX-G del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Congreso tiene facultades para legislar en materia ambiental y crear organismos de la administración pública paraestatal. Cabe mencionar que la iniciativa de la Ley Orgánica que se propone no exime a la Semarnat de las funciones de inspección y vigilancia en lo que al sector ambiental respecta, dado que entendemos que Semarnat debe contar con elementos que le permitan coordinar sus políticas. Además de estar en posibilidad de garantizar resultados, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente seguirá dependiendo sectorialmente de dicha secretaría.

Por ello, para un servidor y para el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México es un honor presentar esta iniciativa de ley, y ojalá que en todo el proceso legislativo que se llevará a cabo se dé, por el bien de México, y en especial, por el bien del medio ambiente.

Dicha iniciativa no solamente la suscribe un servidor, Sergio Augusto López Ramírez, sino que la suscribimos conjuntamente con el diputado Diego Cobo. Por su atención, muchas gracias. Es cuanto, diputado Presidente.

«Iniciativa que expide la Ley Orgánica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a cargo del diputado Sergio Augusto López Ramírez, del Grupo Parlamentario del PVEM

Sergio Augusto López Ramírez, diputado a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 4o., tercer y cuarto párrafos, 71, fracción II, 72 y 73, fracciones XXIX-G y XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 20, 23, y 25 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 62, 63 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones jurídicas aplicables, solicitamos que se turne a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa de ley, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La política ambiental es una rama de la política pública en que, por medio de una serie de planes, programas y acciones la autoridad del Estado regula y norma la relación entre los gobernados y su ambiente.

Diversos especialistas han identificado en la década de los años setenta la gestación de la política ambiental mexicana. Durante la administración del entonces presidente, Luis Echeverría Álvarez, se promulgó la Ley para la Prevención y Control de la Contaminación, con objeto de evitar la afectación de la salud de los mexicanos. “Esta ley abarcaba en su enfoque paliativos para los problemas ambientales. Particularmente propuso medios tecnológicos para los males del país.¹ Paralelamente el discurso oficial internacional reconoció que el deterioro ambiental tenía sus orígenes en la pobreza y el subdesarrollo.

No obstante lo anterior, la administración “echeverrista” no tenía un conocimiento profundo del tema ambiental. Ello quedó demostrado con la falta de infraestructura administrativa que se requería tanto para atender el problema de contaminación ambiental, como la protección y conservación de los recursos naturales. Pese a que dentro de la Secretaría de Salud se creó la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, las Secretarías de Agricultura y Ganadería, y de Recursos Hidráulicos mantenían el poder de decisión sobre el manejo de los recursos naturales del país.

Durante la administración del ex presidente José López Portillo (1976-1982) si bien el tema ambiental se hizo presente, el discurso imperante se caracterizó por privilegiar el desarrollo económico para, a partir de ello, contar con las condiciones propicias para proteger la naturaleza.

En el ámbito institucional el tema continuó bajo tutela de la Secretaría de Salud, y en 1982 se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente. “El nuevo estatuto daba poder al gobierno para cerrar industrias que no instalaran equipos para control de la contaminación y para sentenciar a prisión... a los ejecutivos de las corporaciones que violaran la ley”.² Esta norma otorgó amplias facultades al gobierno para intervenir decisivamente a favor del ambiente; desafortunadamente, sus disposiciones no se aplicaron eficientemente.

Por lo que toca a la administración del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), aunque hubo avances importantes en materia de política ambiental, la actitud que imperó fue ambigua. Por una parte se creó una secretaría de Estado que tenía a su cargo la formulación e implantación de la política ambiental, con el nombre de Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; también se estableció la Comisión Nacional de Ecología y se promulgó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Sin embargo, la autoridad se encontró con la reticencia de diversos sectores productivos e instituciones de la administración pública federal para cumplimentar las disposiciones de la normatividad.

Después de la crisis económica de finales de los años ochenta, y dada la influencia de los nuevos temas en la agenda internacional, entre los que destaca el ambiental, a nivel interno queda de manifiesto la necesidad de reforzar la protección y conservación de los recursos naturales por medio de una política de Estado. Ésta se materializó en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

La creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), en 1992, representó un avance para la planeación e instrumentación de la política ambiental, pues tuvo el encargo de formular, conducir y evaluar la política del desarrollo social y su relación con el ambiente; es decir, tuvo a su cargo dos de los pilares del desarrollo sustentable. La Sedesol “llevó a cabo la política ecológica mediante dos órganos desconcentrados enfocados a la ejecución de las facultades correspondientes en materia de equilibrio ecológico...”³

Las actividades de inspección y vigilancia en el uso, protección y aprovechamiento de los recursos naturales son de la mayor relevancia para la protección y conservación del patrimonio natural de México, además de que constituyen uno de los aspectos fundamentales para garantizar el desarrollo sustentable.

Por lo anterior, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) fue creada en ese mismo año como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, con plena autonomía técnica y operativa. Además, de acuerdo con lo dispuesto en el acuerdo mediante el cual se reguló su funcionamiento y operación, a la Profepa le fueron conferidas facultades de control y de atención ciudadana.⁴

Durante quince años de gestión la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) ha experimentado la ampliación de sus facultades. Por ejemplo, desde diciembre de 1994 se le asignó la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de la normatividad aplicable al aprovechamiento de los recursos naturales, incluidas las autorizaciones y permisos expedidos para su adecuado aprovechamiento.

A esta tarea se sumaron la inspección y vigilancia del ordenamiento ecológico del territorio, de la normatividad en materia de contaminación atmosférica, facultades en materia de auditoría ambiental, el impacto ambiental y de la normatividad aplicable al uso y aprovechamiento de la zona federal marítima terrestre, descargas de aguas residuales a cuerpos de agua nacionales, la atención de emergencias y contingencias ambientales, la denuncia y coadyuvancia penal, así como la acción ante tribunales por daños a la vida silvestre y su hábitat.

Por otra parte, durante ese tiempo se han detectado fallas en la eficiencia de la gestión de la Profepa. Una de las que más preocupan es la de fungir como juez y parte, toda vez que al ser órgano desconcentrado de la Semarnat la procuración de justicia ambiental se presenta como un conflicto de interés.

Más aún, a la Profepa se le dificulta la inspección de otras dependencias y entidades de la administración pública federal, así como llevar a cabo una evaluación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) para constatar que se está atendiendo la normatividad ambiental.

Otro de los problemas que se ha presentado es que aún cuando las funciones que lleva a cabo la Profepa son medulares para garantizar la protección y conservación de los recursos naturales del país, además de verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en la materia, la Profepa no cuenta con recursos materiales, humanos y financieros suficientes que le permitan desempeñar óptimamente sus funciones.

Por lo anterior, se estima que lo más conveniente es descentralizar la Profepa.

De conformidad con lo dispuesto en la fracción XXIX-G del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Congreso tiene facultades para legislar en materia ambiental y crear organismos de la administración pública paraestatal.

En ese sentido, la propuesta de Ley Orgánica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente que presenta el Partido Verde Ecológico de México consta de ocho capítulos, 44 artículos y cinco artículos transitorios.

En el Capítulo Primero, relativo a las disposiciones generales se establece que la ley es de orden público e interés social, por la importancia que tiene el cuidado y la preservación del ambiente. Asimismo, se incluye una serie de definiciones que ayudarán al una mejor aplicación de la ley.

El Capítulo Segundo, relativo a la naturaleza y objeto establece que la Procuraduría se constituye como un organismo público descentralizado, lo que le confiere mayor autonomía administrativa, operativa, de gestión e incluso de fiscalización, pero además se le dota de personalidad jurídica y patrimonio propios. En este capítulo también se establece la forma en que se integrará el patrimonio de dicha dependencia.

Cabe mencionar que la iniciativa de ley orgánica que se propone no exime a la Semarnat de las funciones de inspección y vigilancia en lo que al sector ambiental respecta, dado que entendemos que debe contar con elementos que

le permitan coordinar sus políticas, además de estar en posibilidad de garantizar resultados, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente seguirá dependiendo sectorialmente de dicha secretaría.

Por su parte el Capítulo Tercero prevé las atribuciones de la procuraduría, entre las que podemos destacar la inspección y vigilancia para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos, con especial énfasis a las poblaciones de mamíferos marinos, quelonios, primates y psitácidas nativas de México, así como de aquellas especies que por el riesgo en que se encuentran sus poblaciones son consideradas en alguna categoría de protección especial por las legislación mexicana y las normas oficiales respectivas.

El Capítulo Cuarto determina la estructura de la misma, un elemento novedoso en este Capítulo es que, por primera vez, se establece que el procurador ambiental será nombrado por el Ejecutivo federal; el Congreso de la Unión tendrá la atribución de objetar dicho nombramiento por mayoría, y cuando se encuentre en receso, lo podrá hacer la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado (afirmativa ficta) el nombramiento del Ejecutivo federal.

Se establece que el procurador durará en su encargo seis años, el cual podrá ser prorrogable únicamente por un periodo más, pudiendo de igual manera ser objetado por el Congreso de la Unión.

También se establecen los requisitos que debe cumplir cualquier candidato a procurador, entre los cuales se encuentran ser mexicano, mayor de 35 años, acreditar un modo honesto de vivir, ser abogado con diez años de antigüedad de su cédula, acreditar conocimientos suficientes en materia ambiental, no haber sido condenado por delito grave que amerite pena privativa de la libertad, y demostrar no tener interés comercial o accionista o haber sido, en los últimos cinco años, miembro del consejo de administración de alguna empresa nacional o extranjera. Cabe señalar que estos requisitos también deben cumplirlos los subprocuradores.

El procurador ambiental sólo podrá ser removido de sus funciones cuando transgrede en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y la Ley Orgánica de la Procuraduría y que afecten las atribuciones de

ésta; cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal; si se comprueba que tiene algún tipo de interés comercial, accionista o ha sido en los últimos cinco años miembro del consejo de administración de alguna empresa nacional o extranjera.

En este capítulo también se establecen las facultades del procurador y de los subprocuradores.

En lo referente al Capítulo Quinto se establecen las disposiciones jurídicas aplicables en lo relativo a los procedimientos que deberá dirimir la procuraduría como consecuencia de sus actuaciones, así como las sanciones y medidas de seguridad que deberá aplicar. El principal objeto de este capítulo es dotar esta norma de total congruencia con lo establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en lo que a estos rubros respecta, a fin de evitar conflictos jurídicos en el momento de su aplicación.

En el Capítulo Sexto se considera todo lo relativo a las recomendaciones que emita la Procuraduría, definiendo su procedimiento y ámbito de alcance, resaltando que se respeta la facultad potestativa de las autoridades objeto de las recomendaciones para tomarlas o no en cuenta.

El Capítulo Octavo obedece a la necesidad de implantar políticas de planeación y programación estratégica, a fin de hacer eficiente el funcionamiento de la procuraduría, así como establecer objetivos, metas, estrategias, directrices, programas de acción, prácticas, normas e indicadores, dirigidos a la correcta procuración de justicia ambiental.

Finalmente dentro del Capítulo Noveno se establecen disposiciones relativas a la eficientización de los procesos que deberá de dirimir la procuraduría, obedeciendo en todo momento a los principios jurídicos de la imparcial, pronta y expedita aplicación de la justicia, así como determinar la responsabilidad que algunos de sus funcionarios tendrán como consecuencia del ejercicio de sus actividades.

Por lo expuesto, el legislador que suscribe, Diputado a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecológico de México, en cumplimiento de lo dispuesto en los párrafos tercero y cuarto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones jurídicas aplicables, somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que expide la Ley Orgánica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Artículo Único. Se expide la Ley Orgánica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, para quedar como sigue:

Ley Orgánica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

Capítulo Primero Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto establecer la naturaleza, objeto, organización y atribuciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Artículo 2. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

I. Cadena de custodia: Procedimiento que tiene como objetivo mantener la rastreabilidad de la muestras tomadas por la Procuraduría, distinguiendo responsabilidades en las diferentes etapas de manejo de las mismas.

II. Cause: Cárcava o canal que se forma como resultado de la acción del agua fluyendo en el terreno. Para fines de aplicación de la presente ley, la magnitud de dicha cárcava o cauce incipiente deberá ser de cuando menos de 2.0 metros de ancho por 0.75 metros de profundidad;

III. Ley: Ley Orgánica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente;

IV. Muestreo: Proceso por el cual se obtiene una porción suficiente de material o sustancias representativa, útil para llevar a cabo su análisis con el objetivo de servir como testigo o medio probatorio después de registrarse mediante una cadena de custodia.

V. Normatividad ambiental: La contenida en los tratados internacionales de los que México sea Estado parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, la Ley General de Vida Silvestre, la correspondiente a la prevención y control de la contaminación del agua contenida en la Ley de Aguas Nacionales, la Ley de Bioseguridad de Organismos Ge-

néticamente Modificados, aquella en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como las normas de orden público en materia ambiental y la contenida en los reglamentos, normas y demás disposiciones jurídicas expedidas con fundamento en dichos ordenamientos;

VI. Política de justicia ambiental: El conjunto de directrices, programas de acción, prácticas y normas que corresponden a las políticas públicas cuyo objeto, contenido, orientación y factores de coerción, se dirigen a la prevención y control de los actos violatorios de la normatividad ambiental, al resarcimiento de los daños ocasionados a causa de éstos, y a la resolución de los conflictos en materia ambiental;

VII. Procuraduría: La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente;

VIII. Procurador: Procurador federal de Protección al Ambiente;

IX. Programa: Programa Federal de Procuración de Justicia Ambiental;

X. Reglamento: El o los reglamentos de la Ley Orgánica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente;

XI. Secretaría: La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;

XII. Seguridad pública: La función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas;

XIII. Servicio profesional de carrera: El servicio profesional de carrera de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y

XIV. Unidad de Análisis. La Unidad de Análisis para la Planeación Estratégica de la Procuraduría.

Capítulo Segundo De la Naturaleza y Objeto

Artículo 3. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es un organismo público descentralizado con carácter de autoridad ambiental, con autonomía de gestión, operatividad, fiscalización, personalidad jurídica y patrimonio

propios y con las demás atribuciones, obligaciones y facultades que señala el presente ordenamiento, sin menoscabo de las que le sean señaladas en otras leyes.

Su objeto es la procuración de justicia en materia ambiental, y la defensa del derecho de toda persona a un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la presente ley.

La coordinación sectorial de la Procuraduría corresponderá a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 4. El patrimonio de la Procuraduría se integrará con:

- I. Los bienes muebles e inmuebles que le transfiera el gobierno federal;
- II. Los recursos que le sean asignados anualmente conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente;
- III. Los donativos, aportaciones, adquisiciones, créditos, préstamos y cooperaciones técnicas en numerario o en especie, que obtenga de cualquier dependencia o entidad gubernamental, institución privada u organismos nacionales o internacionales, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- IV. Los ingresos que obtengan por los servicios que preste y por las actividades que realice, y
- V. Los demás bienes, recursos y derechos que adquiera por cualquier título.

Artículo 5. La Procuraduría actuará con autonomía administrativa en el manejo de los recursos que para cada ejercicio fiscal le asigne la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de aquellos bienes que tenga en términos de esta ley y su Reglamento.

La Secretaría observará los presupuestos anuales que sean determinados para la Procuraduría en los instrumentos jurídicos que al efecto expida el Congreso de la Unión.

Los recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para la Procuraduría, incluyendo los corres-

pondientes a servicios personales, no podrán ser transferidos a otras unidades administrativas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, ni a otras dependencias o entidades de la administración pública federal.

Capítulo Tercero De las Atribuciones

Artículo 6. La Procuraduría tendrá a su cargo la ejecución de las atribuciones que le confieren la normatividad ambiental y la presente ley, así como todas aquellas necesarias para el cumplimiento de su objetivo.

Artículo 7. Son atribuciones de la Procuraduría:

I. Vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables, así como establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos en lo relativo a:

- a). Prevención y control de la contaminación generada por el manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas;
- b). Prevención y control de la contaminación de la atmosférica, proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, así como la prevención y el control en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;
- c) La prevención y control de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente;
- d) La prevención y control de la contaminación a los causes y ecosistemas acuáticos de competencia federal;
- e) La prevención y control de la contaminación a los ecosistemas costeros incluidos los humedales costeros, dunas costeras, playas, pastos marinos, arrecifes e islas;
- f) La regulación del aprovechamiento sustentable, la preservación y protección de las aguas nacionales, la biodiversidad, la vida silvestre acuática y terrestre,

los recursos forestales y demás recursos naturales de su competencia;

g) La regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, substancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente;

h) Restauración de los recursos naturales;

i) Áreas naturales protegidas de competencia federal;

j) Bioseguridad de organismos genéticamente modificados;

k) Ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marino a que se refiere el artículo 19 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;

l) Impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y

m) La zona federal marítimo terrestre.

n) Verificación del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas en la materia en lo que a la federación corresponda; y

o) Así como todas y cada una de las atribuciones que en materia de inspección y vigilancia estén conferidas a la federación, dentro de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley de Pesca, la Ley de Aguas Nacionales, Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados y demás ordenamientos jurídicos en la materia, así como sus respectivos reglamentos.

II. Vigilar la conducta de los particulares y cerciorarse de que se ajusten a la normatividad ambiental, previniendo así la alteración del orden público o social;

III. Recibir, investigar y atender o, en su caso, determinar y canalizar ante las autoridades competentes, las denuncias por incumplimiento de las disposiciones jurídicas a las que hace referencia la fracción I de este artículo;

IV. Ejercer las atribuciones de la Secretaría en materia de inspección y vigilancia y establecer políticas y lineamientos administrativos para tal efecto;

V. Sustanciar los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia y emitir las resoluciones derivadas de los mismos; en su caso, solicitar a las autoridades correspondientes la revocación, modificación, suspensión o cancelación de autorizaciones, permisos, licencias, concesiones, certificaciones, cuando las actividades autorizadas se conviertan en un riesgo para el equilibrio ecológico o perturben significativamente el proceso ecológico o por violaciones al normatividad ambiental, así como también, en la misma hipótesis solicitar la cancelación de la inscripción en los registros de la secretaria;

VI. Verificar exclusivamente el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas en la materia, durante la sustanciación de los procedimientos y actos administrativos, que versen sobre presuntas violaciones a la legislación materia de su competencia.

VII. Resolver sobre las solicitudes de revocación, modificación y conmutación de multas, en los términos previstos en las disposiciones jurídicas aplicables;

VIII. Determinar e imponer las medidas técnicas, correctivas, de seguridad o de urgente aplicación, así como las sanciones que sean de su competencia en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

IX. Imponer los medios de apremio previstos en esta ley y en la normatividad ambiental;

X. Realizar los actos de investigación administrativa y análisis de información previstos por esta ley, determinar las infracciones a la normatividad ambiental y, en su caso, hacerlas del conocimiento de las autoridades correspondientes cuando no sean de su competencia;

XI. Denunciar o querellarse ante el Ministerio Público de la Federación por lo actos, hechos u omisiones que

impliquen la probable comisión de delitos contra el ambiente o la gestión ambiental;

XII. Realizar, en el ámbito de su competencia, la coadyuvancia y el seguimiento en los procedimientos originados por las querellas y denuncias formuladas al Ministerio Público de la Federación, así como recurrir en dichos casos el no ejercicio de la acción penal;

XIII. Ejercer por sí o en representación de terceros, las acciones necesarias ante los órganos jurisdiccionales para la obtención de la reparación de los daños y deterioros ambientales, y para la defensa del derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

XIV. Demandar ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la anulación de las resoluciones y actos administrativos emitidos por la Secretaría, cuando contravengan o hayan sido emitidos en contravención a la normatividad ambiental o disposiciones jurídicas del orden público;

XV. Conocer e investigar administrativamente los actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la normatividad ambiental, o aquellos respecto de los cuales pudiera querellarse o presentar denuncia ante el Ministerio Público;

XVI. Certificar la legal procedencia para el traslado de ejemplares, partes y derivados de primates y psitácidos nativos de México, mamíferos marinos, quelonios y especies acuáticas sujetas a protección por la legislación federal y las normas oficiales mexicanas; así como verificar la documentación que ampare su traslado dentro de territorio nacional;

XVII. Certificar la legal procedencia para el traslado de recursos forestales maderables y no maderables dentro de territorio nacional;

XVIII. Asegurar el cumplimiento de las restricciones no arancelarias en las materias competencia de la Secretaría, así como emitir el registro de verificación correspondiente;

XIX. Coordinar la atención de contingencias y emergencias ambientales o que afecten los recursos naturales, así como la participación de las demás autoridades

federales, entidades federativas, municipales, del Distrito Federal y delegacionales, cuando así proceda en el ejercicio de sus atribuciones;

XX. Vigilar el cumplimiento de las acciones que se lleven a cabo respecto de posprogramas relativos de las declaratorias de zonas de restauración, en áreas que presenten procesos de degradación, desertificación o graves desequilibrios ecológicos;

XXI. Promover la vigilancia comunitaria y participativa, particularmente de los titulares de los predios en los que se cuente con una Unidad de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre, así como de las organizaciones de los titulares de aprovechamiento forestal que se encuentren en las unidades de manejo forestal, pudiéndose para ello auxiliarse en la promoción que para tal efecto realicen las promotorías de desarrollo forestal a que se refiere la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable;

XXII. Coordinar el control de la aplicación de la normatividad ambiental con otras autoridades federales, así como de las entidades federativas, municipios, del Distrito Federal y delegaciones que lo soliciten;

XXIII. Suscribir convenios de colaboración con otras autoridades. Para tal efecto, las dependencias del Ejecutivo federal, en su esfera de competencia, estarán obligadas a prestar el auxilio que la Procuraduría requiera para el eficaz y eficiente ejercicio de las acciones de inspección y vigilancia y de las acciones de policía;

XXIV. Participar en el Servicio Nacional forestal y presidir el Grupo de Trabajo de Inspección y Vigilancia Forestal a que se refiere la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable;

XXV. Asegurar la atención de las solicitudes de las autoridades competentes o de los particulares, respecto de la formulación de opiniones y dictámenes técnicos de daños, deterioro o perjuicios ocasionados al medio ambiente;

XXVI. Emitir recomendaciones a las autoridades competentes para la debida aplicación de la normatividad ambiental y para el desarrollo y aplicación de la política de justicia en la materia, y dar seguimiento a dichas recomendaciones;

XXVII. Emitir sugerencias a los órganos jurisdiccionales, así como a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión en los términos previstos por la ley;

XXVIII. Promover y procurar, cuando proceda, la conciliación de intereses o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos entre particulares y en sus relaciones con las autoridades, en asuntos derivados del ejercicio de las disposiciones jurídicas aplicables en las materias competencia de la Secretaría;

XXIX. Ejercer las atribuciones de la Secretaría en materia de auditorías y peritajes ambientales, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

XXX. Intervenir en foros, paneles, y mecanismos de cooperación internacionales, así como ejercer las acciones en materia de asuntos internacionales respecto de las materias de su competencia;

XXXI. Acceder a la información contenida en los registros y bases de datos de las unidades administrativas de la Secretaría, a efecto de investigar y detectar posibles infracciones a la normatividad ambiental;

XXXII. Expedir reconocimientos y, en su caso, certificaciones, a las personas físicas y jurídicas que cumplan con la normatividad ambiental;

XXXIII. Coordinar y concretar la ejecución de instrumentos económicos y financieros que coadyuven al cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, en el ámbito de su competencia;

XXXIV. Establecer lineamientos y criterios así como proponer al Secretario, las políticas, programas y proyectos de orden técnico en el ámbito de su competencia;

XXXV. Definir la política de justicia ambiental en el ámbito de su competencia;

XXXVI. Ejecutar, en el ámbito de su competencia, los procesos estratégicos de planeación, programación y presupuestación;

XXXVII. Diseñar y operar, con la participación y coordinación de los sectores público, privado y social, instrumentos económico-jurídicos para la captación de recursos financieros y materiales;

XXXVIII. Celebrar los actos jurídicos, convenios y contratos que se requieran para el ejercicio de sus atribuciones;

XXXIX. Participar, en coordinación con la Secretaría y demás autoridades competentes, en la elaboración de anteproyectos de normas oficiales mexicanas, estudios, programas y proyectos para la protección, defensa y restauración del medio ambiente y los recursos naturales;

XL. Aprobar y supervisar la operación de los laboratorios reprobados acreditados en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;

XLI. Aprobar y supervisar la operación de las unidades de verificación acreditadas y organismos de certificación acreditados en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;

XLII. Instrumentar el Servicio Profesional de Carrera de la Procuraduría;

XLIII. Crear órganos y grupos de trabajo de consulta y asesoría para la más eficaz atención de los asuntos de su competencia;

XLIV. Determinar la circunscripción territorial y sede de las delegaciones, mediante acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación;

XLV. Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones aplicables;

XLVI. Salvaguardar el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, y fomentar la participación de la población en el estímulo y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas contenidas en la normatividad ambiental, así como brindarle asesoría en asuntos de protección y defensa del ambiente, la vida silvestre y los recursos naturales competencia de la Secretaría, y

XLVII. Las demás que confieran las disposiciones jurídicas aplicables para el cumplimiento de sus atribuciones, así como las que deriven de las instrucciones emanadas por el Secretario del Ramo.

Capítulo Cuarto De la Estructura de la Procuraduría

Artículo 8. Para el cumplimiento de su objeto y el correcto ejercicio de las atribuciones que le confiere esta ley y demás disposiciones aplicables, la Procuraduría se integrará por:

- I. El procurador;
- II. Subprocuradurías;
- III. Unidades de análisis para la planeación estratégica;
- IV. Direcciones generales;
- V. Delegaciones en las entidades federativas y en la zona metropolitana del valle de México;
- VI. Investigadores administrativos;
- VII. Inspectores federales;
- VIII. Peritos, y
- IX. Direcciones, subdirecciones, jefaturas de departamento, unidades administrativas y los servidores públicos que se establezcan en el Reglamento de esta ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.

El Reglamento establecerá las facultades y funciones genéricas y específicas de cada una de las unidades administrativas y servidores públicos que formen parte de la Procuraduría.

Artículo 9. La Procuraduría estará a cargo de un procurador, que ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la institución.

El procurador será designado por el titular del Poder Ejecutivo federal. El Congreso de la Unión podrá objetar dicho nombramiento por mayoría simple, y cuando se encuentre en receso, por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso la instancia administrativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo federal.

Artículo 10. Para ser procurador se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- III. Acreditar un modo honesto de vivir;
- IV. Ser licenciado en derecho y acreditar conocimientos suficientes en materia ambiental;
- V. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional, expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- VI. Demostrar no tener interés comercial o accionista o haber sido, en los últimos cinco años miembro del consejo de administración de alguna empresa nacional o extranjera;
- VII. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal, y
- VIII. Haber residido en el país durante los tres años anteriores al día de la designación.

Artículo 11. El procurador ejercerá el cargo por un periodo de seis años, el cual podrá ser prorrogable sólo para un periodo más, mediante la ratificación del titular del Ejecutivo federal y la no objeción del Congreso de la Unión.

Artículo 12. El procurador podrá ser removido de sus funciones cuando:

- I. Transgreda en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la Ley Orgánica de la Procuraduría y que afecten las atribuciones de la misma;
- II. Cuando haya sido sentenciado por un delito grave que amerite pena corporal, y
- III. Cuando se compruebe que tiene algún tipo de interés comercial, accionista o ha sido en los últimos cinco años miembro del consejo de administración de alguna empresa nacional o extranjera.

En el caso de los supuestos anteriores, o bien, debido a su renuncia, el procurador será sustituido interinamente por alguno de los subprocuradores que designe el titular del

Ejecutivo en tanto se procede al nuevo nombramiento siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 9 de la presente ley.

La designación del nuevo procurador por parte del titular del Ejecutivo federal a que hace referencia el párrafo anterior no podrá exceder de quince días hábiles.

Artículo 13. Son atribuciones del procurador las siguientes:

I. Representar legalmente a la Procuraduría ante cualquier autoridad federal, estatal, municipal y organismos descentralizados, así como ejercer las funciones que a esta correspondan;

II. Proponer el proyecto del Reglamento Interno de la Procuraduría;

III. Elaborar los programas y planes de trabajo a los que se sujetará el funcionamiento de la Procuraduría;

IV. Elaborar y publicar dentro de los tres primeros meses al inicio de sus funciones el Programa Federal de Procuración de Justicia Ambiental.

V. Proponer el proyecto de presupuesto de la Procuraduría, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público del sector y enviarlo oportunamente al titular del Ejecutivo federal, para que ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente;

VI. Proponer los manuales de organización y de procedimientos de la Procuraduría;

VII. Proponer y conducir el proceso de desconcentración de funciones a las unidades de la Procuraduría;

VIII. Promover la participación de los sectores público, social y privado, en la definición y ejecución de las políticas y programas de la Procuraduría;

IX. Planear, dirigir y administrar el funcionamiento de la Procuraduría, así como ejecutar los actos de autoridad necesarios para el debido cumplimiento del objeto y ejercicio de las atribuciones del organismo;

X. Emitir las recomendaciones y resoluciones de índole administrativa y de interés social que se refieren a esta ley;

XI. Denunciar ante el Ministerio Público de la Federación los hechos que puedan ser constitutivos de ilícitos o delitos ambientales;

XII. Definir, establecer y mantener los sistemas de información, evaluación y control necesarios para el desempeño de las funciones de la Procuraduría;

XIII. Expedir copias certificadas de los documentos sobre asuntos que competan a la Procuraduría, de conformidad con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;

XIV. Delegar facultades a los subprocuradores, sin perjuicio de su ejercicio directo, mediante acuerdos que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación;

XV. Nombrar, promover y remover libremente a los servidores públicos de la Procuraduría; y

XVI. Las demás que se le asignen en los ordenamientos jurídicos aplicables.

Artículo 14. El procurador deberá enviar al titular del Ejecutivo federal el informe anual de sus actividades y del ejercicio de su presupuesto; este deberá ser público y contendrá una descripción sobre las denuncias que se recibieron, las investigaciones y conciliaciones realizadas, las resoluciones que se tomaron, las recomendaciones y sugerencias emitidas que fueron rechazadas o cumplidas, así como las que se encuentren pendientes y, las sanciones que hayan sido impuestas, como fue ejercido el presupuesto designado, además de los datos estadísticos e información que se consideren de interés público.

Artículo 15. Durante el desempeño de su cargo, el procurador, los subprocuradores y demás titulares de las unidades administrativas de la Procuraduría estarán impedidos para desempeñar cualquier otro puesto público ó privado, salvo los de carácter docente, honorífico y los de causa propia, que no interfiera con el desarrollo de sus funciones.

Asimismo deberán promover, por todos los medios a su alcance, la difusión de sus funciones y servicios, así como de sus programas, a efecto de lograr facilitar y hacer más eficiente el acceso de la ciudadanía a las instancias de gestión y denuncia. Asimismo, difundirá ampliamente sus recomendaciones e informe periódicos.

Artículo 16. Las facultades y atribuciones conferidas a la Procuraduría serán ejercidas a través de sus unidades administrativas, sin perjuicio de su ejercicio directo por el procurador.

Artículo 17. Al frente de cada subprocuraduría habrá un subprocurador, el cual para ser designado, además de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 10 de la presente ley, deberá haber acreditado satisfactoriamente la evaluación del Servicio Civil de Carrera de la Procuraduría.

Artículo 18. Los subprocuradores tendrán las facultades genéricas siguientes:

I. Representar los intereses de la sociedad y brindarle asesoría en asuntos competencia de las unidades administrativas de su adscripción;

II. Acordar con el procurador la atención de posprogramas y el despacho de los asuntos de las unidades administrativas de su adscripción;

III. Desempeñar las condiciones que el procurador les encomiende y representar a la Procuraduría en los actos que él mismo determine;

IV. Someter a la consideración del procurador los proyectos de acuerdos e instrumentos jurídicos de colaboración administrativa y los convenios de concertación en las materias competencia de las unidades administrativas de su adscripción;

V. Proponer proyectos de recomendaciones para el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables en materia de la política de justicia ambiental, protección al ambiente y los recursos naturales, a las dependencias o entidades de la administración pública federal, estatal, municipal, Gobierno del Distrito Federal y sus delegaciones;

VI. Solicitar ante las autoridades competentes, en lo que corresponda a las unidades administrativas de su adscripción, la revocación, modificación suspensión o cancelación de autorizaciones, permisos, asignaciones, licencias o concesiones cuando las actividades autorizadas se conviertan en un riesgo para el equilibrio ecológicos, lo perturben significativamente o contravengan las disposiciones jurídicas aplicables;

VII. Establecer las políticas, criterios, sistemas y procedimientos de carácter técnico que deban regir en las unidades administrativas de su adscripción;

VIII. Apoyar técnicamente la desconcentración y la delegación de facultades en las unidades administrativas bajo su responsabilidad;

IX. Planear, programar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas a ellos adscritas y proponer su reorganización, fusión o extinción, conforme a las políticas emitidas por el procurador y con apego a las disposiciones jurídicas aplicables;

X. Coordinar a las unidades administrativas a su cargo y establecer mecanismos de investigación e interrelación para el correcto desempeño de sus responsabilidades;

XI. Someter a la consideración del procurador los manuales de organización interna, procedimientos y servicios de las unidades administrativas a su cargo;

XII. Proponer al procurador la delegación de facultades en servidores públicos subalternos;

XIII. Formular los anteproyectos de programa presupuestal que les correspondan, verificado con su correcta y oportuna ejecución por parte de las unidades administrativas de su adscripción;

XIV. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus facultades y aquellos que les sean otorgados por la delegación o les correspondan por suplencia;

XV. Recibir en acuerdo ordinario a los directores generales de su adscripción y en acuerdo extraordinario a cualquier otro servidor público subalterno, así como conceder audiencias al público, conforme a los manuales administrativos correspondientes;

XVI. Proporcionar la información, datos y cooperación técnica requerida por otras dependencias o entidades de la administración pública federal, así como por otras unidades administrativas de la Secretaría;

XVII. Celebrar los actos jurídicos que se requieran para el ejercicio de las atribuciones conferidas a las unidades administrativas de su adscripción, de conformidad con la legislación aplicable y previa revisión de la Subpro-

curaduría Jurídica y en su caso de la unidad responsable de la administración de la Procuraduría;

XVIII. Promover y coordinar programas dirigidos a la profesionalización de los servidores públicos adscritos a la Procuraduría;

XIX. Formular, evaluar, supervisar y dar seguimiento a los programas, procedimientos y acciones operativas instauradas por las delegaciones;

XX. Participar en el ámbito de su competencia en el establecimiento y operación de sistemas de gestión de calidad en la subprocuraduría de su responsabilidad y en las delegaciones;

XXI. Ejercer todas y cada una de las facultades conferidas a las direcciones generales de su adscripción, cuando así lo considere pertinente;

XXII. Vigilar que las unidades administrativas a su cargo den cumplimiento a las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental;

XXIII. Suscribir las resoluciones de los recursos administrativos presentados en contra de los actos emitidos por las unidades administrativas de su adscripción;

XXIV. Suscribir documentos en ausencia del procurador en relación con los asuntos de su competencia, y

XXV. Las demás que le confieran las disposiciones jurídicas aplicables, así como las encomendadas por el procurador para el cumplimiento de sus fines.

El subprocurador jurídico se considerará superior jerárquico de los delegados por lo que respecta a los recursos de revisión.

Artículo 19. Al frente de cada una de las delegaciones de la Procuraduría habrá un delegado quien será designado por el procurador de acuerdo con los resultados de la evaluación del servicio civil de carrera de la Procuraduría.

El Delegado estará auxiliado por los subdelegados, directores, subdirectores, jefes de departamento, inspectores y demás personal necesario para el desempeño de sus atribuciones que autorice el presupuesto respectivo.

El delegado de la Procuraduría tendrá la representación para desempeñar las actividades de la competencia de la Procuraduría en su respectiva circunscripción territorial

Corresponde a los delegados en el ámbito de las atribuciones de la Procuraduría ejercer además las facultades establecidas en el Reglamento

La circunscripción territorial de los delegados será la de la entidad federativa, o zona metropolitana del valle de México, en donde esté adscrito su nombramiento y la sede será la capital de dicha entidad federativa y el Distrito Federal para el caso de la delegación en la zona metropolitana del valle de México. El procurador podrá determinar una circunscripción territorial y sede distinta, mediante Acuerdo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Capítulo Quinto De los Procedimientos

Artículo 20. La Procuraduría, dentro del ámbito de su competencia, iniciará sus actuaciones a instancia de la parte interesada o de oficio, en aquellos casos en que el procurador así lo determine.

Artículo 21. Los procedimientos de la Procuraduría, se regirán por los principios de: simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia e imparcialidad, salvaguardando siempre el legítimo interés de toda persona, para solicitar la defensa y protección de su derecho a gozar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.

Artículo 22. Los servidores públicos de las dependencias de la administración pública, están obligados a auxiliar en forma preferente y adecuada al personal de la Procuraduría en el desempeño de sus funciones, y de rendir los informes que se les soliciten en el término establecido en la presente ley.

El acceso a los documentos y las solicitudes de información, deberán estar debidamente justificados y referirse a las quejas específicas objeto de la investigación correspondiente.

Cuando no sea posible proporcionar los informes solicitados por la Procuraduría, el hecho deberá acreditarse por escrito haciendo constar las razones.

Artículo 23. La presentación de las denuncias, sustanciación de los procedimientos de inspección y vigilancia, aplicación de sanciones y medidas de control, seguridad así como lo relativo al recurso de revisión, se regirá bajo el procedimiento que establece el Título Sexto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Artículo 24. La Procuraduría podrá realizar actos de investigación administrativa dirigidos a la detección de ilícitos ambientales, obtención de elementos probatorios sobre infracciones a la normatividad ambiental, y hechos en los que la institución pudiera querellarse o presentar denuncia al Ministerio Público, conforme a la normatividad procedimental correspondiente.

Artículo 25. Durante la atención y sustanciación de los actos y procedimientos administrativos que realice la Procuraduría, en ningún caso las unidades de verificación, laboratorios aprobados o entidades de verificación distintos a la Procuraduría, podrán encargarse del procedimiento de verificación.

Artículo 26. Cuando por motivo de los actos de inspección y vigilancia la Procuraduría obtenga materiales o sustancias para su análisis, en la cadena de custodia, la Procuraduría deberá garantizar en todo momento, la calidad de la muestra a analizar de conformidad con la normatividad en la materia.

Artículo 27. Para el desempeño de las funciones que le atribuye la ley y en su Reglamento, la Procuraduría podrá aplicar las siguientes medidas de apremio:

I. Apercebimiento;

II. Multa de tres a trescientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, y

III. En caso de que persista la causa generadora del medio de apremio, podrán imponerse nuevas multas por cada día que transcurra son que se obedezca el mandato respectivo, así como arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.

La Procuraduría podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública, de las instituciones de seguridad pública y militares, para el ejercicio de sus atribuciones. Dichas instituciones deberán apoyar a la brevedad la solicitud que les sea formulada.

Artículo 28. La administración y destino final de los bienes asegurados y decomisados por la Procuraduría se llevará a cabo por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, en los términos previstos por la Ley Federal para la Administración y Enajenamiento de Bienes del Sector Público. Al efecto se observarán las disposiciones previstas en la normatividad ambiental

Para los efectos del párrafo anterior, la Procuraduría será considerada como entidad transferente y entregará los bienes por ella asegurados o decomisados al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

Capítulo Sexto De las Recomendaciones

Artículo 29. La Procuraduría emitirá recomendaciones no vinculantes a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, para el desarrollo o aplicación de la política de justicia ambiental, o bien, cuando tenga acreditada la existencia de actos, hechos u omisiones que generen riesgo, daño o deterioro al ambiente o constituyan violaciones, incumplimiento o falta de aplicación de las disposiciones jurídicas en materia ambiental de competencia federal, estatal o municipal.

Artículo 30. Las recomendaciones serán públicas y no serán vinculantes para la autoridad o el servidor público a los cuales se dirija.

Una vez emitida la recomendación, se notificará de inmediato a la autoridad a la que vaya dirigida a fin de que valore tomar las medidas necesarias para su cumplimiento.

La autoridad a la que se dirija la recomendación deberá responder si la acepta o no en un plazo de 10 días hábiles y dispondrá de un lapso de quince días hábiles para comprobar su cumplimiento.

Cuando la autoridad no acepte la recomendación deberá responder a la Procuraduría fundando y motivando por escrito los razonamientos de su decisión.

En los casos en los que por naturaleza de la recomendación se requiera un plazo adicional al señalado para su cumplimiento, la Procuraduría podrá ampliar o autorizar la prórroga que le solicite la autoridad correspondiente, hasta por el doble de dicho plazo o por un plazo debidamente justificado.

Artículo 31. El Congreso de la Unión, por medio de las Comisiones Ordinarias competentes, de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, podrá solicitar a los servidores públicos de la administración pública federal información o su comparecencia para que se expliquen las razones de sus acciones u omisiones cuando:

I. No se acepten las recomendaciones de la Procuraduría o las acepten parcialmente, y

II. Las recomendaciones se incumplan total o parcialmente.

Artículo 32. La Procuraduría emitirá sugerencias al Congreso de la Unión y a los órganos jurisdiccionales del orden federal para su consideración en los procedimientos, procesos, recursos, iniciativas, de ley, proposiciones legislativas y demás asuntos de su competencia, para el desarrollo o aplicación de la política de justicia ambiental o bien cuando acredite a través de sus actividades que es necesaria la intervención de dichas autoridades para promover y mejorar la aplicación y el cumplimiento de la normatividad ambiental.

El Reglamento regulará el procedimiento de expedición de recomendaciones y sugerencias previstas en esta ley.

Capítulo Séptimo **De la Acción ante los Órganos Jurisdiccionales**

Artículo 33. En términos de lo previsto por los artículos 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia fiscal y administrativa, la Procuraduría deberá demandar la nulidad de las resoluciones o actos que expida la Secretaría a favor de un particular, cuando éstos contravengan la normatividad ambiental o las disposiciones de orden público.

En caso de que la irregularidad o vicio del acto cuya nulidad se demanda, provenga de una omisión intencional o la falsedad de información imputable a una persona física o moral, se presentará la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público de la Federación

Las acciones referidas en el presente artículo se ejercerán sin menoscabo de las atribuciones sancionadoras que esta ley confiere a la Procuraduría.

Artículo 34. La Procuraduría podrá ejercer por sí o en representación de terceros, las acciones necesarias ante los órganos jurisdiccionales para la obtención de la reparación del daño y deterioro ambiental, así como para la defensa del derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar.

Artículo 35. Las unidades administrativas de la Procuraduría que sean parte en procedimientos jurisdiccionales podrán actuar a través de sus titulares o bien, indistintamente, ser representadas por las unidades encargadas de su defensa jurídica en términos de la presente ley, su Reglamento o el decreto respectivo publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Título Octavo **De la Política de Procuración** **de Justicia en Materia Ambiental**

Artículo 36. La Procuraduría, en el ámbito de sus atribuciones, formulará e impulsará el desarrollo de la Política de Justicia Ambiental Federal.

Artículo 37. La Procuraduría llevará a cabo un proceso de planeación estratégica mediante la elaboración y publicación de un programa federal de procuración de justicia ambiental.

El programa contendrá los objetivos, metas, estrategias, directrices, programas de acción, prácticas, normas e indicadores dirigido a afrontar los retos que presenta para la Procuraduría la prevención y control de los actos violatorios de la normatividad ambiental, al resarcimiento de los daños ocasionados a causa de estos así como a la prevención y resolución de conflictos en las materias de su competencia.

El procurador emitirá y publicará los acuerdos, circulares, instructivos y demás normas administrativas necesarias para la consecución del Programa.

Artículo 38. A efecto de desarrollar la política de justicia ambiental federal la Procuraduría impulsará la coordinación y concertación entre las instancias de prevención e investigación de los ilícitos ambientales, inspección y vigilancia, seguridad pública, persecución de delitos, administración de justicia y ejecución de sanciones fiscales, civiles y penales.

Artículo 39. Conforme a lo dispuesto en los artículos 4o. y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

canos y a efecto de salvaguardar los derechos de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, la Procuraduría se vinculará al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 40. En el ámbito de su competencia la Procuraduría deberá:

I. Promover, celebrar, ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que readopten en el marco del sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con la ley de la materia;

II. Participar en las instancias y servicios a que se refiere la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y,

III. Participar en las instancias de suministro, intercambio y sistematización de información, en los términos previstos por la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La Procuraduría participará en las Conferencias de Procuración de Justicia, Prevención y Readaptación Social, Seguridad Pública y Participación Municipal previstas en el artículo 13 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como en aquellas necesarias para el estudio especializado de las incidencias de ilícitos ambientales.

Artículo 41. La Procuraduría desarrollará prioritariamente acciones dirigidas a la prevención de los ilícitos, daños y deterioros ambientales, así como a incentivar el cumplimiento voluntario de la normatividad ambiental, buscando el equilibrio entre las acciones de sanción y las medidas de prevención.

La Procuraduría impulsará la coordinación de los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno para unificar las políticas públicas en materia de prevención de ilícitos, daños y deterioro ambiental, incluyendo la participación de los sectores productivos sociales y educativos.

Capítulo Noveno Disposiciones Finales

Artículo 42. En el ejercicio de sus funciones, el personal de la Procuraduría observará estrictamente las obligaciones

inherentes a su calidad de servidores públicos, y actuará con la diligencia necesaria para la pronta, expedita, completa y debida procuración de justicia ambiental.

Los servidores públicos de la Procuraduría y en general toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la Procuraduría, se sujetará al régimen de responsabilidades previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Artículo 43. La desobediencia o resistencia a los mandamientos legalmente fundados de la Procuraduría darán lugar al empleo de medios de apremio previstos por esta ley, así como a las responsabilidades y sanciones administrativas y penales previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en el Código Penal Federal.

Artículo 44. La Procuraduría contará con un servicio profesional de carrera para la procuración de justicia ambiental cuya finalidad será dotar a la institución de un cuerpo de servidores públicos calificado, profesional y especializado el cual estará sujeto a un proceso permanente de capacitación y desarrollo integral.

Transitorios

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

Segundo. El reglamento de esta ley deberá emitirse en un plazo no mayor de ciento ochenta días naturales contados a partir de la publicación de este decreto.

Tercero. Se derogan y, en su caso, se abrogan, todas las disposiciones que se opongan al presente decreto, y se dejan sin efecto cualquier disposición administrativa, reglamentaria, acuerdo, circular, convenio y todos los actos administrativos que contravengan este decreto.

Cuarto. El titular del Poder Ejecutivo deberá expedir en un plazo no mayor de 180 días naturales una norma oficial mexicana que determine los métodos de muestreo empleados para diferentes matrices.

Quinto. Hasta en tanto no se expida el Reglamento Interior de la Procuraduría, seguirá en vigor, en lo que no se oponga a la presente ley, en su parte conducente de la Procura-

duría, el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Notas:

1 Simonian L. 1999. "Medio ambiente y políticas públicas en México (1980-1993)", *Gaceta Ecológica*. Instituto Nacional de Ecología, Nueva Época, número 53, página 19.

2 *Ídem*, página 22

3 Semarnat. 1995. Informe de labores 1994-1995. México, página 11.

4 Ver. Aceves Ávila C. 2003. "La administración pública de los recursos naturales", *Bases fundamentales de derecho ambiental mexicano*. México, Porrúa, 539 pp.

Diputado Sergio Augusto López Ramírez (rúbrica).»

El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Gracias, diputado Sergio Augusto López Ramírez. **Túrnese a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.**

Saludamos a los estudiantes de la escuela secundaria General Cecilio Ramírez Castillo, que nos han visitado hoy en la Cámara de Diputados. Bienvenidos.

ARTICULOS 76 Y 117 CONSTITUCIONALES

El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Se concede el uso de la palabra al diputado Alejandro Chanona Burguete, del Grupo Parlamentario de Convergencia, para presentar iniciativa que reforma los artículos 76 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El diputado Alejandro Chanona Burguete: Con el permiso de la Presidencia. Compañeras y compañeros legisladores, presento a su consideración una iniciativa de proyecto de decreto que reforma el artículo 76 constitucional, fracción I; y el artículo 117, fracción I, también de nuestra Carta Magna, en el sentido de permitir a los estados celebrar convenios y tratados internacionales en relación específicamente al desarrollo y solamente para el desarrollo.

Hoy, en el marco de la reforma del Estado se hace impostergable el fortalecimiento del pacto federativo y de todos sus instrumentos. Es un hecho que los estados de la federación conducen diferentes acciones en materia exterior, vinculadas —como señalaba— a la promoción de su desarrollo regional; y sin embargo, y sin embargo, compañeras y compañeros, no está contemplado en nuestra Constitución.

La presente iniciativa se sustenta en los siguientes fundamentos. La historia constitucional de nuestro país establece que la celebración de tratados, alianzas o coaliciones internacionales corresponde exclusivamente a la federación, lo cual se entiende en un escenario históricamente inestable, y particularmente, de debilidad política al interior de las naciones.

No nos confundamos, compañeras y compañeros, las materias a las que se refiere son consustanciales a la naturaleza del Estado y su soberanía, y tienen que ver directamente con situaciones de conflicto armado, y hoy, en nuestro presente, amenazas a la estabilidad, viabilidad y existencia del Estado.

De este modo, la prohibición a los estados para concluir acuerdos internacionales se inscribe únicamente en el contexto de no permitirles entrar efectivamente en guerra o en coaliciones, mas no —y esto es muy importante— en su derecho legítimo para impulsar su desarrollo. Esta tarea, compañeras y compañeros, puede ser ya una responsabilidad compartida.

Nuestra historia constitucional da firme testimonio de ello en el acta constitutiva de 1824, en la Constitución federal del 24, en la Constitución de 1857 y, desde luego, está consagrado en nuestra Carta Magna de 1917.

Avancemos, pues, en el fortalecimiento del pacto federal que responda sin duda a las nuevas circunstancias nacionales e internacionales, a los nuevos contextos regionales y desde luego, globales.

Por ejemplo, el proceso de mundialización hace imposible sustraer a las entidades federativas para convertirlas —por qué no decirlo—, en actores aislados o aún así, para decirlo más claramente, impedirles justamente su proyección internacional.

Continuar asumiendo que la acción en el exterior es ámbito exclusivamente de la federación es ignorar un hecho que se impone por su propia fuerza.

Otras naciones ya han transitado este nivel, otras federaciones lo hacen sin debilitar al Estado federal.

El derecho constitucional comparado ofrece ejemplos espléndidos que nos permiten resolver un asunto, en México, inconcluso.

Tanto en regímenes federales como unitarios, los estados tienen la facultad de celebrar tratados como una práctica cada vez más difundida y más consecutiva. Ejemplos claros de ello son las constituciones de Alemania, de Suiza, de Bélgica, de Canadá y, desde luego, la de Estados Unidos, que otorgan a las entidades federadas la capacidad de celebrar tratados en aquellas materias en las que tienen facultades legislativas.

La lección es clara, únicamente serán esas materias las de los estados que componen los acuerdos internacionales.

Los tratados políticos, militares o que comprometen la unidad de la federación o su política exterior, efectivamente no son componentes del ámbito de competencia de las entidades federativas. Esta fórmula, llamo su atención, esta fórmula es precisamente la que es necesario integrar en nuestro sistema constitucional.

Compañeras legisladoras y compañeros legisladores, en México la paradiplomacia, es decir, la práctica internacional de los estados miembros de la federación, es una realidad que nos ha rebasado.

Existen mecanismos por los cuales esta paradiplomacia se lleva a cabo, incluso hay instrumentos y compromisos firmados por los estados de la federación y cuyo régimen jurídico, vamos al quid del asunto, no es claro y conviene, por lo tanto, normarla con base en las condiciones vigentes.

Los estados conducen actividades en el exterior, por ejemplo, a partir del establecimiento de oficinas encargadas de los asuntos exteriores. De acuerdo con ello, casi la mitad de las entidades federativas cuentan con este tipo de oficinas, además éstas firman acuerdos con entidades y organizaciones internacionales.

La propia Secretaría de Relaciones Exteriores orienta a las federaciones para la conducción de su actividad internacional.

Fortalezcamos, pues, el marco normativo que actualice esta circunstancia y hagamos de la ley el vehículo para ar-

monizar el federalismo e impulsar, como señalaba al principio, el desarrollo regional.

Por ello, compañeras y compañeros, me permito someter a la consideración de esta soberanía la iniciativa que ya está publicada en la Gaceta Parlamentaria, y desde luego ruego a la Presidencia de la Mesa Directiva, insertar el texto íntegro de esta intervención en el Diario de los Debates. Es cuanto, señor Presidente, muchas gracias.

«Iniciativa que reforma los artículos 76 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Alejandro Chanona Burguete, del Grupo Parlamentario de Convergencia

El que suscribe, Alejandro Chanona Burguete diputado de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, coordinador del Grupo Parlamentario de Convergencia, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 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, someto a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 76, fracción I, y el artículo 117, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la siguiente:

Exposición de Motivos

1. La historia constitucional política del Estado mexicano, a partir de su independencia, encuentra su mejor tesis en la de una organización popular, representativa, republicana y federal.

La actualización de este ideal político se encuentra expresado en el artículo 40 de nuestra Carta Magna, que establece una “(...) República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; (...)”.

El pacto federal, organizado de este modo, en ningún sentido ha querido significar la disminución de las facultades de los estados de la federación para promover el desarrollo armonioso de sus comunidades; pero si la de asegurar la unión política como el método idóneo en la consecución de los objetivos sociales.

El contenido histórico de las disposiciones constitucionales reflejó el proceso de la construcción del Estado nacional,

buscándose la preservación de la soberanía, la unidad política y contención insurgente que hiciera peligrar al Estado.

Tal es el sentido que se observa en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, cuyo artículo 29 reza: “Ningún Estado entrará en transacción o contrato con otro, o con potencia extranjera ni se empeñará en guerra, sino en caso de actual invasión, o en tan inminente peligro que no admita dilaciones.”

Se aprecia con claridad el contexto histórico de este artículo, que es propiamente el de la construcción del Estado mexicano, en un ambiente de insurgencia e inestabilidad política. En consecuencia, el artículo citado buscó el fortalecimiento del reciente pacto federal, previniendo la acción autónoma de las entidades federativas, que pusieran en riesgo la soberanía o la seguridad del Estado. De ahí, que no puedan entrar en transacciones con potencias extranjeras. Por consiguiente, la disposición de limitar la capacidad de los estados en materia exterior está directamente vinculada a los asuntos políticos y de seguridad.

Este aspecto se vio reforzado en la Constitución Federal de 1824. El artículo 50, relativo a las facultades exclusivas del Congreso General estableció en su fracción XIII, el de “Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualesquiera otros que celebre el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos con potencias extranjeras.”

Se concentra en la federación la competencia de las relaciones exteriores, pero éstas, como se aprecia, corresponden a materias consustanciales a la naturaleza del Estado, su soberanía o definición de un orden de seguridad internacional.

En la federación recae la responsabilidad de salvaguardar la integridad del Estado y consecuentemente participar en el concierto mundial para asegurar la paz mundial.

Así, el artículo hace referencia a la aprobación de los tratados de paz. Este tipo de instrumento son “(...) los acuerdos celebrados entre Estados que se encuentran en estado de guerra, con el propósito de poner fin definitivamente a la situación bélica existente entre ellos.”¹

De forma paralela, la alianza se entiende en derecho internacional como “(...) una forma específica de asociación con carácter militar o político frente a un tercer Estado o grupo de Estados.”²

La neutralidad, por su parte, se define en el derecho internacional como “(...) la situación de un Estado que no participa de un conflicto armado.”³

Como se observa, este tipo de tratados son la responsabilidad exclusiva de la Unión; no así los demás que tengan que ver con el desarrollo de las entidades federativas, que correspondería a ellas mismas.

De forma paralela, el artículo 162, en referencia a los Estados, expresa que “Ninguno de los estados podrá.”

IV. “Entrar en transacción con alguna potencia extranjera, ni declararle la guerra...”

Aquí se define con claridad el sometimiento de las entidades federativas a la Unión en lo relacionado a la guerra, o a entrar en transacción con potencias extranjeras. Es decir, toda vez que exista un conflicto, las entidades federativas no pueden actuar de manera individual.

Transigir, de acuerdo al diccionario de la Real Academia de la Lengua significa “Ajustar algún punto dudoso o litigioso, conviniendo las partes voluntariamente en algún medio que componga y parta la diferencia de la disputa”. De este modo, se refiere al arreglo de un diferendo, que en todo caso corresponde a la federación, y no a las unidades políticas menores.

En la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 se confirma la concurrencia de los Poderes de la Unión en la adopción de instrumentos internacionales.

El artículo 72 confiere al Congreso la facultad para “XIII. (...) aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo”. Lo cual corresponde a la representación del Ejecutivo como Jefe de Gobierno y de Estado; así como a las materias en las que interviene, en tanto sujeto de derecho internacional.

Una vez más se ratifican las materias en las cuáles actúa exclusivamente la federación. De acuerdo a la Convención de Viena se “(...) entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional (...) y cualquiera que sea su denominación particular”⁴

Los convenios son una variante en la nomenclatura de los tratados internacionales. “Así, encontramos diversas denominaciones para el mismo acto jurídico: tratado, conven-

ción, acuerdo, pacto, carta, declaración, protocolo, intercambio de notas, etc.”⁵

En el artículo 111, referente a los Estados de la federación, se norma que éstos no pueden en ningún caso:

“I. Celebrar alianza, tratado ó coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Exceptuase la coalición, que pueden celebrar los Estados fronterizos, para la guerra ofensiva ó defensiva contra los bárbaros”

Se entiende, como ya ha sido señalado, que las entidades federativas no pueden llevar a cabo relaciones exteriores en los ámbitos político-militares. Sin embargo, la segunda parte del artículo señala una excepción, que apunta hacia la tesis de la responsabilidad de las entidades federativas en los ámbitos directamente vinculados a ellas, que les afectan.

Se incrementan las facultades de las entidades federativas, cuando así convenga a las necesidades genuinas locales y nacionales, reconociéndose siempre las competencias de la federación. En realidad esta es la lógica que subyace en las facultades de política exterior de las entidades federativas y la federación.

La Constitución de 1917 retoma el sentido de la Constitución precedente y en su Artículo 117 se establece que los “Estados no pueden, en ningún caso: I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras”

2. El término de diplomacia federativa y paradiplomacia se refieren al mismo fenómeno de la acción exterior que llevan a cabo las entidades subnacionales.

Los enfoques teóricos para el análisis de esta nueva realidad se desarrollaron bajo el nombre de “interdependencia compleja” por Robert Keohane y Joseph Nye, que explican que:

“(…) la creciente presencia de los estados federales en las relaciones internacionales demostraba la existencia de múltiples canales de comunicación entre actores subnacionales gubernamentales y no gubernamentales sin la supervisión obligada del gobierno central.”⁶

El término de paradiplomacia ha sido así utilizado para designar estas actividades de las entidades federativas, reconociéndose en el mismo la competencia del Estado para

conducir la diplomacia de la nación. Las entidades federadas conducen una diplomacia paralela, limitada a ciertas materias como: cooperación, cultura, turismo, resolución de problemas transfronterizos, inversiones, etc. No realizan de modo alguno la política exterior del Estado.

En los años setentas Ivo Duchacek definió la paradiplomacia como. “la existencia de vínculos entre actores gubernamentales no centrales y gobiernos centrales a estatales/provincias/municipios/ extranjeros con el propósito de influir en temas de comercio, inversiones y otras políticas y acciones”⁷

Los estudios teóricos reconocen el hecho de que los asuntos exteriores tienen cada vez una mayor y profunda presencia en lo local; impulsando a los gobiernos locales a tener una participación más activa. La consecuencia de este proceso, señalan, es la de la construcción de una política exterior más sólida, al incorporarse las necesidades de las entidades subnacionales. Por supuesto que ello también apuntaría a una mayor democratización.⁸

En otros análisis teóricos se reconoce el surgimiento de mayores actores en el escenario mundial, en el que al menos deben cumplirse tres características para ser considerado como tal:

“a) grado de autonomía; b) capacidad o habilidad para movilizar recursos, ejercer influencia y alcanzar objetivos; y c) continuidad en la importancia de las funciones desarrolladas”⁹

De este modo los actores se dividirían en públicos, que integra a los Estados-Nación, actores gubernamentales no centrales (estados, provincias y municipios) y organismos intergubernamentales.

Dentro de los actores privados destacan las organizaciones no gubernamentales, las empresas transnacionales, la opinión pública internacional, entre otros.

3. El federalismo es el arreglo constitucional de la Nación mexicana derivada de su historia política. El artículo 40 de nuestra Carta Magna reza:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, 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”

Sin embargo, este anhelo político ha encontrado diversos obstáculos para erigirse en el marco normativo de una realidad político-social. Desde el Constituyente de 1917, ya un legislador acusaba que

“(…) ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los Estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos, deben de ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el Poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél”¹⁰

En realidad el sentir general sobre estos asuntos, así como sobre el pacto federativo per se, fue el de la disminución de las facultades constitucionales de las entidades federativas, derivadas del ejercicio abusivo del poder por el Gobierno central, situación que se transmitió a la percepción general hasta el día de hoy.

El Congreso de la Unión se encuentra hoy frente a la reforma del Estado. En este contexto, es indiscutible el precepto constitucional respecto al régimen federal de nuestro sistema político, el cual debe avanzar para otorgar un sentido verdadero a la norma, para reflejar la realidad de las entidades federativas, y para permitir a éstas un mayor impulso de su desarrollo económico y social.

El federalismo no es de ninguna manera estático. Sino que evoluciona incorporando su acervo histórico y para responder eficientemente a las nuevas realidades político-sociales.

En efecto, nuestra ley fundamental es cuidadosa en definir las facultades que corresponden a cada nivel de gobierno. Pero también es cierto, que nuestra Constitución encontró en la de los Estados Unidos de América del Norte su inspiración y ejemplo, en la cual los Estados sí están facultados para celebrar acuerdos.

La restricción que se impone en México a las entidades federativas, como ya fue analizado, se derivó de la necesidad histórica de fortalecer la unidad del Estado y evitar que entidades políticas menores comprometieran a la Nación en su conjunto o se involucraran en tratados político-militares.

En consecuencia otras tareas, particularmente aquéllas que tienen que ver con asuntos de la propia entidad federativa y el bienestar de ésta, deben ser conducidas por los propios Estados, en pleno acuerdo con la federación. Los convenios internacionales que tengan este propósito no tendrían que ser la exclusión.

La cooperación y el concierto son la base del federalismo para solventar con mayor eficiencia las demandas de desarrollo del país. Otras naciones ya han transitado a este nivel, y en esta experiencia federal se encuentra el principio de subsidiariedad. Se entiende por ésta la competencia de las entidades locales para actuar en la resolución de los problemas de su entorno, transfiriéndose dicha competencia a niveles más generales o federales de gobierno, cuando esté en mejores condiciones para cumplir con los objetivos planteados.

La fórmula no es nueva en nuestra ley fundamental, ya que el federalismo en si comporta este tipo de acuerdos. Al referirse a las entidades federativas, la Constitución establece un mecanismo subsidiario para las acciones o funciones locales. Se lee en el artículo 115, apartado d)

“El procedimiento (...) para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes”

En sentido paralelo, en el apartado i), § 3º, se establece: “Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan”.

Nuestra Constitución reconoce como bases del federalismo la subsidiariedad, la corresponsabilidad y la cooperación, sentido en el que sin lugar a dudas debe continuarse avanzando. Cualquier método contrario merma el pacto federal, el avance democrático, la eficiencia para la resolución de los problemas y el actual proceso de reforma del Estado.

De este modo, todo aquello que atañe a la creación de obligaciones internacionales para el Estado corresponde a la federación; y las otras materias locales a las entidades federativas.

En este contexto debe buscarse la actualización de la norma constitucional y de las leyes secundarias, que reflejen el verdadero espíritu federalista y la realidad contemporánea de nuestro país y el mundo. Adaptarse a lo que en la práctica ya se lleva a cabo.

En el portal electrónico de la Secretaría de Relaciones Exteriores se lee que ésta: “(...) brinda orientación y apoyo a los gobiernos locales mexicanos que manifiestan interés en desarrollar vínculos con el exterior, en beneficio de sus propias dinámicas de desarrollo”¹¹

De donde se desprenden tres premisas básicas:

- a) el reconocimiento por parte del Poder Ejecutivo de que los Estados llevan a cabo relaciones con el exterior;
- b) el acto jurídico que debe sustentar cualquier acción y compromiso con el exterior, pero que actualmente no se reconoce;
- c) la idea de que estas acciones con el exterior se vinculan con el desarrollo local.

Claramente en el mismo documento se hace referencia a gobiernos locales mexicanos, que en todo caso son los actores y los sujetos de estas relaciones; y no simplemente a “cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal”, que se prevé en la ley sobre la celebración de tratados¹², generándose un vacío, que debe resolverse.

Son los Estados, como unidad fundamental de la federación, en quienes recae la titularidad de los vínculos con el exterior, y no simplemente en las unidades administrativas, como actualmente está regulado.

En todo caso se encuentra aquí una contradicción fundamental, en la cual se permite a una unidad administrativa, centralizada o descentralizada convertirse en sujeto de derecho internacional público al signar un tratado con otra entidad exterior; cuando al propio Estado no se le reconoce tal competencia. La irracionalidad de este mecanismo en el pacto federal es evidente.

La propia SRE ha introducido el concepto de *diplomacia federativa*, “que constituye aún el término con el que la Secretaría de Relaciones Exteriores se refiere cuando se aborda la creciente dinámica de los gobiernos estatales y municipales en el plano internacional”¹³

En este contexto, la SRE impulsó la celebración del I Foro Nacional sobre Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales, celebrado en junio de 2006, en torno a la diplomacia federativa, en el que se reconoció el papel de la Cancillería en el apoyo a la actividad internacional de los gobiernos locales.¹⁴

4. El derecho constitucional comparado ofrece claros ejemplos de la forma en que se resuelve este asunto, otorgándose a las entidades federativas la capacidad de celebrar tratados internacionales en materias limitadas. Tanto en regímenes federales como unitarios es la facultad de los Estados de celebrar tratados no es una excepción, sino una acción legítima y cada vez más difundida.

Al revisarse las constituciones de otros países se observa que en todas ellas, al otorgarse capacidades a las entidades federativas para vincularse al exterior, se cuida en todo momento de preservar la unidad del Estado, así como la unidad de la política exterior, que corresponde a un régimen federal. Y al mismo tiempo se otorgan facultades a las entidades federativas, limitadas y en materias específicas, que en lo general se vinculan al desarrollo local.

Esta fórmula sencilla, incorporada en la ingeniería constitucional de otras naciones, y probada en la práctica política, es la actualización que nuestro sistema constitucional requiere, para responder, como ya se advirtió, a funciones que de hecho ya se llevan a cabo.

Nuestra Carta Magna se inspiró en gran medida, en los principios filosóficos y políticos de la constitución estadounidense. En aquélla se preservó como facultad exclusiva de la Unión la de concluir tratados internacionales, sin que ello significara la anulación de las entidades federativas para celebrar acuerdos en ciertas materias con la aprobación del senado.

El artículo 1º, sección décima, punto 3º, establece que ningún Estado podrá celebrar acuerdos sin el consentimiento del Congreso. Es decir que para iniciar este procedimiento se requiere el consentimiento del Senado, el cual desde ese momento cuida el contenido y el proceso de negociación.

Con nuestro vecino del norte, los Estados que colindan con aquella Nación, se encuentran en desventaja, al no poder suscribir con sus contrapartes acuerdos que resulten en beneficios regionales.

La constitución canadiense a partir de su artículo 16.3 autoriza una competencia limitada a las provincias para la conclusión de acuerdos internacionales.

La constitución alemana establece un sistema federal, en el que las entidades federativas poseen la capacidad para celebrar tratados en aquellas materias en las cuales tienen facultad legislativa.

El artículo 32 relativo a relaciones exteriores dispone:

“(1) El mantenimiento de las relaciones con Estados extranjeros compete a la Federación.

(2) Antes de concertar un tratado que afecte la situación particular de un Land, éste será oído con la debida antelación.

(3) En tanto que los estados federados tengan competencia para legislar, podrán con el consentimiento del Gobierno federal, concluir tratados con Estados extranjeros.”

Es decir, las entidades subnacionales pueden concluir tratados internacionales siempre que sea en las materias en las que puedan legislar y con la sanción del Gobierno federal.

En el caso de Bélgica también se confiere a las regiones y comunidades la facultad de concluir tratados en aquellas materias de su competencia, sin que ello signifique poner en riesgo la unidad o la política exterior de la nación.

En la sección II relativa a las competencias, el artículo 127 se refiere a las regiones y comunidades francesa y flamenca y dispone en su párrafo tercero que éstas regularán por decreto “La cooperación entre las Comunidades, así como la cooperación internacional, incluyendo la conclusión de tratados (...)” Se especifica más adelante que: “Una ley aprobada con la mayoría (...) determinará (...) las formas de cooperación (...) así como las modalidades de conclusión de tratados (...)”.

Se inscribe la misma idea en el artículo 128 que establece que

“Los Consejos de la Comunidad francesa y de la Comunidad flamenca regularán por decreto, cada uno en lo que le concierne, las materias personalizables, así como respecto a ellas, la cooperación entre las Comunidades y la cooperación internacional, incluyendo la conclusión

de tratados. Una ley aprobada con la mayoría prevista en el artículo 4, último párrafo, determinará tales materias personalizables, así como las formas de cooperación y las modalidades de conclusión de tratados”

El otro aspecto que debe resaltarse es el hecho de que “Tales decretos tendrán fuerza de ley respectivamente en la Región de lengua francesa y en la de lengua holandesa (...)”

Para el caso de la comunidad y región alemana, la constitución establece en el artículo 130 que

“El Consejo de la Comunidad de habla alemana regula por decreto:

1.4. la cooperación entre las comunidades, así como la cooperación internacional, incluida la conclusión de los tratados (...). Estos decretos tienen fuerza de ley en la región de lengua alemana.”

La constitución federal de Suiza también ofrece un ejemplo claro de la forma en que las entidades subnacionales conducen relaciones exteriores y convienen en acuerdos internacionales.

El artículo 8º establece que: “Solo la Confederación tendrá derecho a declarar la guerra y concertar la paz, así como a entrar en alianzas y tratados con Estados extranjeros, especialmente en materia de acuerdos de aduanas y de comercio.”

De este modo se contiene la misma idea que se ha desarrollado en otras constituciones, sobre el hecho que una unidad federada no puede tomar en materia de relaciones exteriores, aquellas funciones que son exclusivas de la federación, o que pongan en riesgo a la misma.

Así la fórmula constitucional que se aplica, es la de definir las funciones de las entidades federativas. Ya en el artículo 9o se dispone que: “(...) los cantones conservan el derecho de concertar con Estados extranjeros tratados sobre materias relativas a la economía pública y a las relaciones de vecindad y de policía, si bien estos tratados no podrán contener nada que se oponga a la Confederación o a los derechos de otros cantones.”

La experiencia internacional muestra con claridad que la organización de un estado bajo un régimen federal no significa la prohibición a las entidades federativas para esta-

blecer vínculos con el exterior e incluso concluir tratados internacionales u otros instrumentos reconocidos por el derecho internacional público.

Esta facultad de realizar acciones en el exterior y concluir acuerdos, se circunscribe a ciertas materias y con ciertas limitaciones. La regla general establece que los asuntos propios de la entidad federada, que normalmente están especificadas en las constituciones, son las mismas sobre las cuales podrán establecer acuerdos internacionales. De este modo el conjunto de asuntos sobre los que puede signar acuerdos internacionales son los mismos de las competencias legislativas reconocidas por la federación. Los tratados políticos, militares, o que comprometan la unidad de la federación o la política exterior, no son componentes del ámbito de competencia de las entidades federativas.

En todo el procedimiento, la federación está atenta a los asuntos que se negocian y a los instrumentos signados. El Estado como unidad federada establece los mecanismos de control y supervisión de los tratados, como un ejercicio soberano exclusivo. Por lo general es la cámara alta la encargada de esta responsabilidad.

5. La realidad del mundo hace imposible sustraer a las entidades federativas de la globalización. Continuar pretendiendo que la acción en el exterior es ámbito exclusivo de la federación es dar la espalda a un hecho que se impone por su propia fuerza; que se reconoce, pero que se rechaza integrarlo a la norma jurídica que fortalezca nuestro federalismo.

La condiciones en que las entidades subnacionales pueden llevar a cabo relaciones exteriores son variadas. Así, por ejemplo, se destaca la actividad que llevan a cabo entidades que comparten fronteras y por tanto se ven obligados a coordinar acciones conjuntas para la solución de los problemas fronterizos.

Como ejemplo destaca el caso de España y Francia, que al amparo de un convenio de 1995, se permite a sus unidades federativas concluir acuerdos internacionales de cooperación transfronteriza en la región de los pirineos. Si bien debe destacarse que esta facultad de las entidades territoriales se ampara en un marco bilateral más amplio, que permite la conclusión de tratados entre sus subregiones fronterizas en determinadas materias.

En México los estados fronterizos estarían impedidos de realizar semejantes acuerdos de cooperación con sus con-

trapartes, sobre todo de los Estados Unidos, cuya frontera es más amplia y donde la relación transfronteriza es muy compleja.

Otro método utilizado es la apertura de oficinas de representación en el exterior, que permite a las entidades federativas mantener una presencia continua en el exterior y asegurarse la promoción de sus intereses culturales, económicos, sociales e incluso políticos. Por lo general estas oficinas se mantienen en las localidades extranjeras en donde existe un mayor número de migrantes originarios de la propia entidad federativa.

El contacto y el impulso de cooperación con los connacionales en el exterior es otro de los mecanismos ampliamente utilizados para favorecer los intereses mutuos e incrementar los beneficios.

A nivel político, incluso se ha mantenido un cuidadoso contacto con los mexicanos en el extranjero, en donde se ha observado la comunicación de los políticos e incluso el contacto directo mediante campañas proselitistas en comunidades mexicanas en el extranjero. La presencia de los gobernadores en dichas comunidades y la entrevista con los poderes de esa localidad, son cada vez más frecuentes.

También existen órganos que asocian a uno o más poderes transfronterizos como es el caso de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos entre México y Estados Unidos.

Otro hecho relevante es el establecimiento de oficinas encargadas de los asuntos exteriores del Estado. El gobierno local determina el tipo y nivel de unidad administrativa encargada de la diplomacia del Estado. La adscripción orgánica de tales unidades es variada y puede incluir oficinas independientes, unidades dependientes de la oficina del gobernador, dependientes de otra unidad administrativa, subsumida a otras unidades o bien dividida entre varias.

De acuerdo con ello, 18 entidades federativas no cuentan con tales unidades encargadas de los asuntos exteriores de los Estados.¹⁵

Las funciones en las que se concentran estas oficinas son de orden económico, político y social, entre otros.

Económicos: búsqueda de oportunidades de negocios, captación de inversión, de recursos financieros y tecnológicos, fomento del comercio exterior, impulso a la cooperación, fomento del turismo.

Políticos: atención al cuerpo consular acreditado en la entidad, coadyuvancia en la instrumentación de programas federales, coordinación de programas interinstitucionales, impulso a la conclusión de acuerdos de cooperación con el exterior, acercamiento con ciudades y regiones del mundo, seguridad sobre todo en la frontera.

Culturales: información de becas y estudios en el extranjero, promoción de la identidad cultural en el extranjero, intercambio cultural, educativo y artístico, programas interculturales con sus comunidades en el extranjero.

Sociales: establecimiento de vínculos con comunidades locales en el extranjero, fortalecimiento del vínculo entre comunidades locales en la entidad y en el exterior, apoyo a migrantes, creación de redes sociales transnacionales, programas de salud.

Relaciones públicas: organización de las visitas del gobernador al exterior, estrechamiento de relaciones con entidades gubernamentales, no gubernamentales y organismos internacionales.

La ley no puede, de modo alguno, abstraerse de esta realidad. El fortalecimiento del Estado de derecho se funda en normas básicas que regulen una realidad social, al tiempo que constituyan el marco normativo para el fomento del desarrollo económico y social equitativo de todas las regiones del país.

Otro mecanismo ampliamente utilizado por las entidades federativas es la celebración de acuerdos de hermanamiento. Este tipo de instrumento tiene por objetivo fomentar la cooperación y la colaboración entre autoridades estatales y municipales de México y gobiernos locales extranjeros.

Sobre este instrumento y otros signados por las entidades federativas es importante señalar algunos vacíos normativos derivados del no reconocimiento constitucional a los Estados para la conducción de ciertos actos internacionales, pero que de alguna manera llevan a cabo.

De este modo, la SRE establece que “jurídicamente los Acuerdos de Hermanamiento se circunscriben en el marco de los “Acuerdos Interinstitucionales”, que son aquellos convenios celebrados entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.”

Si aceptamos que los Estados y municipios, sobre todo estos últimos, firman los acuerdos de hermanamiento, y se establece que éstos son acuerdos interinstitucionales, se deriva un vacío, toda vez que constitucionalmente no están facultados para firmar tratados internacionales.

Sin embargo, al establecerse que se trata de acuerdos interinstitucionales, entonces, se deriva otro vacío, pues los Estados y Municipios conforman entidades políticas constitucionalmente reconocidas como parte de la federación, y con personalidad jurídica. Los artículos 115 a 121 de la Constitución Política son muy claros respecto a la naturaleza de estas entidades. En consecuencia no corresponden a las categorías de “cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal”.

De acuerdo a la Ley sobre la Celebración de Tratados en su artículo 2º, fracción II, se define:

“Acuerdo Interinstitucional: el convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualesquiera que sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado”

De este modo, el acuerdo interinstitucional consentiría a las unidades administrativas menores u organismos descentralizados para concluir acuerdos internacionales. Las unidades administrativas estarían celebrando tratados internacionales como si fueran Estados. Adicionalmente, estos instrumentos no pasan por ningún procedimiento de ratificación, sin embargo, si generan compromisos a nivel de municipio, Estado o Nación, sin que sean éstos el actor y sujeto de tales actos jurídicos.

En consecuencia, la normativa actual niega a los Estados un derecho que en la práctica se realiza, y sin embargo otorga tal beneficio a unidades administrativas de los Estados, como si aquéllas tuvieran mayor personalidad política, jurídica o constitucional. Es el Estado, como construcción político-social, el que está facultado para firmar tratados internacionales, pero de ningún modo la administración pública.

Debe subrayarse que los denominados acuerdos interinstitucionales se enmarcan en el Derecho Internacional Público, cuyo sujeto primigenio son en todo caso los Estados o

bien las entidades federadas, que constitucionalmente estén facultadas para celebrar tratados internacionales. En efecto, de acuerdo a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, los acuerdos internacionales, más allá de su denominación, –que incluye a los acuerdos interinstitucionales– son en todo caso tratados internacionales, regidos por el Derecho Internacional Público.

Sobre este punto es pertinente el análisis de los especialistas, que al referirse a los acuerdos interinstitucionales establece “Cualquier acuerdo regido por el derecho internacional público, que se celebre con otro Estado soberano, debe considerarse como una obligación internacional asumida por México (...)”. Añade “Los efectos internacionales de un convenio o acuerdo ejecutivo están en el mismo plano que un tratado; para el derecho internacional, tal distinción es absolutamente irrelevante”. Remata su opinión el autor con la siguiente reflexión:

“Así la situación, no nos queda sino preguntarnos una vez más, y sin encontrar respuesta satisfactoria, por qué razón el legislador tuvo la ocurrencia de consagrar en una ley reglamentaria los famosos “acuerdos interinstitucionales” que no son sino acuerdos ejecutivos o llamados también acuerdos en forma simplificada.

Lo grave es que con ello se está tratando de convalidar algo que por su propia naturaleza está viciado de origen, ya que no puede ser convalidada en una ley secundaria una figura jurídica que no es contemplada en forma alguna dentro del marco de nuestra Constitución. ¿Por qué no haber pensado en reformar la carta magna a través del procedimiento prescrito?”.¹⁶

Debe señalarse una vez más, que no hay procedimiento de ratificación constitucional para los acuerdos interinstitucionales.

Las dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal no son de ninguna manera una unidad política, federada o autónoma, que se reconozca en nuestra norma fundamental. Y sin embargo, a partir de una ley menor se les dota en el ámbito internacional, de personalidad política-jurídica, incluso por encima de los propios Estados de la federación, para celebrar tratados internacionales.

Así, la reforma que aquí se propone solventa este y otros problemas, además de construir el marco normativo de una realidad social.

6. Debe rescatarse como antecedente legislativo en esta materia una iniciativa impulsada en la LIX Legislatura, publicada en la Gaceta Parlamentaria, Número 1749-I, de día martes 10 de mayo de 2005.

En esta iniciativa se proponía la reforma a los artículos 76 y 117 constitucionales con el propósito de otorgar capacidad a las entidades federativas para celebrar acuerdos de cooperación interregional y transfronteriza.

Consideramos que los adjetivos de “interregional” y “transfronteriza” no son necesarios, porque dependiendo de la teoría a la cual nos amparemos, ambos conceptos pueden tener connotaciones diferentes a las que se intenta en la iniciativa. En sentido paralelo, más allá de la nomenclatura que se utilice, para propósitos del Derecho Internacional Público no hay distinción, y en todo caso se refieren a un solo acto jurídico internacional cuya forma y contenido se sujeta al ámbito normativo citado. Son a fin de cuentas un tratado internacional.

Consecuentemente, la propuesta que se presenta elimina estos adjetivos y en su lugar se destaca la naturaleza propia del tipo de acuerdo; que en este caso es la cooperación internacional, para distinguirlos claramente de otro tipo de acuerdos como los militares o los políticos.

La citada iniciativa proponía la reforma en el sentido siguiente:

“Artículo Único. Se reforman los artículos 76 fracción I, 117 fracción I constitucionales, para quedar como sigue:

76. “Son facultades exclusivas del Senado:

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 celebre el Ejecutivo de la Unión, *así como los acuerdos de cooperación técnica suscritos por las entidades federativas en el estricto ámbito de sus competencias legislativas*”

Al analizarse la citada propuesta se aprecia con claridad el sentido de la reforma, que es el mismo que se propone en la presente iniciativa. Sin embargo, se considera que no debe existir una referencia exclusiva a los acuerdos de cooperación técnica; que en todo caso, y de conformidad a los

convenios signados por México pueden ser acuerdos de cooperación técnica, científica o bien tecnológica.

Adicionalmente, la Secretaría de Relaciones Exteriores define la cooperación internacional de la siguiente manera:

“El término cooperación internacional se refiere al conjunto de acciones que derivan de los flujos de intercambio que se producen entre sociedades nacionales diferenciadas en la búsqueda de beneficios compartidos en los ámbitos del desarrollo económico y el bienestar social, o bien, que se desprenden de las actividades que realizan tanto los organismos internacionales que integra el Sistema de las Naciones Unidas como aquellos de carácter regional, intergubernamentales o no gubernamentales, en cumplimiento de intereses internacionales particularmente definidos. La cooperación internacional así descrita se entiende como la movilización de recursos financieros, humanos, técnicos y tecnológicos para promover el desarrollo internacional”¹⁷

En este sentido, la propuesta sería en términos del artículo 89 fracción X constitucional que se refiere a la cooperación internacional para el desarrollo, que se considera define con mayor amplitud el propósito de la reforma, además de ser congruente con el citado artículo 89.

Por otra parte, y con el objeto de asumir una mayor congruencia con la Constitución, se objetaría la expresión “en el estricto ámbito de sus competencias legislativas”, toda vez que éste haría referencia al tipo constitucional alemán, cuya organización política es diferente al mexicano. En su lugar y haciendo eco de la Constitución Mexicana, se incorpora la expresión: “en el estricto ámbito de sus competencias constitucionales”.

En la citada iniciativa se establece como reforma del artículo 117 constitucional la siguiente:

“Los estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza o coalición con otro Estado. Podrán celebrar con la aprobación del Senado acuerdos de cooperación en materia de ciencia y tecnología, cultura, económicos, turísticos y todos aquellos que tiendan al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y promuevan el desarrollo.”

Como ya se expresó con anterioridad, no se establecerían las materias de los acuerdos, sino en todo caso la naturale-

za de los mismos, es decir, acuerdos de cooperación internacional.

7. La historia constitucional de nuestro país reconoce que la prohibición expresa a las entidades federadas para celebrar tratados internacionales fue en el sentido de prevenir el involucramiento de éstas en compromisos militares, políticos o de alianzas. De ningún modo quiso significar la disminución de las capacidades del Estado en la promoción del desarrollo local. Más al contrario, el pacto federal reconocía esta facultad.

De acuerdo a los diferentes enfoques teóricos, la paradiplomacia ha sido un fenómeno creciente que significaría el reconocimiento de la acción internacional de las entidades subnacionales sobre una base de cooperación con la federación y en materias claramente definidas. No se reconoce en la teoría contradicción o conflicto al respecto.

La reforma del Estado y el fortalecimiento del federalismo deben significar en su primera premisa, la voluntad de unión en el pacto federal, para resolver con mayor eficiencia los problemas nacionales y locales. Nuestra Constitución establece los mecanismos para la colaboración. Sin lugar a dudas, el vínculo internacional de las entidades federativas, que signifique el impulso al desarrollo regional, y sea sancionado por la federación, no sólo es deseable, sino exigible bajo el pacto federal.

La experiencia de otros países, en los que se ha reconocido la realidad de la paradiplomacia, como lo fue el caso de Bélgica que modificó su constitución allá en la década de los setentas, demuestra en la práctica los benéficos de ello, al tiempo que se consolida la federación.

En México la paradiplomacia es una realidad. Existen mecanismos por los cuales ésta se lleva a cabo, e incluso instrumentos internacionales que generan compromisos, pero cuyo régimen jurídico no es claro y conviene, en este sentido, normar una situación que corresponda a la realidad política.

Por lo anteriormente expuesto y con base en la facultad que me conceden los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter por su conducto, a la consideración del honorable Congreso de la Unión, para su discusión y aprobación en su caso, la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 76, fracción I, y el artículo 117, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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; **y los acuerdos de cooperación internacional para el desarrollo que las entidades federativas suscriban en el estricto ámbito de sus respectivas competencias;**

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras, **salvo los acuerdos de cooperación internacional para el desarrollo que suscriban en el estricto ámbito de sus respectivas competencias.**

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos y de cualquier otro tipo que se opongan a lo señalado en el presente decreto.

Notas:

1 Alonso Gómez-Robledo, Jorge Witker, Diccionario de Derecho Internacional, UNAM-Porrúa, México, 2001, p. 328.

2 Ibidem, p. 12

3 Ibidem, p. 236

4 Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, artículo 2do.

5 Alonso Gómez-Robledo, op. cit., p. 329

6 Rafael Velázquez Flores, "La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas", en Relaciones Internacionales, No. 96, septiembre-diciembre, 2006, Centro de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, p. 124.

7 Roberto Russell, "El Estado-nación y los actores gubernamentales no centrales: su lugar y relación en el debate teórico dentro de la disciplina de las relaciones internacionales", en La Paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales, México, 2006, Miguel Ángel Porrúa, p. 23

8 Rafael Velásquez, op. cit., p. 128

9 Roberto Russell, op. cit., p. 18

10 Congreso Constituyente, Diario de los Debates, Tomo I, Número 12, Querétaro 1º de Diciembre de 1916, p. 261

11 Secretaría de Relaciones Exteriores, portal electrónico, El área de Gobiernos Locales de la SRE, en <http://portal.sre.gob.mx/enlacepolitico/index.php?option=displaypage&Itemid=100&op=page&SubMenu=>, visitada el 19 de abril de 2007

12 Ley sobre la celebración de tratados, publicado en el Diario Oficial de la Federación, jueves 21 de enero de 1992.

13 Secretaría de Relaciones Exteriores, portal electrónico, El área de Gobiernos Locales de la SRE, op. cit.

14 Secretaría de Relaciones Exteriores, Boletín de Asuntos Internacionales para Gobiernos Locales, Dirección General de Coordinación Política, No. 1, Julio 2006 en <http://portal.sre.gob.mx/enlacepolitico/imagenes/default.htm>, visitado el 16 de abril de 2007

15 Cfr., Rafael Velázquez Flores, op. cit.

16 Alfonso Gómez-Robledo Verduzco, "Acuerdo Ejecutivo", en Diccionario, op. cit. pp. 2-5

17 Secretaría de Relaciones Exteriores, portal electrónico, http://dgctc.sre.gob.mx/?que_es#inicio, visitado el 19 de abril de 2007.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de octubre de 2007— Diputado Alejandro Chanona Burguete (rúbrica).»

El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Gracias, diputado Alejandro Chanona Burguete. Se turna su iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales.

LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISION

El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras:

Tiene ahora el uso de la palabra el diputado Rodolfo Solís Parga, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, para presentar iniciativa que reforma el artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

El diputado Rodolfo Solís Parga: Con la venia del diputado Presidente. Honorable asamblea, la iniciativa que sometemos a su consideración tiene el propósito central de establecer, en la Ley Federal de Radio y Televisión, que el Congreso de la Unión cuente con una estación radiofónica que transmita todas las actividades que en las Cámaras del Congreso de la Unión y en la Comisión Permanente se generen.

Esta propuesta da contenido y alcance en el ámbito del Poder Legislativo a la última parte del artículo 6o. constitucional, en lo relativo a que el derecho a la información será garantizado por el Estado.

El Poder Legislativo es un poder fundamental del Estado mexicano. En la Cámara de Diputados se conforma la representación de la gran riqueza pluricultural y política de la nación. En el Senado de la República se encuentra la representación de las entidades federativas.

Por ello, la difusión de las actividades de este poder es de vital importancia para la sociedad mexicana. Ha llegado el momento en que el Congreso de la Unión deba transmitir sus actividades.

Damos también un paso importante a favor de la transparencia de nuestro quehacer político y pretendemos eliminar la reserva y la opacidad en las actividades congresionales.

Los promoventes de la presente iniciativa consideramos que nuestra propuesta es un paso decisivo para garantizar el derecho a la información de todos los mexicanos.

La sociedad mexicana es cada vez más plural y crítica de las actividades de los titulares de los órganos del poder público. Sin embargo, no deja de haber un sesgo informativo en las actividades del Poder Legislativo.

Por esta razón se requiere que las actividades que aquí realizamos sean del conocimiento de un mayor número de mexicanos. Que sean debidamente informados del alcance y profundidad de sus iniciativas, debates, leyes y decretos

aprobados. Al respecto, es necesario que este Poder Legislativo cuente con una frecuencia que le permita dar nacimiento a la estación de radio del Congreso.

Es conveniente recordar que hace algunos años las sesiones del Senado de la República eran transmitidas íntegras por Radio Educación. Que si bien es cierto que no era en estricto sentido estación del Poder Legislativo, sí transmitía estas actividades.

Constitucionalmente en el actual sistema de división de poderes previsto en nuestra norma fundamental, el Poder Legislativo actúa como un poder de control hacia el Ejecutivo. También, a través del informe de gobierno, el presidente de la república rinde ante el Congreso de la Unión un informe del estado que guarda la administración pública del país, así como de otros mecanismos de rendición de cuentas.

En el proceso de la rendición de cuentas por parte del Congreso de la Unión, se requiere que los mexicanos estén enterados de primera mano y sin sesgos informativos de los acuerdos y disensos que aquí se presentan. La actividad legislativa, la generación de normas jurídicas es producto de la negociación política. La negociación es sana, en tanto que se busca, ante todo, la defensa del interés general de la sociedad.

Por eso, queremos que los mexicanos sepan que en el Congreso de la Unión se negocia y se negocia bien, de cara a la sociedad y buscando siempre el interés de la mayoría.

Por estas razones, sometemos a su consideración la propuesta de adicionar un tercero y cuarto párrafos al artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión, para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes asigne al Congreso de la Unión una frecuencia para una estación radiofónica.

No lo hacemos bajo la figura del permiso, porque consideramos que esta figura debe operar únicamente para las dependencias del Ejecutivo, o como lo señala en el segundo párrafo de ese artículo 13, a estaciones que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios.

Lo que propones es una asignación directa de esa frecuencia, en virtud de que como lo establece el artículo 49 de la Constitución, el poder supremo de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Esto es, el Poder Legislativo es un poder público de la Unión que se encuentra, respecto del Poder Ejecutivo, en relación de igualdad y no de subordinación jerárquica. Por tanto, no establecemos la figura del permiso para que el Congreso de la Unión cuente con la estación de radio operando de manera abierta.

De tal suerte, la reforma reza:

Artículo único. Se adiciona un tercero y cuarto párrafos al artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión, para quedar como sigue:

Artículo 13. El Congreso de la Unión contará con una frecuencia asignada por la secretaría para operar una estación de radiodifusión. La estación de radio del Congreso transmitirá las sesiones del Congreso General, de los órganos de gobierno, el pleno de las Cámaras, la Comisión Permanente, las comisiones y comités.

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

Por su atención, muchas gracias. Solicitamos a la Presidencia que sea tan amable de insertar íntegro el texto de la iniciativa que entregamos a la Secretaría para su trámite parlamentario. Es cuanto, muchas gracias.

«Iniciativa que reforma el artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión, a cargo del diputado Ricardo Cantú Garza, del Grupo Parlamentario del PT

Los suscritos, diputados federales de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración del pleno de la honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto de adiciones al artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

La iniciativa que sometemos a su consideración tiene el propósito central de establecer en la Ley Federal de Radio

y Televisión que el Congreso de la Unión cuente con una estación radiofónica que transmita todas las actividades que en las Cámaras del Congreso de la Unión y en la Comisión Permanente se generen.

Esta propuesta da contenido y alcance, en el ámbito del Poder Legislativo, a la última parte del artículo sexto constitucional en lo relativo a que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

El Poder Legislativo es fundamental para el Estado mexicano: en la Cámara de Diputados se conforma la representación de la gran riqueza pluricultural y política de la nación; en el Senado de la República se encuentra la representación de las entidades federativas.

Por ello, la difusión de las actividades de este poder son de vital importancia para la sociedad mexicana ha llegado el momento en que el Congreso de la Unión debe transmitir sus actividades.

Damos también un paso importante a favor de la transparencia de nuestro quehacer político y pretendemos eliminar la reserva y la opacidad en nuestras actividades.

Los promoventes de la presente iniciativa consideramos que nuestra propuesta es un paso decisivo para garantizar el derecho a la información de todos los mexicanos.

La sociedad mexicana es cada vez más plural y crítica de las actividades de los titulares de los órganos del poder público. Sin embargo, no deja de haber un sesgo informativo en las actividades del Poder Legislativo.

Por esta razón se requiere que las actividades que aquí realizamos sean del conocimiento de un mayor número de mexicanos, que sean debidamente informados del alcance y profundidad de sus iniciativas, debates, leyes y decretos aprobados.

En el tema, es necesario que este Poder Legislativo cuente con una frecuencia que le permita dar nacimiento a la estación de radio del Congreso.

Es conveniente recordar que hace algunos años las sesiones del Senado de la República eran transmitidas íntegras por Radio Educación, que si bien no era en estricto sentido estación del Poder Legislativo, sí transmitía estas actividades.

Constitucionalmente, en el sistema de división de poderes previsto en nuestra norma fundamental, el Poder Legislativo actúa como control hacia el Ejecutivo.

También, a través del informe de gobierno, el presidente de la república rinde ante el Congreso de la Unión un informe del estado que guarda la administración pública del país.

En el mismo tenor, mediante la cuenta pública el Ejecutivo Federal informa a la Cámara de Diputados qué se hizo con los recursos públicos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para un ejercicio fiscal determinado.

En congruencia con lo anterior, si el Ejecutivo federal rinde cuentas al Poder Legislativo, nosotros, los integrantes del Congreso debemos rendir cuentas a la sociedad mexicana.

Para esto se requiere que estén al alcance de cualquier interesado, a través de la estación de radio del Congreso, las actividades que aquí realizamos.

Que los mexicanos estén enterados de primera mano, y sin sesgos informativos, de los acuerdos o disensos que aquí se presentan.

La actividad legislativa, la generación de normas jurídicas es producto de negociación política. La negociación es sana en tanto que se busca, ante todo, la defensa del interés general de la sociedad. La negociación es condenable cuando sólo se cambia el voto por una prebenda económica o de otra índole.

Por eso queremos que los mexicanos sepan que en el Congreso de la Unión se negocia, y bien, de cara a la sociedad, buscando siempre el interés de la colectividad.

Por estas razones, sometemos a su consideración la propuesta de adicionar un tercero y un cuarto párrafos al artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión, para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes asigne al Congreso de la Unión una frecuencia para una estación radiofónica.

No lo hacemos bajo la figura del permiso, porque consideramos que esta figura debe operar únicamente para las dependencias del Ejecutivo o, como se señala en el segundo párrafo de ese artículo 13, a estaciones que “establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios...”

Lo que proponemos es la asignación directa de esta frecuencia, en virtud de que, como establece el artículo 49 de nuestra norma fundamental, el supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Esto es, el Legislativo es un poder público de la Unión que se encuentra, respecto del Ejecutivo, en una relación de igualdad y no de subordinación jerárquica, por tanto, no establecemos la figura del permiso para que el Congreso de la Unión cuente con la estación de radio para operar de manera abierta.

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

Decreto de adiciones al artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión, para quedar como sigue:

Artículo Único. Se adiciona un tercero y cuarto párrafos al artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión, para quedar como sigue:

Artículo 13. ...

...

El Congreso de la Unión contará con una frecuencia asignada por la Secretaría para operar una estación de radiodifusión.

La estación de radio del Congreso transmitirán las sesiones del Congreso General, de los órganos de gobierno, el Pleno de las Cámaras, la Comisión Permanente, las Comisiones y los Comités.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los nueve días del mes de octubre del año dos mil siete. — Diputados: Ricardo Cantú Garza (rúbrica), Jaime Cervantes Rivera, Rubén Aguilar Jiménez, Rodolfo

Solís Parga, Abundio Peregrino García, María Mercedes Maciel Ortiz, Pablo Leopoldo Arreola Ortega, Joaquín Humberto Vela González, Anuario Luis Herrera Solís, Rosa Elia Romero Guzmán, Silvano Garay Ulloa.»

El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Gracias, diputado Rodolfo Solís Parga, con todo gusto. **Se turna su iniciativa a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía.**

El diputado José Antonio Díaz García (desde la curul): Presidente.

El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: ¿Con qué objeto, diputado José Antonio Díaz? Sonido a la curul.

El diputado José Antonio Díaz García (desde la curul): Para pedirle, señor Presidente, que esta propuesta se turne también a la Comisión Bicameral del Canal del Congreso, para opinión.

El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: ¿Esta comisión es de dictamen, diputado?

El diputado José Antonio Díaz García (desde la curul): No, por eso le pido con opinión.

El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Con opinión, entonces, de la comisión a la que ha hecho usted referencia.

Esta Presidencia saluda a los alumnos del Colegio de Bachilleres 16, de la delegación Tláhuac, y a los jóvenes del Instituto Universitario Modelo. Bienvenidos a la Cámara de Diputados.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Se concede el uso de la tribuna a la diputada Mónica Arriola, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, para presentar iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

La diputada Mónica Arriola: Con el permiso de la Presidencia. Compañeros legisladores y compañeras legislado-

ras, el inicio cada vez más temprano de la vida sexual y la desinformación al respecto entre las jóvenes mexicanas y los jóvenes mexicanos es posiblemente la primera causa de embarazo entre los menores de edad, que no siempre se encuentran en la posibilidad económica y social de brindar buenas condiciones de vida al bebé que están gestando.

Desafortunadamente, el grupo que en mayor medida sufre esta problemática es el de las adolescentes y los adolescentes, para quienes el futuro es incierto y sus recursos para salir adelante son limitados pues no siempre cuentan con el respaldo de la familia o de la misma pareja.

Ante esta situación, muchas veces la única solución que tienen es la de abandonar al niño o a la niña con la esperanza de que tenga una mejor vida.

Cuántas veces en los últimos años hemos oído casos de bebés abandonados en las calles, en los botes de basura, en las puertas de las casas hogar, envueltos tan sólo en bolsas de plástico, trapos o cubiertos por periódicos.

Cuántas veces hemos oído a las madres de estos bebés decir que no tenían otra opción, que debido a su situación económica o de pareja no podían cuidar o mantener al pequeño.

La realidad es que en nuestro país aún existe un alto índice de desamparo, maltrato y abandono infantil. Lamentablemente, a la par de este fenómeno existen también miles de parejas con problemas para procrear una familia y que desean formarla a través de la adopción de algún niño o una niña.

La adopción en México es una figura que tiene como objetivo brindar protección y un medio familiar, principalmente a menores que se encuentren en estado de abandono o desamparo por su propia familia originaria. Nadie puede negar que es un derecho el que todo ser humano tenga una familia.

Por ello, la doctrina de la adopción está sintetizada en el principio de dar un hogar a un niño o a una niña que no lo tiene.

Nuestro sistema legal en materia civil contempla la figura de la adopción y su procedimiento en los distintos ámbitos de competencia; sin embargo, la tramitación mediante la cual se hace, ha sido rebasada por las circunstancias actuales en nuestra sociedad.

En muchas ocasiones son las condiciones burocráticas las que generan retrasos en las adopciones e impiden ofrecer tanto a los padres y a las madres adoptivas, como a los propios niños y a las propias niñas, mejores condiciones familiares.

Por ejemplo, sólo 20 de cada 100 menores atendidos en casas hogar del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, o de organizaciones sociales, pueden liberar su situación jurídica y ser sujetos de adopción.

Según cifras del DIF, entre 2001 y 2005 se recibieron 8 mil 819 solicitudes en adopción, y de éstas se concluyeron 2 mil 945. En 2006 se presentaron 2 mil 817 solicitudes de adopción, de las cuales mil 802 casos concluyeron con éxito.

En la actualidad, muchas parejas mexicanas están en la posibilidad de ofrecerles a estas niñas y a estos niños, en México, que son abandonados a su suerte, un hogar y un futuro. Sin embargo, muchas veces estos trámites hacen imposible el proceso de la adopción.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia ha reconocido que existen fallas evidentes como la coexistencia de diferentes modelos, los vacíos jurídicos, la deficiencia en los cuerpos colegiados para la toma de decisiones y la ausencia de información y registro.

Todos estos conflictos alargan el proceso de adopción que en ocasiones se lleva hasta cinco años. Por ello resulta necesario simplificar el procedimiento. No podemos permitir que continúe la frustración de interés de miles de parejas por adoptar, así como el de niños y niñas cuyas necesidades básicas y de afecto, son postergadas por trabas y trámites burocráticos.

Debemos hacer todo lo posible por dar soluciones reales a la problemática que enfrentan los menores en nuestro país y fomentar disposiciones encaminadas a la protección de sus derechos y libertades fundamentales.

Acorde con ello, en días pasados Margarita Zavala, esposa del Presidente Felipe Calderón, anunció que en las oficinas del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia se estaba buscando agilizar los tediosos trámites para que una adopción, en el país, deje de ser una carrera de obstáculos y lograr que los procesos de adopción, que suelen durar entre uno y cinco años, se realicen en menos tiempo.

En este sentido, el objetivo de la presente iniciativa es coadyuvar a la solución del grave problema que enfrentan los menores y los menores en México. Hay que adoptarlos para que el trámite sea excesivamente lento y sencillo.

La propuesta es fijar términos que deben cumplir las partes que intervienen en el procedimiento judicial relativo a esta figura. Dado que estos trámites tediosos van directamente en detrimento del bienestar que se pretende dar con la adopción, en mi calidad de integrante del grupo Nueva Alianza, propongo reducir el tiempo que toma la legalización de la adopción, sometiendo a la aprobación a de esta honorable soberanía, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona el capítulo V, al Libro Tercero, "De los procedimientos especiales", título primero del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Les agradezco mucho su atención. Solicito a la Mesa Directiva que, por favor, presente la iniciativa en el Diario de Debates y Gaceta Parlamentaria. Muchísimas gracias a todos.

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

Mónica Arriola, 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 se turne a la Comisión de Justicia para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa:

Exposición de Motivos

En México existe una gran variedad de disposiciones jurídicas que tienen como fin proteger los derechos y libertades fundamentales de las niñas y los niños, los cuales, dependiendo las características específicas del menor y su situación, regulan las relaciones jurídicas con particulares o con instituciones públicas, en las que puede verse involucrado el infante.

De acuerdo a la Constitución y a la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la protección de los derechos de niñas, de niños y de adolescentes, tiene como objetivo asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad. Tanto los ascendientes, tutores y custodios, como el Estado, tienen el deber de preservar estos derechos, proveyendo lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos. Este tipo de protección es el que se pretende garantizar a través de la adopción.

La adopción en México “es una institución que tiene por finalidad brindar protección y un medio familiar, fundamentalmente a menores que se encuentran en estado de abandono o desamparo respecto de su familia originaria, creándose de este modo una situación análoga a la filiación legítima con respecto al o los adoptantes”¹.

Nadie puede negar que es un derecho inalienable el que todo ser humano tenga una familia. Por ello la doctrina de la adopción está sintetizada en el principio de “dar una familia al niño o la niña que no la tienen”.

Nuestro sistema legal en materia civil contempla la figura de la adopción y su procedimiento en los distintos ámbitos de competencia; sin embargo, la tramitación mediante la cual se hace una adopción ha sido rebasada por las circunstancias actuales de nuestra sociedad. En muchas ocasiones son las condiciones burocráticas las que generan retrasos en las adopciones o a veces es el miedo a que exista algún abuso o algún desvío del fin primordial, que es ofrecer mejores condiciones familiares tanto para quien adopta como para el adoptado, las que hacen de la adopción una travesía.

Por ejemplo, “sólo 20 de cada 100 menores atendidos en casas hogar del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) o de organizaciones sociales, pueden liberar su situación jurídica y ser sujetos de adopción. A escala nacional hay 150 mil infantes en estos centros, quienes fueron abandonados, son huérfanos o tienen padres con problemas de alcoholismo, drogadicción o que padecen Sida. Según las cifras, entre 2001 y 2005, el DIF recibió 8 mil 819 solicitudes de adopción, y de éstas se concluyeron 2 mil 945”².

“En 2006, se presentaron 2 mil 817 solicitudes de adopción. Mil 802 casos concluyeron con éxito. En este sentido

el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia reconoce que las fallas son evidentes: la existencia de diferentes modelos, vacíos jurídicos, deficiencia en los cuerpos colegiados para la toma de decisiones y ausencia de información y registro, alargan el proceso que en ocasiones puede demorar hasta 5 años”³.

Según una publicación de la Fundación de Estudios Urbanos y Metropolitanos sobre la adopción en México, en el año 2001 se recibieron tanto en el Sistema Nacional DIF, como en los sistemas estatales, 2 mil 158 solicitudes nacionales y 351 internacionales, de éstas, se concluyeron 614 nacionales y 90 internacionales. En 2002, hubo mil 531 solicitantes nacionales y 148 internacionales, de las cuales fueron concluidas 570 nacionales y 82 internacionales. Para 2003 se registraron mil 580 solicitantes nacionales y 187 internacionales, concluyéndose 682 nacionales y 63 internacionales. En 2004, 2 mil 686 fueron nacionales y 176 internacionales, de éstas se concluyeron 873 nacionales y 100 internacionales. En tanto que en el año 2005 hubo 865 solicitudes nacionales y 108 internacionales, de las cuales se concluyeron 291 nacionales y 16 internacionales.

En nuestro país el procedimiento a través del cual las personas residentes pueden adoptar a un menor tiene dos etapas que son: la asignación del menor que va a ser adoptado y el proceso judicial por el cual se legaliza la adopción.

La primera etapa está a cargo de las oficinas jurídicas del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, local o municipal, según sea el caso, o en las casas de cuna del DIF nacional. En este procedimiento se piden diversos requisitos a los solicitantes de adopción, tales como llevar a cabo una entrevista con un trabajador social adscrito al organismo ya referido, presentar actas de nacimiento y matrimonio, dos cartas de recomendación de personas que conozcan al interesado en adoptar, estudios socioeconómico y psicológico practicado por el DIF nacional, entre otros.

Una vez concluido lo anterior, da inicio la fase judicial, en la cual el solicitante necesita cumplir con diversos requisitos como la como la edad, estar en pleno ejercicio de sus derechos, tener los medios suficientes con el fin de proveer lo necesario, para cubrir las distintas necesidades del adoptado, etcétera.

Si el solicitante se encuentra en aptitud de cumplir con lo estipulado por el Código Civil Federal, inicia la instancia judicial, la cual es materia de la presente iniciativa. La ins-

tancia judicial consiste en presentar la solicitud correspondiente, debidamente requisitada ante el juez competente, para que se desahogue el procedimiento de adopción y se pueda dictar la resolución que concede o niega la adopción.

En nuestro país, desafortunadamente se han convertido en un hecho constante los trámites administrativos y judiciales engorrosos que distan mucho de alcanzar la administración de justicia expedita por parte de los tribunales en los plazos y términos de ley, contraviniendo el espíritu del artículo 17 constitucional. Por ello, resulta necesario simplificar el procedimiento de adopción, toda vez que como representantes de la ciudadanía debemos defender el bienestar de las mexicanas y los mexicanos y crear las condiciones necesarias para proporcionar un ambiente adecuado de convivencia en que se preserve el interés superior de la niñez.

No podemos permitir que continúe la frustración del interés de miles de parejas por adoptar, así como el de niños y el de niñas cuyas necesidades básicas y de afecto son postergadas por trabas, lamentablemente, burocráticas.

La adopción, además de ser una forma alternativa de ser “padres”, es ante todo una medida de protección de la infancia en desamparo, se trata de ofrecerles a las niñas y los niños un espacio para reparar sus carencias; un lugar en el que pueda ser parte de una familia y tener finalmente los medios que le permitan un desarrollo normal. Por lo tanto, debemos hacer todo lo posible por atender con soluciones reales la problemática que afrontan los menores en nuestro país y fomentar disposiciones encaminadas a la protección de sus derechos y libertades fundamentales.

Acorde con ello, en días pasados, Margarita Zavala, esposa del presidente Felipe Calderón, anunció que “las oficinas del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia están buscando agilizar los tediosos trámites para que una adopción en el país deje de ser una carrera de obstáculos y lograr que los procesos de adopción que suelen durar entre uno y cinco años, se realicen en menos tiempo”.⁴

En este sentido, el objetivo de la presente iniciativa es coadyuvar a la solución del grave problema que representa para las menores y los menores, y para las personas que desean adoptarlos, el trámite excesivamente lento de la adopción. La propuesta es fijar términos que deben cumplir las partes que intervienen en el procedimiento judicial relativo a esta figura. Básicamente lo que se busca con la adición es delimitar los tiempos de duración en beneficio de las inte-

resadas y los interesados. Es preciso tomar medidas reales que permitan integrar a la sociedad a los sectores marginados y dejar de ser indolentes ante el sufrimiento que representa para un niño o niña el no poder ser adoptado en tiempos razonables.

Por ello, y dado que los trámites tediosos van directamente en detrimento del bienestar que se pretende dar con la adopción, es que en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, propongo reducir el tiempo que toma la legalización de la adopción, sometiendo a la aprobación de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un capítulo V, al libro tercero, de los procedimientos especiales, título primero, del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Único. Se adiciona un capítulo V, al libro tercero de los procedimientos especiales, título primero, del Código Federal de Procedimientos Civiles, para quedar como sigue:

Libro Tercero Procedimientos especiales

Título Primero

Capítulo I (...) al IV (...)

Capítulo V Procedimiento de adopción

Artículo 529 Bis. Una vez expedido el certificado de idoneidad por parte de la institución respectiva y cumplimentando los requisitos preestablecidos en la legislación civil, se presentará ante el juez competente la promoción inicial que deberá contener:

I. Nombre, domicilio y edad de la persona que pretende adoptar, así como los del menor en cuestión.

II. El nombre y domicilio de quienes ejercen sobre él la patria potestad o tutela, o de las personas o institución pública o privada que lo hayan acogido y acompañarán certificado médico de buena salud.

III. Anexar los documentos necesarios para acreditar todos los requisitos, incluido el certificado de idoneidad emitido por la institución respectiva, que contendrá los estudios médico, psicológico, socioeconómico y de trabajo social realizados por quien autorice.

En caso de faltar algún documento, el juez concederá el término de tres días para que sea presentado a dicho juzgado y en caso de no estar en posibilidad de hacerlo por no encontrarse en su poder, el promovente deberá acreditar que ha sido solicitado ante la dependencia correspondiente con el acuse debidamente sellado de recibido. Si no fuera desahogada la prevención se tendrá por desistido del trámite iniciado.

En el auto admisorio, se dará vista al agente del Ministerio Público competente, para que dentro del término de cinco días manifieste lo que a su representación corresponda, sobre si debe o no concederse la adopción.

Una vez desahogada ésta, se turnarán los autos para dictar sentencia. La resolución deberá ser emitida dentro del término de cinco días.

El juez resolverá lo conducente tomando en cuenta el interés superior del menor y una vez aprobada la adopción, remitirá copia de la sentencia al registro civil del lugar para que levante el acta correspondiente, y al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, para que realice el seguimiento de la adopción del menor.

Transitorio

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

Notas:

1. María Montserrat Pérez Contreras. La adopción de menores conforme a las reformas de 2000 en materia de familia para el Distrito Federal. Boletín mexicano de derecho comparado, Número 110, sección de artículos, México 2004.
2. Alma E. Muñoz. "Sólo 20 por ciento de los niños atendidos en casas hogar del DIF son sujetos de adopción" en la Jornada, viernes 20 de mayo de 2005.
3. Noticias Once TV. <http://mx.news.yahoo.com/s/071004/40/gjfwpa.html>
4. http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=326168.

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 9 de octubre de 2007.— Diputada Mónica Arriola (rúbrica).»

El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Gracias, diputada Mónica Arriola, insértese el texto completo de su iniciativa en el Diario de los Debates, y **térnese a la Comisión de Justicia.**

LEY DE LA COMISION NACIONAL
BANCARIA Y DE VALORES -
LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO- LEY DE
TRANSPARENCIA Y DE FOMENTO A LA
COMPETENCIA EN EL CREDITO GARANTIZADO

El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Tiene ahora el uso de la palabra el diputado David Figueroa Ortega, del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, para presentar iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de Instituciones de Crédito, y de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado.

El diputado David Figueroa Ortega: Con su permiso, señor diputado Presidente. Compañeras legisladoras y compañeros legisladores, vengo a presentar ante esta soberanía la siguiente iniciativa de ley que reforma la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Ley de Instituciones de Crédito, y la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia del Crédito Garantizado.

El tema es relativo a las tarjetas de crédito y, sobre todo, a la cartera vencida que hoy tenemos. El crédito otorgado por la banca privada, en junio de 2007, creció 26 por ciento comparado con el mismo mes del año pasado.

El crédito al consumo, en lo específico, el otorgado a través de tarjetas de crédito ha venido creciendo en nuestro país durante los últimos años a tasas anuales superiores a 35 por ciento en términos reales.

Dicho crecimiento es más claramente denotado con el aumento en el número de tarjetas de crédito expedidas por instituciones bancarias y comerciales, ya que en el año 2000 el número de micas era de aproximadamente 4 millones y en la actualidad es de 20 millones 200 mil tarjetas de crédito.

En cuanto a la cartera vencida, aun a pesar de los avances del crédito se detecta que la cartera vencida del crédito al

consumo ha presentado avances. A diciembre de 2000 el crédito vencido al consumo sólo representaba 4.4 por ciento del total, mientras que el crédito vencido a la vivienda y al sector empresarial conformaban 19.6 y 76 por ciento, respectivamente.

El Banco de México informó que en la actualidad las tendencias han cambiado, debido a que en junio de 2007 la cartera vencida del crédito al consumo representaba 64.5 por ciento del total de la cartera vencida directa.

Este incremento es generado principalmente por el uso indiscriminado de las tarjetas de crédito. El saldo de la cartera vencida de las tarjetas de crédito a junio de 2007 representó aproximadamente 73.8 de la cartera vencida al crédito al consumo.

Es importante mencionar que en diciembre de 1994 la cartera vencida de las tarjetas de crédito sólo representaba 43.3 por ciento de la cartera vencida al consumo.

Según el Banco de México, el mayor incumplimiento de los pagos se concentró en las tarjetas de crédito bancarias, en las cuales el monto vencido se elevó a 15 mil 755.8 millones de pesos al término de junio de este año, lo que implicó una variación anual de 182.9 por ciento en comparación con el mismo periodo de 2006.

Compañeras y compañeros legisladores, la propuesta contempla lo siguiente:

Es necesario indicar que en los últimos años la CNBV, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ha aplicado de manera efectiva el programa de alertas tempranas. En el ejercicio de sus funciones, la inspección y vigilancia mediante las reglas de carácter general que al efecto aprobó la Junta de Gobierno de ese organismo, clasificando las instituciones de banca múltiple en cinco categorías.

Dicha clasificación se realiza tomando como base el índice de capitalización requerido conforme a las disposiciones aplicables a los requerimientos de capitalización emitidos por la Secretaría de Hacienda en términos del artículo 50 de la Ley de Crédito.

El nivel de capitalización es un indicador que permite prevenir con antelación los problemas de solvencia de una institución y por tanto brinda a la autoridad supervisora la oportunidad de actuar en tiempo y en forma, y con ello minimizar los costos.

El referido índice de capitalización será calculado por el Banco de México con base en la información que le entreguen las instituciones. Dicha información incluye el riesgo crediticio y de mercado de cada banco.

Sin embargo, en la actualidad no hay ninguna disposición y/o regla de carácter general por parte de Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que den seguimiento a la cartera vencida por parte de las instituciones bancarias y/o financieras, y en su caso las medidas precautorias y/o correctivas a tomarse en caso de un descontrol de dicha cartera.

Esta propuesta es principalmente preventiva, no correctiva, y pretende establecer un régimen capaz de detectar de manera anticipada cualquier posible deterioro en la cartera vencida de las instituciones financieras.

De manera adicional, se propone establecer en la Ley de Instituciones de Crédito una sanción en términos de años de prisión para aquellos funcionarios o ejecutivos de las instituciones crediticias que, debido a su toma de decisiones, provoquen a la mencionada institución un incremento desmedido de cartera vencida.

Con base en los argumentos antes expuestos, se somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de ley que reforma distintos artículos.

Decreto por el que se adiciona una fracción III del artículo 51, se reforma el artículo 76, se adiciona la fracción V al artículo 112 Bis, se reforman los artículos 134 Bis y 134 Bis 1 de la Ley de Instituciones de Crédito; se adiciona una fracción XXXIX al artículo 4 y se reforma el artículo 5 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; se adiciona el artículo 20 de la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado.

Diputado Presidente, ruego que sea insertada en el Diario de los Debates íntegramente esta iniciativa. Por su atención, muchas gracias.

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; de Instituciones de Crédito; y de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, a cargo del diputado David Figueroa Ortega, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, David Figueroa Ortega, en su carácter de diputado federal de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pone a consideración de esta soberanía la presente iniciativa.

Exposición de Motivos

Tras el prolongado proceso de desintermediación financiera ocurrido de 1995 a 2000, el financiamiento al sector privado se ha venido recuperando de manera importante.

Este repunte ha sido particularmente notorio en el financiamiento total a los hogares, el cual pasó de 9.3 % del PIB en 2000 a 14.1 % en 2006¹. De dicha expansión, un porcentaje alto corresponde al crédito concedido por la banca comercial.

El crédito otorgado por la banca privada en junio de 2007 creció 26.0% comparado con el mismo mes del año pasado, lo que refleja un punto de inflexión en la tendencia a la baja, de los últimos 3 meses del año. De esta manera, **el crédito otorgado ascendió a 1,495 miles de millones de pesos al mes de junio de 2007, de la cual el 97.7% correspondía a la cartera vigente y el 2.3% a la cartera vencida**². En lo que respecta a la cartera vigente total de la banca comercial al sector privado presentó un incremento de 26.0% anual en términos reales, y un 40.0% con respecto al mes de mayo de 2007³. Por segmento, todos siguieron la misma tendencia, de esta manera se tiene que el financiamiento a la vivienda y consumo mostraron un mayor dinamismo que el del mes anterior.

El crédito al consumo, en lo específico el otorgado a través de tarjetas de crédito, ha venido creciendo en nuestro país durante los últimos años **a tasas anuales superiores al 35% en términos reales**. Desde diciembre del 2000 a junio del 2007, el saldo de la cartera de crédito vigente al consumo pasó de 38 mil 666.20 millones de pesos a 409 mil 300 millones de pesos⁴. Dicho crecimiento es más claramente denotado con el aumento en el número de tarjetas de crédito expedidas por las instituciones bancarias y comerciales, ya que a finales del año 2000 el número de micras era de aproximadamente 4 millones, mientras que en la

actualidad es de **20 millones 200 mil tarjetas** de crédito, según datos del Banco de México (Banxico).⁵

En los informes del Banxico “Agregados Monetarios y Actividad Financiera” se destaca que el saldo total del crédito al consumo presenta en los últimos años mayor ponderación con respecto al crédito a la vivienda y al crédito empresarial, en lo que respecta al **Financiamiento Directo**, al pasar **del 11.5% del total en diciembre de 2000 a 34.4% a diciembre de 2006**.⁶

Este crecimiento ha permitido que el acceso al crédito se haya extendido más ampliamente entre la población. Sin embargo, el crédito a sectores que representan un mayor riesgo crediticio, así como a otros sin un historial previo de crédito, han obligado a la banca a crear mayores provisiones.

Cartera Vencida

Aún a pesar de los avances del crédito, se detecta que la cartera vencida del crédito al consumo ha presentado riesgosos avances. A diciembre del 2000, *el crédito vencido al consumo sólo representaba el 4.4% del total*, mientras que el crédito vencido a la vivienda y al sector empresarial conformaban el 19.6% y el 76.0% respectivamente. El Banco de México informó que en la actualidad las tendencias han cambiado, debido a que en **junio de 2007 la cartera vencida del crédito al consumo representaba el 64.5% del total de la cartera vencida directa**, incremento generado principalmente por el uso indiscriminado de las tarjetas de crédito.

El saldo de la cartera vencida de las tarjetas de crédito a junio de 2007, representó aproximadamente el 73.8% de la cartera vencida al crédito al consumo⁷. Es importante mencionar que a diciembre de 1994, la cartera vencida de las tarjetas de crédito sólo representaba el 43.3% de la cartera vencida al crédito al consumo. Este incremento ha sido generado por el retraso en el pago de los intereses y el capital principal de los deudores por créditos.

Según los informes del Banxico⁸, **el mayor incumplimiento en los pagos se concentró en las tarjetas de crédito bancarias**, en las cuales el monto vencido se elevó a **15 mil 755.8 millones de pesos al término de junio de este año**, lo que implicó una variación anual de **182.9%**, en comparación con el mismo periodo de 2006.⁹

El crecimiento de la cartera vencida de las tarjetas de crédito cobró dinamismo desde 2005, pero ha mantenido un sólido ascenso en el curso de los primeros seis meses de este año, aparejado con el masivo otorgamiento de este medio de pago, cuyo saldo deudor para los usuarios ascendió a 244 mil millones de pesos en junio reciente, y tuvo un incremento de 36.1% real respecto al nivel que tuvo en el mismo mes del año pasado.

Ninguna otra forma de crédito bancario registra tasas de crecimiento tan elevadas como la de las tarjetas de crédito. Pero también, en correspondencia, ninguna se acerca a la velocidad en que se eleva su cartera vencida.

En la actualidad el Sistema Financiero Mexicano ha alcanzado una mayor eficiencia en su sistema de pagos, ya que ha logrado reducir el **índice de morosidad (IMOR)**¹⁰ de la Banca Múltiple de 18.4% que se tenía a diciembre de 2000 a tan solo **2.2% en junio de 2007**¹¹.

Sin embargo, es necesario indicar que por *quinto trimestre consecutivo* se presentó un incremento en la **morosidad de la Cartera al Consumo**, ya que al cierre de marzo de 2007 se situó en **4.64%, siendo mayor aún en el caso de Tarjeta de Crédito (5.64%)**, según información de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).¹²

Por otra parte, el rubro a la Actividad Empresarial (antes Comercial) mostró un menor nivel de morosidad respecto de marzo de 2006 (0.99%) mientras que el de Vivienda prácticamente se mantuvo constante (2.99% a marzo de 2007 vs. 2.98% en 2006). Lo anterior, se traduce en una mayor contribución de la Cartera Vencida al Consumo al IMOR de la Cartera Total, **siendo del 59.14 % a marzo de 2007**.¹³

Según parámetros internacionales aceptados por la Asociación de Bancos de México, un **índice aceptable de morosidad es de 6.0%**¹⁴, es decir, un nivel de “riesgo controlado” respecto a las reservas creadas por los bancos, que equivalen a 2.4 veces el saldo de la cartera vencida.¹⁵ En México ya ha habido antecedentes de un Índice de morosidad alto que ha dado como consecuencia crisis financiera.¹⁶

Hasta ahora la reactivación del crédito para el sector productivo ha sido una asignatura que ha presentado limitados avances, ya que en los últimos 6 años el crédito ha crecido a un ritmo anual promedio del 9.8%, en comparación con el 42.2% de crecimiento promedio anual del crédito al con-

sumo, esto significa, que la economía mexicana se ha reactivado de manera artificial por medio del “crédito alegre” que ofrecen los bancos a través de los plásticos, esto es debido a que es más generoso trabajar con tarjetas de crédito que otorgar créditos productivos que lograrían apoyar el aparato productivo nacional.

Por su parte la CNBV ha indicado en sus últimos informes, que se ha presentado un mayor deterioro de la calidad de la cartera de la banca, principalmente de Consumo, lo que ha propiciado mayores Estimaciones Preventivas por Riesgos, que ha afectado a su vez los Ingresos Totales de Operación del Sistema Bancario. Asimismo, el nivel de Cobertura de la Cartera Vencida ha disminuido a últimas fechas principalmente por el crecimiento más que proporcional de la Cartera Vencida en relación a las Estimaciones creadas para reconocer Riesgos Crediticios (EPRC)¹⁷.

Por lo que respecta a la cobertura de la Banca Múltiple, se puede apreciar que aún y cuando por cuarto trimestre consecutivo el Índice de Cobertura (ICOR)¹⁸ bajó, éste se mantiene por arriba del 100.0%, cerrando marzo de 2007 en 195.6%. Dicho comportamiento se debe en parte tanto al crecimiento de la Cartera Vencida como a la reducción del ritmo de crecimiento de las EPRC ante la aplicación de los nuevos Criterios Contables.¹⁹

Distribución de la Cartera Vencida

La CNBV informó que 50.0% de los deudores bancarios en los 32 estados del país supera el índice de morosidad²⁰. La CNBV expuso que en primer lugar se ubican los deudores bancarios del estado de Aguascalientes donde casi 10 de cada 100 no pagan a tiempo sus créditos.

Le sigue el estado de Chiapas, donde 5 de cada 100 acreditados están en el rango de morosidad; en tercer lugar se ubica Chihuahua, donde la relación es de aproximadamente 3.6 por cada 100; y en cuarto lugar los deudores de Querétaro, donde 3.1 de cada 100 incumplen en los pagos para cubrir sus adeudos.

El Distrito Federal reporta un índice de morosidad de 2%, 15 centésimas arriba de la tasa nacional. Las entidades con deudores menos morosos son Baja California Sur, donde prácticamente todos los deudores cumplen a tiempo sus obligaciones bancarias al registrar una relación de 0.7%. En una situación similar están los usuarios del crédito bancario de Yucatán, donde se registró un índice de 0.7%; mientras que Nuevo León y Jalisco, reportan un índice in-

fior al promedio. En el primer caso es de 1.0% y en el segundo de 1.3%, según la información de la CNBV.

Cuatro bancos (Banamex, Bancomer, Santander, HSBC) concentran más del 85.0% de los contratos de Tarjetas de Crédito en México. Tres entidades (Estado de México, Jalisco y DF) concentran más del 50.0% de los contratos de tarjetas de crédito en el país. Cinco entidades (Nuevo León, México, Jalisco, Guanajuato y DF) concentran más del 50% de las terminales punto de venta que se utilizan en la República.

Factores de Riesgo

Internos

Limitado control para entrega de Tarjetas de Crédito

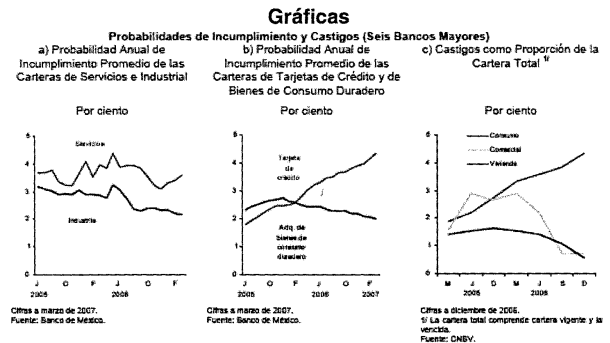
- Entre los principales factores de riesgo asociados al uso de la tarjeta de crédito, están el elevado costo que suponen las tasas de interés, y principalmente **la gran facilidad con que se entregan los plásticos.**

Morosidad

- El segundo foco de atención tiene que ver con el **índice de morosidad en dos instituciones: GE Capital y Banco Azteca.** El primero cuadruplica al promedio del índice de morosidad del sistema al reportar a diciembre pasado un indicador de mora del 8.11%; el segundo, Banco Azteca, duplica al del promedio con un índice de morosidad del 7.46%. Es de llamar la atención que estos bancos relativamente jóvenes dentro del sistema financiero demuestran a una edad temprana serios problemas de morosidad.

- En un análisis del sector realizado por el Banxico²¹, se observó que la probabilidad de *incumplimiento de las tarjetas de crédito se duplicó durante 2006*. Este aumento es atribuible, en parte, a la estrategia seguida por algunos bancos de bancarizar a sectores de la población considerados de mayor riesgo y sobre los que no existe información en los burós de crédito. Durante 2006, la banca emitió alrededor de 8.7 millones de tarjetas de crédito, el 40.0% de las cuales se otorgó a personas sin antecedentes crediticios. Como consecuencia de esta estrategia la banca ha tenido que asumir un monto creciente de pérdidas en la cartera de consumo, situación que se refleja en un incremento de los castigos como

proporción de la cartera total. La rentabilidad del crédito al consumo permite a la banca reconocer estas pérdidas contra reservas. Como se observa en las siguientes gráficas, se destaca que hay una posible volatilidad en el cumplimiento del pago de las tarjetas de crédito.



Externos

Perspectiva Económica Mundial

- La economía mundial continuó expandiéndose a paso firme durante el primer semestre del año. Aunque en Estados Unidos el crecimiento se desaceleró durante el primer trimestre, los indicadores recientes sugieren un repunte al segundo trimestre.²²

- En general, la inflación sigue bien contenida en medio de esta expansión vigorosa, aunque algunos países de mercados emergentes y en desarrollo sufrieron una presión inflacionaria creciente generada sobre todo por la energía y los alimentos. El petróleo volvió a marcar máximos históricos debido a las limitaciones de la capacidad productiva de reserva, en tanto que los precios de los alimentos subieron empujados por la escasez de la oferta y el uso más intensivo de biocombustibles. Con este telón de fondo, el crecimiento mundial está proyectado en 5.2% para 2007 y 2008.²³

- El riesgo global sigue siendo ligeramente negativo, pero los riesgos han variado individualmente. Como el crecimiento es firme y sostenido, la oferta está cada vez más restringida y el riesgo de inflación se ha agravado, lo cual incrementa las probabilidades de que los bancos centrales deban endurecer más la política monetaria. Sigue siendo preocupante la posibilidad de una subida abrupta de los precios del petróleo. Como se señala en la actualidad de los mercados financieros, también han

empeorado los riesgos en esa esfera ya que la calidad del crédito se ha deteriorado en algunos sectores y la volatilidad de los mercados se ha agudizado.²⁴

Perspectiva Económica de Estados Unidos

- El mercado de la vivienda sigue atravesando una etapa de corrección en Estados Unidos, se han incrementado un poco los riesgos en torno a la demanda interna.

Conclusión

Si bien es deseable que una proporción cada vez mayor de la población tenga acceso al crédito bancario, de vivienda y empresarial (comercial), las autoridades y los bancos deben estar alertas para evitar que dicha expansión pueda derivar en una vulnerabilidad excesiva, tanto de los hogares como del propio sistema financiero.

Es necesario indicar que en los últimos años, la CNBV ha aplicado de manera efectiva el **Programa de Alertas Tempranas**, en el ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, mediante las reglas de carácter general que al efecto aprobó la Junta de Gobierno de ese Organismo, **clasificando a las instituciones de banca múltiple en cinco categorías**. Dicha clasificación **se realiza tomando como base el Índice de Capitalización** requerido conforme a las disposiciones aplicables a los requerimientos de capitalización, emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en términos del artículo 50 de la Ley de Instituciones de Crédito.

El nivel de capitalización es un indicador que permite prever con antelación los problemas de solvencia de una institución, y por tanto brinda a la autoridad supervisora la oportunidad de actuar en tiempo y con ello minimizar los costos. El referido índice de Capitalización será calculado por el Banco de México con base en la información que le entreguen las Instituciones, dicha información incluye el riesgo crediticio y de mercado de cada banco. Sin embargo, **en la actualidad no hay ninguna Disposición y/o Regla de Carácter General por parte del Banxico, la CNBV o la SHCP que den seguimiento a la cartera vencida por parte de las instituciones bancarias y/o financieras, y en su caso, las medidas precautorias y/o correctivas a tomarse en caso de un descontrol de dicha cartera.**

Esta propuesta es principalmente preventiva, no correctiva y **pretende establecer un régimen capaz de detectar de manera anticipada, cualquier posible deterioro en la cartera vencida de las instituciones financieras**. Así, se busca garantizar la oportunidad en el actuar de las autoridades financieras y, en última instancia, la protección de los intereses del público ahorrador, atenuando con ello cualquier afectación a la economía nacional.

De manera adicional, **se propone establecer en la Ley de Instituciones de Crédito una sanción en términos de años de prisión para aquellos funcionarios, o ejecutivos de las Instituciones de crédito, que debido a su toma de decisiones provoque en la mencionada institución un incremento desmedido en la cartera vencida**. Esto tiene sus antecedentes en los delitos de cuello blanco generados en la crisis financiera de 1994-95 en México, en donde ejecutivos de diversos niveles superiores de los bancos otorgaron préstamos personales sin garantías, entre otros factores, a personas físicas y morales, sin que pudieran recuperarse dichos créditos provocando un incremento insostenible de la cartera vencida.

Por otra parte, la presente iniciativa también **propone establecer medidas correctivas especiales y adicionales a las determinadas por la Ley de Instituciones de Crédito**, ante la concurrencia de ciertas circunstancias, fijando los parámetros que deberá tomar en consideración la CNBV al momento en que pretenda ordenar su implementación.

No debe perderse de vista que la presente Iniciativa tiene por objeto asegurar la actuación pronta y oportuna de la autoridad supervisora, a fin de evitar problemas de estabilidad en las instituciones de banca múltiple y de crédito generadas por una alta cartera vencida, estableciendo una serie de medidas prudenciales para la protección de los intereses del público ahorrador. Se tiene entendido que el Programa de Alertas Tempranas tiene esa función, sin embargo, el promover dar un mayor seguimiento de la cartera vencida de las instituciones crediticias no generará ninguna problemática, por el contrario, se reducen en la medida de lo posible los incrementos significativos en la cartera vencida en general y en cada institución en lo específico, en beneficio de los intereses del público ahorrador.

En términos de la reforma propuesta, se propone que la CNBV genere la normatividad correspondiente, la cual deberá contener al menos las acciones correctivas que se señalan en el propio texto.

Con base en los argumentos antes expuestos, se somete a la consideración de esta soberanía la siguiente Iniciativa que reforma la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado:

Decreto por el que se adiciona una fracción III al artículo 51, se reforma el artículo 76, se adiciona la fracción V al artículo 112 Bis, se reforman los artículos 134 Bis y 134 Bis 1, de la Ley de Instituciones de Crédito; Se adiciona una fracción XXXIX al artículo 4 y se reforma el artículo 5 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Se adiciona el artículo 20 de la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado.

Artículo Primero. Se adiciona una fracción III al artículo 51, se reforma el artículo 76, se adiciona la fracción V al artículo 112 Bis, se reforman los artículos 134 Bis y 134 Bis 1, de la Ley de Instituciones de Crédito, para quedar como sigue:

I. INICIATIVA QUE REFORMA LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO

Artículo 51. Al realizar sus operaciones las instituciones de crédito deben diversificar sus riesgos. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores con acuerdo de su Junta de Gobierno determinará mediante reglas generales:

I. ...

II. ...

III. Los límites máximos que una institución de crédito podrá tener de cartera vencida en su cartera de crédito total.

Artículo 76. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, determinará mediante disposiciones de carácter general, las bases para la calificación, **clasificación y los límites** de la cartera de crédito vencida de las instituciones de crédito, la documentación e información que éstas recabarán para el otorgamiento, renovación y durante la vigencia de créditos de cualquier naturaleza, con o sin garantía real, los requisitos que dicha documentación habrá de reunir y la periodicidad con que deba obtenerse,

así como la integración de las reservas preventivas, que por cada rango de calificación tengan que constituirse.

Artículo 112 Bis. Se sancionará con prisión de tres a nueve años y de treinta mil a trescientos mil días multa, al que:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. Los consejeros, funcionarios, empleados de la Institución de crédito o quienes intervengan directamente en la autorización o realización de operaciones y otorgamiento de crédito, que por su toma de decisiones genere un incremento desmedido en la cartera vencida de la mencionada Institución de crédito. Los límites de la cartera de crédito vencida de las Instituciones de crédito serán establecidos mediante disposiciones de carácter general por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Artículo 134 Bis. En ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, mediante las reglas de carácter general que al efecto apruebe su Junta de Gobierno, clasificará a las instituciones de banca múltiple en categorías, tomando como base el índice de capitalización requerido conforme a las disposiciones aplicables a los requerimientos de capitalización, emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en términos del artículo 50 de esta Ley.

De manera adicional, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores mediante reglas de carácter general que al efecto apruebe su Junta de Gobierno, establecerá la clasificación de las instituciones de crédito, tomando como base el índice de morosidad y el Índice de Cobertura, conforme a las disposiciones aplicables de cartera vencida y sus provisiones, emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para efectos de la clasificación a que se refiere el párrafo anterior, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá establecer diversas categorías, dependiendo si las instituciones de banca múltiple mantienen un índice de capitali-

zación superior o inferior al requerido de conformidad con las disposiciones que las rijan. **Mismo criterio aplicará para lo concerniente a los índices de morosidad y de cobertura.**

Las reglas que emita la Comisión Nacional Bancaria y de Valores deberán establecer las medidas correctivas mínimas y especiales adicionales que las instituciones de banca múltiple deberán cumplir de acuerdo con la categoría en que hubiesen sido clasificadas **tomando en consideración los índices de capitalización, así como los de morosidad y de cobertura.**

Artículo 134 Bis 1. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 134 Bis anterior, se estará a lo siguiente:

I. ...

...

...

II. ...

...

...

III. ...

...

...

IV. Cuando las instituciones de banca múltiple mantengan un índice de capitalización superior en un veinticinco % o más, al requerido de conformidad con las disposiciones aplicables, no se aplicarán medidas correctivas mínimas ni medidas correctivas adicionales.

Respecto al índice de morosidad y el índice de cobertura, se procederá a lo siguiente:

I. Cuando las instituciones de crédito no cumplan con los índices de morosidad y cobertura establecidos mediante reglas de carácter general por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ésta deberá ordenar la aplicación de las medidas correctivas mínimas siguientes:

a) Informar a su consejo de administración su clasificación, así como las causas que la motivaron, para lo cual deberán presentar un informe detallado de evaluación integral sobre su situación financiera, que señale el grado de morosidad que mantiene, la magnitud de la cartera vencida y sus provisiones, la estrategia a corto y mediano plazo que se implementará para reducir dicha cartera vencida, así como las observaciones que, en su caso, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, le hayan dirigido.

En caso de que la institución de que se trate forme parte de un grupo financiero, deberá informar por escrito su situación financiera al director general y al presidente del consejo de administración de la sociedad controladora;

b) En un plazo no mayor a quince días hábiles, presentar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para su aprobación, un plan de recuperación del capital que tenga como resultado una reducción en la cartera vencida, el cual podrá contemplar un programa de mejora en eficiencia operativa.

La institución de crédito de que se trate deberá determinar en el plan, metas periódicas, así como el plazo en el cual se logrará una cartera vencida sana conforme a las disposiciones aplicables.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a través de su Junta de Gobierno, deberá resolver lo que corresponda sobre el plan que le haya sido presentado, en un plazo máximo de sesenta días naturales contados a partir de la fecha de presentación del mismo plan.

Las instituciones de crédito a las que resulte aplicable lo previsto en este inciso, deberán cumplir con el plan dentro del plazo que establezca la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el cual en ningún caso podrá exceder de 270 días naturales contados a partir del día siguiente al que se notifique a la institución, la aprobación respectiva. Para la determinación del plazo para el cumplimiento del plan, la Comisión deberá tomar en consideración la categoría en que se encuentre ubicada la institución así como su situación financiera.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores dará seguimiento y verificará el cumplimiento del plan, sin perjuicio de la procedencia de otras medidas correctivas dependiendo de la categoría en que se encuentre clasificada la institución de banca múltiple de que se trate.

Artículo Segundo. Se adiciona una fracción XXXIX al artículo 4 y se reforma el artículo 5 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para quedar como sigue:

II. INICIATIVA QUE REFORMA LA LEY DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

Artículo 4. Corresponde a la Comisión:

I. ...

...

II. ...

...

III. ...

...

...

XXXVIII. ...

...

XXXIX. Emitir disposiciones de carácter general para la clasificación de las instituciones de crédito, tomando como base el índice de morosidad y el Índice de Cobertura, conforme a las disposiciones aplicables de cartera vencida y sus provisiones, emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 5. La supervisión que realice la Comisión se sujetará al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal y comprenderá el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección que le confieren a la Comisión esta Ley, así como otras leyes y disposiciones aplicables.

La supervisión de las entidades financieras tendrá por objeto evaluar los riesgos a que están sujetas, sus sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas mantengan una adecuada liquidez, sean solventes y estables, **mantengan carteras de crédito sanas, óptimos índices de capitalización, de morosidad y de cobertura** y, en general, se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros. Asimismo, por medio de la supervisión se evaluarán de manera consolidada los riesgos de entidades financieras agrupadas o que tengan vínculos patrimoniales, así como en general el adecuado funcionamiento del sistema financiero.

Artículo Tercero. Se adiciona el artículo 20 de la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, para quedar como sigue:

III. LEY DE TRANSPARENCIA Y DE FOMENTO A LA COMPETENCIA EN EL CRÉDITO GARANTIZADO.

Artículo 20. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores mediante reglas de carácter general que al efecto apruebe su Junta de Gobierno, establecerá la clasificación de las instituciones de crédito, tomando como base el índice de morosidad y el Índice de Cobertura, conforme a las disposiciones aplicables de cartera vencida y sus provisiones, emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores establecerá las medidas correctivas especiales y adicionales a las determinadas por la Ley de Instituciones de Crédito, para garantizar la oportunidad en el actuar de las autoridades financieras en caso de un incremento desmedido de la cartera vencida.

Transitorios

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

Artículo Segundo. Se derogaran las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Notas:

1 SHCP, (2006).

2 Es necesario indicar que los bancos han realizado efectivos esfuerzos para mantener vigentes sus créditos ya que a diciembre del año 2000, la cartera vigente correspondía al 80.1% del total del crédito otorgado, sin embargo, para la actualidad la cartera vigente es del 97.7% del total.

3 Banxico, (2007). Agregados Monetarios y Actividad Financiera en Junio de 2007; publicaciones periódicas del Banco de México, 2007.

4 La Tasa de Crecimiento Real Anual en el 2001 fue del 39.1%, la del 2002 fue del 35.5%, el 2003 de 46.6%, el 2004 de 50.3%, en el 2005 de 52.5% y en el 2006 fue del 48.2%. Cálculo realizado por la Fundación Miguel Estrada Iturbide mediante los datos proporcionados por el Banco de México (Banxico). Banxico, (2007). Agregados Monetarios y Actividad Financiera en Diciembre de 2006; de Enero; Febrero; Marzo; Abril; Mayo; y Junio de 2007.

5 Banxico, (2007). Idem.

6 El crédito a la vivienda pasó de 14.3% del total en diciembre de 2000 a 17.2% en diciembre de 2006; en lo que respecta al crédito empresarial pasó de 74.2% al 44.7% del total del Financiamiento Directo, según los informes del Banxico.

7 Cálculo realizado por la Fundación Miguel Estrada Iturbide mediante los datos proporcionados por el Banxico.

8 Banco de México, (2007). Agregados Monetarios, Idem. Comunicados de prensa de marzo, abril y mayo de 2007.

9 Banco de México, (2007). Idem.

10 Índice de Morosidad = Cartera Vencida / Cartera Total.

11 CNBV, (2007). Boletín de Prensa, junio; y julio de 2007.

12 CNBV (2007). Boletín Estadístico de la Banca Múltiple a marzo de 2007.

13 CNBV, (2007). Idem.

14 Otros análisis indican que el porcentaje aceptado por las normas internacionales para la morosidad es de 3.5%. Colegio Mexiquense, (2000). Las causas de las crisis financieras en México. Henio Millán Valenzuela.

15 Asociación Mexicana de Bancos. www.amb.org.mx

16 De 1989 a 1993, el crédito expedido por el Banco de México aumentó en 130%, en términos reales; para 1994, el incremento ya era de

200%. La expansión del crédito entonces, comienza con el proceso de liberación financiera iniciando en 1989, cuando la banca todavía era responsabilidad estatal; pero la tendencia continúa cuando ésta pasa a manos privadas. Lo mismo sucede con la cartera vencida: el índice de morosidad salta de 1.43% en 1989 a más de 8% en 1994. Colegio Mexiquense, (2000). Las causas de las crisis financieras en México. Henio Millán Valenzuela.

17 CNBV (2007). Boletín Estadístico de la Banca Múltiple a marzo de 2007; Boletín Estadístico de la Banca Múltiple a diciembre de 2006.

18 Índice de Cobertura = EPRC / Cartera Vencida

19 Las EPRC registraron un aumento del 3.48% en forma trimestral y de 13.19% en términos anuales, por lo que la reducción en el ICOR fue de 12.78 pp durante el 1T07 y de 56.47 pp en los últimos doce meses. CNBV, (2007). Idem.

20 CNBV (2007). Idem.

21 Banxico, (2007). Reporte sobre el Sistema Financiero, mayo 2007.

22 Fondo Monetario Internacional, (2007). Perspectivas de la Economía Mundial, julio de 2007.

23 Fondo Monetario Internacional, (2007). World Economic Outlook.

24 Fondo Monetario Internacional, (2007). Perspectivas de la Economía Mundial, abril y julio de 2007; World Economic Outlook; OCDE, (2007).

Salón de Sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de septiembre de 2007.— Diputado David Figueroa Ortega (rúbrica).»

El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Gracias, diputado David Figueroa Ortega. Insértese su iniciativa íntegra en el Diario de los Debates y **túrnese a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.**

ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Se le concede ahora el uso de la palabra al diputado Wenceslao Herrera Coyac, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, para presentar iniciativa que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El diputado Wenceslao Herrera Coyac: Con su permiso, Presidente. En virtud de que la iniciativa que he enviado ya se encuentra en la Gaceta Parlamentaria, solamente haré algunos comentarios, esperando tener la solidaridad en el momento de su dictamen.

Como siempre, con el permiso de ustedes, saludaré en náhuatl a mis hermanos indígenas que me están viendo.

* Nokniuan tlajtlotl tlanauatl tekichiuni.

Compañeras y compañeros legisladores, asistimos a una conmemoración más del día 12 de octubre, una fecha que nos hace recordar el encuentro de dos mundos: América y Europa. De ese choque civilizatorio surgió nuestra sociedad contemporánea, la nación mexicana que hoy tenemos.

Ha sido un largo proceso social de cinco siglos, lleno de luchas y reivindicaciones. Primero, para lograr la independencia de México de la Corona española; después para la instauración de la república y, en el siglo pasado, para la construcción del país que nos ha tocado vivir.

En todo este proceso histórico los pueblos indígenas, pese a su participación en las luchas revolucionarias, han estado rezagados de los beneficios del desarrollo nacional. Ante esta realidad, y en mi calidad de diputado de origen náhuatl, miembro de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, he decidido retomar la justicia que reclaman los pueblos indígenas mediante el impulso de la presente iniciativa que reforma y adiciona el artículo 27 constitucional, con objeto de restituir el derecho pleno de estos pueblos a sus tierras y los recursos naturales que históricamente les pertenecen en tanto pueblos ancestrales de nuestra nación, conforme lo reconoce nuestra Constitución política.

La iniciativa que hoy presento a este pleno propone esencialmente el mandato de que el Estado garantice el derecho de los pueblos indígenas a poseer, controlar y utilizar sus territorios, comprendido el medio ambiente, el total de las tierras, los recursos del subsuelo, el aire, las aguas, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente han ocupado.

Además, se prevé que antes de cualquier actuación de autoridad sobre sus tierras y sus recursos naturales asociados

* La escritura y traducción en náhuatl la proporcionó el propio diputado.

a ellos, se consulte a los pueblos y comunidades, y que las decisiones que se tomen deban ser bajo el principio de consentimiento libre previo e informado.

En consecuencia, y sin desconocer las facultades constitucionales de propiedad original de transmisión de dominio y de expropiación del gobierno se establece que, para el caso de las tierras indígenas, antes de proceder deberá consultarse a los propios pueblos la posibilidad de asociarse con el Estado o, en su caso, con sus concesionarios para cubrir el fin de la expropiación y evitar el abuso que hoy se hace del concepto jurídico de utilidad pública, ofreciendo, en cambio, el acceso a los beneficios del desarrollo.

Compañeras diputadas y compañeros diputados:

Tomexico tlanantsin tlenin ueyi xiuijkauitl, itechmonequi kichikauas maseualyotl uan ikon momakixtis, melauak moueyichiuas uan ixpetlanis.

Traduzco del náhuatl al español: “La nación mexicana de este siglo necesita fortalecer el tejido multicultural que conforman los pueblos indígenas del país, superando la contradicción entre la riqueza de sus recursos naturales y la pobreza en que se debaten cotidianamente”.

Por estas razones, los invito a que valoremos las bondades de esta iniciativa para restituir a los pueblos indígenas sus derechos fundamentales sobre sus tierras y los recursos naturales asociados a ellas. Los pueblos indígenas tenemos que proyectar nuestro futuro al lado de los demás mexicanos en una relación digna y solidaria, equitativa y respetuosa.

La reforma constitucional que propongo ayuda a establecer las condiciones de justicia y equidad que demandan los pueblos originarios del país. Hacer justicia a los pueblos indígenas dignifica y reivindica los orígenes y fundamentos de nuestra nacionalidad.

Legislar para los pueblos indígenas es también legislar para todo México. Legislemos, pues, para construir la sociedad intercultural y el estado pluricultural de derecho que demanda el futuro de la nación.

Por ello, señor Presidente, solicito que se publique íntegramente el texto de la iniciativa y se turne a las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Reforma Agraria y de Asuntos Indígenas. Muchas gracias.

«Iniciativa que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Wenceslao Herrera Coyac, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito diputado Wenceslao Herrera Coyac, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71 fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 55 y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, presento iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de motivos

Después de 300 años de vida colonial y 200 años de la integración de la nación mexicana, libre e independiente, los pueblos originarios solamente poseen el 23 por ciento de las tierras que, hasta antes de esos acontecimientos, les pertenecieron.

El despojo por parte de los conquistadores y, ya en la vida independiente, la introducción de un estado de derecho fundado en el liberalismo, que reconoció la igualdad de los indígenas frente a los demás habitantes, pero que también sometió sus tierras a formas de propiedad privada, consolidó los latifundios coloniales y generó la pérdida de tierras de los pueblos indígenas, sobre todo aquellas de alta productividad minera y agrícola cercanas a los centros de poder político y económico.

Los pueblos indígenas vieron en la Revolución, una oportunidad de recuperar sus tierras. En efecto, la Reforma Agraria les devolvió buena parte de ellas bajo las diversas modalidades de tenencia que promovió.

El crecimiento de las ciudades, el comercio, la necesidad de recursos energéticos, principalmente, y la corrupción siguen promoviendo el despojo de tierras y la explotación de recursos naturales sin que, por lo general, los pueblos indígenas obtengan beneficios justos.

Es por ello que en la mayoría de las regiones indígenas se presenta la paradoja de estar asentados en tierras ricas o potencialmente ricas y su población caracterizarse por tener condiciones de vida que rayan en la miseria.

Sin embargo los indígenas ven su futuro junto al de los demás mexicanos y son concientes que la fuerza de México está en su diversidad cultural, en una nueva relación intercultural, justa y equitativa con los demás sectores de la sociedad mexicana. Este nuevo vínculo, que se ha intentado construir desde la llamada Reforma Indígena del 2001, pasa forzosamente a replantear el reconocimiento de la relación cultural y económica de los indígenas con la tierra y los recursos naturales asociados a ella. Ese reconocimiento es indispensable para que la tierra y los demás recursos naturales sean un factor del ejercicio de su autonomía, de fortalecimiento de sus identidades y, sobre todo, de su desarrollo integral.

Por ello esta iniciativa, que reforma el artículo 27 constitucional, trata de establecer nuevas normas para que los pueblos indígenas tengan la posibilidad de que la potencial riqueza de sus tierras y los recursos naturales asociados, sean usufructuados por ellos, sin demeritar las facultades de propiedad original, de transmisión de dominio y de definición del interés público que le corresponden, según el mismo mandato constitucional a la nación.

Esta propuesta se sustenta, principalmente, de los avances en la materia contenidos en documentos de organismos multilaterales, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, recientemente adoptada por la asamblea general de ese organismo, así como por la jurisprudencia internacional en la materia.

Las tierras indígenas

Si bien la población indígena es importante por el porcentaje que representa dentro de la población nacional, su distribución en los estados de la república y las localidades que ocupan, esa importancia aumenta cuando observamos la proporción del territorio nacional que ocupan. El censo agropecuario de 1991, mostró que en el país existen mil 115 municipios en donde se localizan núcleos agrarios con población indígena, en ellos se concentran 15 mil 430 ejidos y comunidades y de ellos 6 mil 830 tienen población indígena, lo que representa 44.2 por ciento del total.¹ Asimismo, en 4 de cada 10 núcleos agrarios con población indígena, ésta representa menos de la mitad de los sujetos con derecho a la tierra. Estas cifras demuestran que un gran número de núcleos agrarios tienen como beneficiarios a una población indígena plural, muchos de los cuales carecen de tierra o la poseen, pero no están regularizados sus derechos sobre ella.

La referencia a núcleos agrarios con población indígena no expresa que todos los sujetos de derecho de ese ejido o comunidad sean indígenas, sino que en el núcleo agrario se reconozca la existencia de diversos grados de población indígena con derecho a la tierra.

La propiedad de la tierra de los pueblos indígenas puede ser: nacional (terrenos nacionales o baldíos), privada, ejidal y comunal; aunque predomina la propiedad ejidal, pues ocho de cada diez núcleos agrarios con población indígena son ejidos y sólo dos son comunidades agrarias. Esta situación se explica por las políticas de reconocimiento de derechos agrarios posteriores a la Revolución de 1917, que privilegió la formación de ejidos sobre el reconocimiento de las comunidades agrarias, lo cual se manifestó en la falta de disposiciones jurídicas sobre el procedimiento para la titulación de terrenos de bienes comunales; dificultades para demostrar los derechos sobre la tierra, además de negligencia política. Pasaron 40 años, después de la promulgación de la Ley de Dotaciones y Restituciones del 6 de enero de 1915, para que se intensificara el reconocimiento de derechos de propiedad de las comunidades.

De las 2 mil 162 comunidades que existen en el país, sólo el 58.6 por ciento tienen población indígena, el resto se conforma de población mestiza. Esta situación se explica en virtud de que para el reconocimiento, confirmación y titulación de bienes comunales se estableció “el procedimiento agrario mediante el cual los pueblos que guardan el estado comunal solicitaron a las autoridades agrarias les confirmaran y titularan, mediante una resolución presidencial, las tierras que habían poseído de tiempo inmemorial”. Es decir, el procedimiento agrario de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales (RTBC) y de Confirmación (CTBC) está asociado con el concepto “los pueblos que guardan el estado comunal” y no con el de “pueblos indígenas”. Esta situación dio como resultado que entre comunidad indígena y comunidad agraria existan diferencias, pues ni todas las comunidades indígenas tienen un régimen agrario comunal, ni todas las comunidades agrarias corresponden a comunidades indígenas.

No se ha identificado con exactitud la propiedad privada, pero por la importancia de la población indígena y la tenencia de la tierra que predomina en algunos municipios, podemos inferir que un número importante de indígenas son propietarios privados. Lo anterior se puede observar en las regiones de Zongolica, Veracruz; la Sierra Mazateca, Oaxaca; en los municipios de Pantepec, Simojovel, San Cristóbal de las Casas, Salto del Agua, San Juan Cancuc,

en Chiapas; y en algunos municipios como Atlapexco, San Felipe Orizatlán y Huazolinga en la región de la huasteca hidalguense.

La población indígena que tiene derechos sobre la tierra en ejidos y comunidades se concentra básicamente en seis estados –Chiapas, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Hidalgo y San Luis Potosí–, aunque su distribución se verifica en casi toda la República Mexicana; en 25 entidades del país se identificó al menos un núcleo agrario con población indígena. Incluso, en 4 entidades del norte del país –Chihuahua, Sonora, Durango y Sinaloa–, la superficie que posee la población indígena representa 21.3 por ciento del total registrado para estos grupos. Esta distribución por todo el país, necesariamente se refleja en formas diferentes de organización y explotación de la tierra; de ahí que no se pueda afirmar que los núcleos agrarios con población indígena se identifican por una determinada forma de aprovechamiento de la tierra.

Los núcleos agrarios con población indígena se localizan en municipios templados o cálidos y con buenas precipitaciones; 80.9 por ciento presenta precipitaciones mayores a 500 milímetros anuales y la mitad mayores a los mil milímetros. Por las altas precipitaciones, los municipios en donde se localizan los ejidos y comunidades con población indígena se consideran captadores de agua –en estas regiones se encuentran las principales presas generadoras de electricidad del país –. De ahí la importancia de preservar las condiciones naturales existentes en estas zonas; lo cual sólo es posible con la participación de la población indígena.

Otra característica de los núcleos agrarios con población indígena es la disponibilidad de recursos naturales. Nueve de cada diez núcleos agrarios disponen de algún recurso natural –pastos; piedra, grava y arena; bosques; selvas; materiales metálicos; recursos acuícolas y potencial turísticos–. Si bien se desconoce la calidad de los recursos, podemos afirmar que éstos podrían ser una posibilidad de desarrollo productivo para los núcleos agrarios con población indígena; por ello resulta de gran importancia conocer en qué condiciones se encuentran dichos recursos naturales.

Del total de núcleos agrarios con bosques y selvas que existen en nuestro país, el 28 por ciento y el 50 por ciento respectivamente se localiza en los ejidos y comunidades con población indígena, producto del papel que los indígenas juegan en el cuidado y desarrollo de los recursos naturales y la biodiversidad.

Por otra parte, existe una gran contradicción entre la riqueza de sus recursos naturales y la pobreza en que vive esta población. En Campeche, Chiapas, Chihuahua, México, Oaxaca y Veracruz, entidades en donde se concentran los núcleos agrarios con población indígena dueños de bosques y selvas, esta población presenta los niveles de marginación más altos. Es decir, no corresponde la riqueza de sus recursos con sus condiciones de vida. Esta relación debería de cambiar, no sólo si queremos que los bosques y selvas se mantengan en buenas condiciones, sino, como apuntamos antes, porque el desarrollo económico del país presupone el de los pueblos indígenas.

Razones para la protección de las tierras indígenas

Desde hace décadas los pueblos indígenas vienen reclamando, tanto en sus movilizaciones como en foros internacionales y en espacios académicos y de debate, la protección de sus tierras.

La razón fundamental que se argumenta para que se otorgue esa protección, deriva de su condición de pueblos y como tales necesitan de un espacio donde desarrollarse. Además, no puede ser cualquier tierra sino precisamente aquella de donde son originarios o sin serlo, llevan bastante tiempo, lo que les ha permitido establecer una relación simbólica espacial entre el pueblo indígena la tierra. Existe evidencia empírica que cuando los pueblos han sido desplazados de sus lugares de origen se desestructura toda su cosmovisión y las reglas sociales que les da cohesión.

Especialistas en la materia han expresado el sentido del reclamo. Guillermo Bonfil Batalla, por ejemplo, escribió lo siguiente:

“La tierra no se concibe como una mercancía; es un recurso productivo indispensable, pero es más que eso: es un territorio común, que forma parte de la herencia cultural recibida. Ahí, en ese espacio concreto se manifiestan en diversas formas las fuerzas superiores: ahí están las entidades favorables y las maléficas, a las que hay que propiciar, los sitios sagrados, los peligros, las referencias. La tierra es un ente vivo, que reacciona ante la conducta de los hombres; por eso, la relación con ella no es puramente mecánica sino que se establece simbólicamente a través de innumerables ritos y se expresa en mitos y leyendas. Frecuentemente, la imagen que se tiene del mundo está organizada a partir de ese territorio propio, que ocupa el centro del universo. En los pueblos desplazados queda en la memoria colectiva el recuerdo

del territorio primigenio y la aspiración de recuperarlo, aún cuando hoy se tengan otras tierras y se pueda ir viviendo”.²

Desde esa perspectiva, para los pueblos indígenas la tierra es el elemento fundamental dentro del cual se inscribe la identidad colectiva, no representa sólo una especial adaptación productiva, sino también una compleja relación simbólica. Parte del conjunto de representaciones colectivas que dan vida a las conciencias étnicas se refieren a los territorios propios como marcos físicos y simbólicos de la experiencia grupal. “La tierra es cultura en la medida en que ofrece un marco propicio para las relaciones productivas y simbólicas de la sociedad, incluso, ya que el territorio es el resultado de la articulación entre la población y su espacio, puede llegar a ser movable si la población se desplaza”.³

Por eso es importante que los pueblos indígenas sean protegidos de manera especial por el Estado y respetado por la sociedad.

La Constitución Federal y las tierras indígenas

Todo lo anteriormente expuesto está relacionado con la situación de los pueblos indígenas y sus tierras, lo que en teoría jurídica se denominaría las fuentes reales del derecho.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene dos disposiciones jurídicas relativas a tierras indígenas, ambas colocadas en su capítulo de garantías, por lo que es necesario advertir las implicaciones que esto tiene. De acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las garantías individuales son derechos públicos subjetivos consignados a favor de todo habitante de la república, que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna, esto es, la acción constitucional de amparo.⁴

En ese mismo sentido, la doctrina jurídica mexicana ha expresado que las garantías o derechos consagrados en la Constitución son derechos mínimos, que por lo mismo pueden ser ampliados o complementados por las Constituciones de los estados (que se limitan en su mayoría a incorporar las garantías de la Constitución federal), por las leyes reglamentarias y, sobre todo, por los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos, firmados y ratificados por nuestro país; pero ninguno

de todos estos ordenamientos puede contradecir a la Constitución general.⁵

El mismo autor aclara que “la función complementaria de los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos es particularmente importante, ya que en ocasiones consagran derechos todavía no reconocidos o reglamentados expresamente en nuestro ordenamiento jurídico. Pero en la medida en que dichos tratados y convenciones forman parte de la ley suprema de la Unión, en los términos del artículo 133 constitucional, los derechos que consagran pueden ser reclamados ante las autoridades públicas y los tribunales.”⁶

Lo anterior es importante porque permite observar que las garantías individuales consagradas en la Constitución política son verdaderos derechos que el Estado está obligado a garantizar, estableciendo las formas de ejercerlo y los procedimientos para reclamarlos en caso de que no se cumplan.

Al respecto, la primera disposición sobre la materia se encuentra en el artículo 27, fracción VII, párrafo segundo, y textualmente expresa que “La ley protegerá las tierras de los grupos indígenas”.⁷

Se trata de una norma introducida en el cuerpo de nuestra Carta Magna en las reformas al marco jurídico del 28 de enero de 1992, cuyo contenido quedó sin posibilidades de ejercitarse porque nuestra norma suprema no expresó en qué consistiría la protección especial de las tierras de los grupos indígenas y la Ley Agraria lo reservó para reglamentarlo en el futuro, al introducir en su artículo 106 una disposición donde se expresaba que “las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4o. y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional”⁸, situación que nunca se presentó.

El 14 de agosto del 2001 se derogó el artículo 4 de la Constitución federal y su contenido pasó al artículo 2 constitucional con un sentido más amplio. En relación con esta materia, el apartado A, fracción VI, prescribe que la Constitución “reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para (...) acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que

habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución”.⁹

Esta disposición constitucional, como la anteriormente comentada se encuentran vigentes actualmente y tienen la misma jerarquía normativa, por lo cual, para conocer su alcance se debe hacer una interpretación sistemática de ellas, buscando la armonía de su contenido, como si se tratara de una sola. Una interpretación formulada de esa manera nos muestra que la norma del artículo 27 se refiere a una protección especial para las tierras de los grupos indígenas y la segunda al derecho preferente que tienen los pueblos indígenas, como parte de su derecho a la autonomía, para acceder al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que habitan, respetando las formas y modalidades de la propiedad de la tenencia de la tierra establecidas en la propia Constitución y dejando fuera los recursos que corresponden a las áreas estratégicas.

La condición de que el aprovechamiento preferente de los pueblos indígenas al uso y disfrute de los recursos naturales, se haga respetando las formas y modalidades de la propiedad de la tenencia de la tierra establecidas en la propia Constitución, no debe llevarnos a pensar que se refiere sólo a las existentes al momento de la reforma sino a las que existan al momento que se intenten realizar los actos de aprovechamiento preferente, porque puede suceder que en el futuro éstas se modifiquen y en ese caso también abarcaría las nuevas formas y modalidades de propiedad que se crearan.

Un aspecto a resaltar de ambas disposiciones es que hacen referencia tanto al derecho garantizado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como a los titulares del mismo. En referencia al derecho, en el artículo 27 se habla de una protección de las tierras indígenas mientras el 2 lo hace al acceso preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan. De principio pareciera que se trata de materias distintas, pero no lo es porque la tierra también es un recurso natural y siendo así un derecho subsume al otro; concretamente, el de recursos naturales incluye la tierra, se trata de una referencia general y una específica, pero no se puede decir que sean materialmente diferentes o contrarias.

En lo que se refiere al titular del derecho la norma del artículo 27 constitucional se refiere a grupos indígenas, mientras el artículo 2 se refiere a pueblos y comunidades indígenas. Al parecer, cuando nuestra Constitución política se

refiere a los indígenas lo hace de tres maneras distintas: grupos, pueblos y comunidades. Sin embargo, como en el caso anterior, una lectura sistemática de ambos vocablos nos lleva a que el sentido de los tres debe resolverse en el de pueblos indígenas, por ser el que tiene sentido para nombrar al titular de derechos, tanto en nuestro orden jurídico interno como en el internacional. El mismo artículo 2, párrafo segundo contiene una definición de pueblos indígenas de la siguiente manera:

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.¹⁰

De igual manera el artículo primero del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 169 de la OIT), documento jurídico de derecho internacional, que por disposición del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos forma parte del orden jurídico mexicano, en su primer artículo expresa que:

1. El presente Convenio se aplica:

(...)

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio.

3. La utilización del término “pueblos” en este convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.¹¹

Tomando en cuenta tanto la definición de pueblos indígenas de nuestra Constitución federal como la del Convenio 169 de la OIT, podemos concluir válidamente que los sujetos de derechos son los pueblos indígenas y no los grupos indígenas. Insistir en que los grupos indígenas son titulares de derecho conlleva a ignorar las características indispensables para que una porción de la población sea considerada indígena, lo que a su vez nos conduciría a negar la pluriculturalidad de nación mexicana, reconocida como garantía en la Constitución federal.

La doctrina jurídica internacional

Diversos documentos elaborados por instituciones públicas de carácter internacional dan cuenta de la importancia de los territorios indígenas para los pueblos indígenas. Uno de ellos es el Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas¹², elaborado por el relator especial de la Organización de las Naciones Unidas, señor José Martínez Cobo, quien en las conclusiones de su estudio afirma:

“Es esencial que se conozca y comprenda la relación especial profundamente espiritual de los pueblos indígenas con sus tierras, como algo básico en su existencia como tal y en todas sus creencias, costumbres, tradicionales y cultura”.

Para los pueblos indígenas, la tierra no es meramente un objeto de posesión y producción. La relación integral de la vida espiritual de los pueblos indígenas con la madre tierra, con sus tierras, tiene muchas implicaciones profundas. Además, la tierra no es mercadería (mercancía) que pueda apropiarse, sino elemento material del que debe gozarse libremente.

Un criterio semejante se encuentra en el documento sobre “Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra”¹³, preparado por la relatora especial de la Organización de las Naciones Unidas, señora Erika-Irene Daes, quien afirma lo siguiente:

“Desde la creación del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, las poblaciones indígenas han puesto de relieve el carácter fundamental de la relación que mantienen con sus tierras ancestrales. Lo han hecho en el contexto de la necesidad urgente de que las sociedades no indígenas entiendan la importancia espiritual, social, cultural, económica y política que revisten para las sociedades indígenas sus tierras, territorios y recursos

para asegurar su supervivencia y vitalidad. Para comprender la profunda relación que les une a sus tierras, territorios y recursos, es necesario reconocer las diferencias culturales que existen entre ellas y las poblaciones no indígenas, en especial en los países donde viven. Las poblaciones indígenas han instado a la comunidad internacional a que asigne un valor positivo a esta relación característica”.

De la misma manera la relatora especial asentó en su informe:

“Cabe señalar que, como lo han explicado los pueblos indígenas, es difícil separar el concepto de la relación de esos pueblos con sus tierras, territorios y recursos del concepto de sus diferencias y valores culturales. La relación con la tierra y con todo ser viviente es fundamental para las sociedades indígenas”.

Los territorios y los recursos naturales de los pueblos indígenas en el derecho internacional

Los trabajos anteriores dieron como resultado diversas disposiciones jurídicas, entre ellas el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y La Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas.

Los Pactos de “derechos civiles y políticos” y “económicos, sociales y culturales”

Los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁴ y de Derechos Civiles y Políticos¹⁵, fueron aprobados por la Organización de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. En ellos se encuentra una referencia explícita a los derechos de los pueblos sobre sus recursos naturales. Con idéntica redacción, el artículo primero de ambos documentos prescribe:

1. Todos los pueblos tienen derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen así mismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la

cooperación económica internacional, basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados parte en el presente pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones.

Por mucho tiempo se sostuvo que la referencia que se hace a los pueblos en estos documentos jurídicos internacionales eran entendiéndolos como Estados ya formados o en vías de formación. Pero el reconocimiento de los pueblos indígenas en el mismo derecho internacional ha transformado dicha interpretación, y en la actualidad se aplican sin ninguna distinción a todos los pueblos, incluidos los indígenas.

La más reciente interpretación de los pactos, relacionada con los derechos territoriales de los pueblos indígenas, la formuló el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, órgano encargado de vigilar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en su informe de recomendaciones al Estado de Chile, emitido el 15 de marzo del 2007, establece que los artículos 1 y 27 amparan los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras ancestrales, incorporando la expresión “tierras antiguas” a la jurisprudencia internacional, como sinónimo de tierras ancestrales.

El informe del comité establece que: a) el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras ancestrales existe, y es un derecho humano amparado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; b) que en Chile la industria forestal, y megaproyectos de infraestructura y energía vulneran ese derecho humano, c) que el Estado tiene obligaciones de respetar, proteger y garantizar esos derechos humanos, en virtud de ser parte del pacto.

El comité basa el derecho a las tierras ancestrales, en el artículo 1 número 2, relativo al derecho a la libre determinación de los pueblos y la soberanía de los pueblos sobre sus recursos naturales, y en el artículo 27, relativo a los derechos de las minorías. Este doble fundamento es trascendental, y constituye desde 1999 una jurisprudencia sistemática del Comité de Derechos Humanos.¹⁶

El Convenio 169: los sujetos y los derechos

Veintitrés años después de la adopción de los pactos a los que se ha hecho referencia, se firmó el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes¹⁷, auspiciado por la Organización Internacional del Trabajo, más conocido como Convenio 169 de la OIT. La segunda parte de este documento jurídico, compuesta por los artículos 13 al 19, se denomina “Tierras”, pero en realidad regula territorios, tierras y recursos naturales. Los primeros cuatro artículos –del 13 al 16- contienen derechos sustantivos de los pueblos indígenas sobre territorios, tierras y recursos naturales; los dos siguientes -17 y 18- modalidades de transmisión; y el último planes y programas relacionados con territorios, tierras y recursos naturales.

El artículo 13 consta de tres partes. La primera contiene la obligación de los gobiernos de (...) respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

La segunda define al territorio y lo hace expresando que (...) la utilización del término ‘tierras’ en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

De acuerdo con esta disposición, el concepto de tierras indígenas es diferente al de tierras no indígenas; es sinónimo de territorio y éste incluye la totalidad del hábitat que los pueblos ocupan o utilizan de alguna manera. Dicho de otra manera, el concepto de territorio incluye la tierra, las aguas, el medio ambiente, el espacio aéreo, los lugares de importancia cultural y lugares sagrados, cualquiera que sea su naturaleza, entre otros elementos, recogiendo lo expresado la doctrina jurídica internacional de los derechos indígenas, en el sentido de que “es difícil separar el concepto de la relación de esos pueblos con sus tierras, territorios y recursos del concepto de sus diferencias y valores culturales”.

Es importante no perder de vista los conceptos de “ocupan o utilizan de alguna manera” porque con ellos, la protección que las normas del Convenio 169 brindan a los territorios indígenas no se reduce a los casos en que los pueblos indígenas sean propietarios de ellos sino a todos los que ocupen o utilicen de alguna manera, lo que amplía la protección no sólo a la ocupación permanente sino a la tem-

poral u ocasional. En otras palabras, los conceptos de ocupación o utilización del Convenio 169 no se equiparan al de posesión a que se refiere el derecho civil que requiere más requisitos -ocupación pública pacífica, permanente, de buena fe y a título de dueño- sino a otra diferente y más amplio y con otros objetivos. El Convenio 169 no exige que la ocupación sea pública, aunque se entiende que la mayoría de ellas lo sean, no tiene que ser permanente, se entiende que es de buena fe aunque puede no ser a título de dueño. En el derecho civil la ocupación tienen sentido como medio para prescribir y obtener la propiedad y en la del Convenio 169 proteger una relación especial para preservar las culturas y los valores espirituales de los pueblos indígenas.

El artículo 14 que es más específico que el anterior. Si el primero se refiere al derecho de los pueblos indígenas a usar y ocupar sus territorios, éste se refiere al derecho de propiedad y posesión. El artículo consta de tres partes. La primera expresa que “deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan”. Nótese que esta norma protege el derecho de propiedad o posesión, según el caso, pero no de la totalidad del hábitat que ocupan o utilizan de alguna manera, sino sólo de las tierras que tradicionalmente ocupan.

Otra parte de la misma norma expresa que “además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes”. El contenido de esta norma busca regular supuestos donde las tierras ya no son poseídas sólo por los pueblos indígenas sino también por otros pueblos indígenas o incluso por grupos no indígenas y los primeros guardan una relación cultural o espiritual con las tierras, caso en que deberá protegerse su derecho a ocupar esas tierras, poniendo especial caso en los pueblos nómadas o agricultores itinerantes, como sería el caso de los rarámuris que habitan en el estado de Chihuahua.

Las segunda y tercera partes del artículo establecen obligaciones a cargo de los gobiernos para proteger los anteriores derechos. En la segunda se expresa que “los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicio-

nalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión”; mientras en la tercera determina que “deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

El artículo 15 consta de dos partes y se refiere a los recursos naturales que existen en las tierras de los pueblos indígenas. La primera de ellos expresa que “los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”. La norma señala las materias que mínimamente deben protegerse, pero no expresa en qué podrían consistir esas protecciones, por lo que el contenido de ellas queda bajo la responsabilidad de los gobiernos de cada estado nacional, lo que no podrá ser contrario al espíritu y alcance de las normas internacionales sobre el tema, entre las cuales quedan los pactos y tratados, pero también la jurisprudencia de los tribunales internacionales.

La segunda parte prescribe que “en caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”. Dado que éste es el caso de la mayoría de los recursos naturales en nuestro país, es necesario volver a este tema, cuando analicemos el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre materia de recursos naturales y el acceso previo que la misma Carta Magna establece a favor de los pueblos indígenas.

El artículo 16 regula el derecho de los pueblos indígenas a no ser trasladados de sus territorios y tierras, distribuidos en varios apartados. El primer apartado se refiere al derecho de los pueblos indígenas a no ser trasladados de las tierras que ocupan. Como en el caso anterior, nótese que la protección es para que no sean desposeídos de las tierras que ocupan, concepto que, como ya expresamos, es mucho

más amplio que el de propiedad o posesión, pues la protección alcanza a la realización de actividades sobre el territorio o las tierras.

El derecho a no ser trasladado es un principio general, aunque existen excepciones, que son de las que se ocupan los apartados siguientes. La primera de ellas se encuentra en el segundo apartado, donde se expresa que “cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados”. Además de esto, siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación”. Como puede verse, aún en la excepción se contempla la posibilidad de proteger la permanencia de los pueblos indígenas en sus territorios originarios, dada la relación especial que estos mantienen con la tierra.

La segunda excepción consiste en que, “dichos pueblos deberán recibir en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro”. Nótese que la norma no expresa que deban ser indemnizados, sino recibir tierras que tengan al menos la misma calidad y condición jurídica que de aquellas que ocupan originalmente y serían trasladados. No se trata únicamente de resarcirlos de la pérdida, sino de asegurarles un futuro al menos en las condiciones que lo hubieran tenido si no hubieran sido desplazados. Puede darse el caso de que los pueblos indígenas prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie por el traslado, caso éste en que deberá concedérseles dicha indemnización con las garantías apropiadas”. La hipótesis de refiere a una decisión que el pueblo indígena tome voluntariamente, no de una imposición del gobierno. Todas estas determinaciones deben constar en acuerdos tomados libremente por ambas partes y por los procedimientos adecuados.

Además de cumplirse con las condiciones anteriores, cuando los pueblos sean desplazados deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas, por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia

de su desplazamiento. La indemnización, es por las pérdidas o daños que deriven del desplazamiento, no por el desplazamiento mismo.

Los artículos diecisiete y dieciocho regulan los procedimientos y las condiciones para la transmisión de las tierras indígenas. El artículo diecisiete contiene tres requisitos para hacerlo. El primer requisito es que “deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos”; el segundo que “deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad” y el tercero que “deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos”.

El artículo dieciocho más que una norma autoejecutiva se trata de una condicional, pues no tiene un contenido específico sino una directiva que los estados deberán desarrollar en su legislación interna. En ella se expresa que “la ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones”. Se trata de una tarea pendiente para el Congreso de la Unión.

Por último, en el artículo diecinueve se establece que “los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, sobre todo en dos aspectos: para la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico; y para el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

La declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

La declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las poblaciones indígenas¹⁸ contiene importantes disposiciones sobre los derechos de los pueblos indígenas a sus recursos naturales. Aunque la declaración no tiene el nivel de tratado, al ser votado por al representación de México,

el gobierno tácitamente se compromete a realizar acciones para cumplir con los contenidos de dicha declaración.

Las normas de la declaración que se refieren directamente al derecho de los pueblos indígenas a sus recursos naturales se encuentran en los artículos del 25 al 29. El artículo 25 expresa de manera general el derecho de los pueblos indígenas “a mantener y fortalecer su propia relación espiritual y material con sus tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese propósito les incumben respecto de las generaciones venideras”. El artículo 26 ya es más específico al prescribir que los pueblos indígenas “tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido”. También obliga a los Estados firmantes a asegurar el reconocimiento y la protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos, establece también que “ese reconocimiento respetará las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas”.

El artículo 27 expresa que los “Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas interesados, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso”.

El artículo 28 determina que “los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa, imparcial y equitativa, por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada”.

Finalmente el artículo 29 establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras

o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación alguna”.

La experiencia internacional

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), al resolver casos donde se involucran tierras o recursos naturales pertenecientes a pueblos indígenas ha emitido jurisprudencia que no sólo obliga a las partes, sino también generan interpretaciones generales de los derechos consagrados en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos jurídicos como el Convenio 169 de la OIT.

El día 31 de agosto del 2001 al resolver la controversia entre la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni y el Estado de Nicaragua, expresó, con respecto al derecho de propiedad de las tierras indígenas que:

Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras.¹⁹

En la misma sentencia, los jueces de la CIDH sostuvieron que “el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas debe ser tenido especialmente en cuenta, para los efectos de que se trata. Como producto de la costumbre, la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de título real sobre la propiedad de la tierra, obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro”.

En ese mismo sentido, al resolver el caso de la comunidad indígena Sawhoyamaxa contra el Estado de Paraguay, el 29 de marzo de 2006 la misma CIDH interpretó que los pueblos y las comunidades indígenas siguen manteniendo

su derecho de propiedad colectiva sobre sus tierras, aún en el caso de que hayan sido desplazadas de ellas, cuando esto ha sucedido por causas ajenas a su voluntad y mantienen su derecho a recuperarlas, aún en el caso de que hayan pasado a “terceros inocentes”.

Expresamente, determinó que “al aplicar estos estándares a los conflictos que se presentan entre la propiedad privada y los reclamos de reivindicación de propiedad ancestral de los miembros de comunidades indígenas, los Estados (...) deben tener en cuenta que los derechos territoriales indígenas abarcan un concepto más amplio y diferente que está relacionado con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida (...). Al desconocer el derecho ancestral de los miembros de las comunidades indígenas sobre sus territorios, se podría estar afectando otros derechos básicos, como el derecho a la identidad cultural y la supervivencia misma de las comunidades indígenas y sus miembros”.²⁰

En el mismo caso Sawhoyamaxa contra el Estado de Paraguay, la CIDH fijó criterios para resolver el problema de la prescriptibilidad del título indígena sobre sus tierras tradicionales, remitiéndose para ello a su propia jurisprudencia sobre la relación especial entre los pueblos indígenas y sus territorios ancestrales, según la Corte.

Para dilucidar este asunto, la Corte toma en cuenta que la base espiritual y material de la identidad de los pueblos indígenas se sustenta principalmente en su relación única con sus tierras tradicionales. Mientras esa relación exista, el derecho a la reivindicación permanecerá vigente, caso contrario se extinguirá.²¹

Es de hacer notar que la CIDH interpretó esta relación de forma bastante amplia, de manera que incluye no sólo el uso permanente por motivos productivos, sino también sus usos periódicos, y también con finalidades culturales y espirituales. A partir de ahí concluyó que dicha relación puede expresarse de distintas maneras, según el pueblo indígena del que se trate y las circunstancias concretas en que se encuentra, y puede incluir el uso o presencia tradicional, ya sea a través de lazos espirituales o ceremoniales; asentamientos o cultivos esporádicos; caza, pesca, o recolección estacional o nómada; uso de recursos naturales ligados a sus costumbres; y cualquier otro elemento característicos de sus culturas.²²

Descripción del contenido de la iniciativa.

Con esta iniciativa se pretende establecer en el artículo 27 de nuestra Carta Magna, el reconocimiento de los pueblos indígenas de su derecho a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus territorios, comprendido el medio ambiente total de las tierras, el aire, las aguas, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente han ocupado. De igual forma se contempla la no transmisión a particulares del dominio de tierras y aguas en los que se desarrollen poblaciones indígenas, en razón de sus derechos ancestrales de ocupación y utilización de los territorios, entendiéndose por éstos, la tierra, las aguas, el medio ambiente, el espacio aéreo, los lugares de importancia cultural y lugares sagrados, cualquiera que sea su naturaleza.

Asimismo se establece que en el caso de que se expropien tierras de propiedad indígena, las poblaciones afectadas, deberán recibir en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro y si prefieren recibir una indemnización en dinero o en especie por la expropiación de sus tierras, deberá concederse la misma, con las garantías apropiadas y el pago deberá ser proporcional a la extensión y calidad de tierras expropiadas, de tal modo que les permita cubrir sus necesidades de desarrollo presente y futuro.

Prevé también que cuando el traslado y la reubicación de los pueblos indígenas hacia otros territorios se consideren necesarios, deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. En el caso de que no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados y con las modalidades previstas en el párrafo anterior.

Se establece también que cuando las aguas del subsuelo sean parte de territorios indígenas, el Ejecutivo federal tomando en cuenta el interés de las poblaciones afectadas, podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas para los no pertenecientes a las comunidades ahí asentadas. Asimismo si los depósitos o el flujo de las aguas se localizaran en dos o más predios, las comunidades deberán establecer ante la autoridad competente, las reglas para que el aprovechamiento del recurso

beneficie de igual forma a todas las partes, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

Se reconoce también que el dominio de la nación y el que tengan los pueblos indígenas sobre tierras y aguas, es inalienable e imprescriptible y la explotación, uso o aprovechamiento de los recursos por los particulares, se otorgará por el Ejecutivo federal, mediante concesiones, atendiendo al interés de las comunidades indígenas que tengan el uso y disfrute de estos recursos. El gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas, atendiendo siempre al interés de las comunidades indígenas asentadas en los territorios.

No se otorgarán concesiones sobre petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, a excepción de que estos recursos se encuentren en territorios ocupados por poblaciones indígenas, y sólo con la finalidad de satisfacer las necesidades y desarrollo económico de estas poblaciones.

Se considera en la fracción I de este artículo a las poblaciones indígenas, con derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas, para lo que deberán tomar en cuenta en todo momento, los intereses de los pueblos indígenas, en caso de que en los territorios se encuentren asentados. El mismo derecho se concederá a extranjeros siempre y cuando los bienes que se pretende adquirir no se encuentren cercanos a asentamientos indígenas, cuyo desarrollo dependa del beneficio de los recursos naturales a explotar.

En la fracción IV se contempla tomar en cuenta el interés de las comunidades indígenas, en el caso de que las sociedades mercantiles sean propietarias de terrenos rústicos para el cumplimiento de su objeto. Lo mismo se prevé para los estados, el Distrito Federal y los municipios de toda la república en lo referente a su capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Para las declaratorias de utilidad pública, deberá consultarse a las comunidades indígenas asentadas en los territorios y en caso de ser propietarias, se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.

De igual forma se prevé la protección por parte del Estado, a la integridad de los territorios pertenecientes a comuni-

dades indígenas, así como las aguas y recursos naturales que existan dentro de los mismos.

La ley sancionará toda intrusión no autorizada por las comunidades, en los territorios de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de los mismos y los recursos naturales existentes, por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones. De igual forma se establece la prohibición para realizar actividades militares en territorios ocupados por comunidades indígenas.

Se prevé garantizar a las comunidades indígenas interesadas, las condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población para la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico; y para el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

Finalmente se establece la entrada en vigor a los 365 días posteriores a su publicación en el Diario Oficial de la Federación y con el fin de restituir a los pueblos indígenas de sus derechos vulnerados, se otorgará a estas comunidades, un porcentaje de las participaciones económicas que el gobierno recibe por parte de las concesiones y contratos otorgados anteriores al presente decreto y que se hayan hecho sobre territorios indígenas.

Compañeras y compañeros Legisladores:

La tierra pelagra sin la participación de las comunidades indígenas, la depredación de los recursos naturales por parte de los avances de la sociedad moderna, hacen imprescindibles el conocimiento, la sabiduría milenaria y el sentido de conservación de nuestras riquezas naturales, por parte de los pueblos indígenas para su existencia. Al igual que nosotros, los pueblos indígenas no pueden vivir sin la tierra, por eso la trabajan para que les entregue los frutos necesarios para la subsistencia, sin explotarla.

El territorio mexicano no puede seguir existiendo como elemento del Estado federal y menos como propiedad de él. Nuestros pueblos indígenas tienen derecho a tener su propio territorio, en coexistencia con el Estado. No reconocerlo así va en contra de nuestra pluriculturalidad nacional y niega a los indígenas su derecho a desarrollarse como pueblos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Wenceslao Herrera Coyac, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Artículo único. Se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27.

.....

El Estado garantizará el derecho de los pueblos indígenas a poseer, controlar y utilizar sus territorios, comprendido el medio ambiente total de las tierras, los recursos del subsuelo, el aire, las aguas, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente han ocupado.

.....

No se transmitirá a particulares el dominio de tierras y aguas en los que se asienten pueblos y comunidades indígenas, en razón de sus derechos ancestrales de ocupación y utilización de los territorios, incluyendo en éstos, la tierra, las aguas, el medio ambiente, el espacio aéreo, los lugares de importancia cultural y lugares sagrados, cualquiera que sea su naturaleza.

.....

En caso de que se expropien tierras de propiedad indígena, las poblaciones afectadas, deberán recibir en todos los casos, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean, al menos, iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan solventar a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro.

Antes de la expropiación a que se refiere el párrafo anterior, deberá consultarse con los pueblos indígenas la posibilidad de asociarse con el Estado o, en su caso, con sus concesionarios, para cubrir el fin de la expropiación.

Los pueblos indígenas afectados podrán optar entre una indemnización en dinero o en especie por la expropiación de sus tierras. En todo caso, el beneficio derivado deberá concederse con las garantías apropiadas y el pago deberá ser proporcional a la extensión y calidad de tierras expropiadas.

das, de tal modo que les permita cubrir sus necesidades de desarrollo presente y futuro.

Cuando el traslado y la reubicación de los pueblos o comunidades indígenas hacia otros territorios, se consideren necesarios, deberán efectuarse con su consentimiento libre, previo e informado. En el caso de que no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos establecidos por la legislación nacional, donde los pueblos o comunidades indígenas estén efectivamente representados y con las modalidades previstas en el párrafo anterior.

Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos e indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la república; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la república y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la república con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público, sean parte de territorios indígenas o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, para quienes no pertenezcan a las comunidades indígenas ahí asentadas, y siempre tomando en cuenta el interés de las poblaciones afectadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los

que se encuentren sus depósitos, si los depósitos o el flujo de las aguas, se localizaren en dos o más predios, las comunidades deberán establecer ante la autoridad competente, las reglas para que el aprovechamiento del recurso beneficie de igual forma a las partes, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación y el que tengan los pueblos indígenas, es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y atendiendo al interés de las comunidades indígenas que tengan el uso y disfrute de estos recursos. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas, respetando el derecho de los pueblos y comunidades indígenas respecto de sus territorios. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, a excepción de que estos recursos se encuentren en territorios ocupados por poblaciones indígenas, y sólo con la finalidad de satisfacer las necesidades y desarrollo económico de estas poblaciones, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

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

I. Los pueblos indígenas, los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas, respetando en todo momento los derechos de los pueblos y comunidades sobre sus territorios. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes, que los bienes que se pretende adquirir no afecten asentamientos de pueblos y comunidades indígenas, cuyo desarrollo dependa del beneficio de los recursos naturales a explotar y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

.....

II a III.....

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto y, en caso de que se encuentren en territorios indígenas, deberá respetarse, en todo momento, sus derechos.

.....

.....

V.....

VI. Los estados y el Distrito Federal y los municipios de toda la república, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos, respetando el derecho de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus territorios.

Las leyes de la federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. En caso de tratarse de tierras ocupadas por poblaciones indíge-

nas, deberá tomarse su consentimiento libre, previo e informado para llegar a cuerdos sobre dichas restricciones. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

.....

VII.....

El Estado protegerá en todo momento la integridad de los territorios pertenecientes a pueblos indígenas, así como las aguas y recursos naturales que existan dentro de los mismos.

La ley sancionará toda intromisión no autorizada por los pueblos o las comunidades indígenas, en sus territorios o todo uso no autorizado de los mismos y los recursos naturales existentes, por personas ajenas a ellos; la ley deberá tomar medidas para impedir tales infracciones. No se realizarán actividades militares en territorios de los pueblos indígenas.

El Estado deberá garantizar a los pueblos indígenas interesados, condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, para la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico; y para el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

.....

.....

.....

.....

VIII.....

a) a c)

.....

IX.....

X a XV.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

XVI a XVII.....

.....

.....

XVIII a XIX.....

.....

.....

XX.....

Artículos transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor a los 365 días posteriores a la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Ejecutivo federal promoverá que un porcentaje de las participaciones económicas derivadas de los contratos y concesiones otorgadas a los particulares, anteriores al presente decreto, sean recibidas por los pueblos indígenas asentados en sus territorios.

Tercero. Remítase al honorable Senado de la República, para sus efectos constitucionales.

Notas:

1. Héctor Robles Berlanga y Luciano Concheiro Bórquez, *Entre las fábulas y la realidad, los ejidos y las comunidades con población indígena*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas-Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, México, 2004, pp. 8-10. A menos que se indique lo contrario, todas las cifras sobre este tema provienen de la misma fuente.

2. Bonfil Batalla, Guillermo, *México Profundo: Una Civilización Negada*, Grijalbo-Conaculta. México, 1990, p. 64.

3. Bartolomé, Miguel Alberto, *Gente de Costumbre y Gente de Razón: Las Identidades Étnicas en México, Siglo XXI*-Instituto Nacional Indigenista, México, 1997, pp. 86-87.

4. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo V, enero de 1997, tesis P./J.2/97, p. 5; IUS:199492. Citado en: Las Garantías Individuales: Parte general, Poder Judicial de la Federación-Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003, p. 51.

5. Héctor Fix Fierro, "Comentarios al artículo 1" en: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Tomo I, Decimosegunda edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 4.

6. Op. Cit.

7. *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de enero de 1992.

8. *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992

9. *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto del 2001.

10. *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto del 2001.

11. *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*. Organización Internacional del Trabajo, Oficina Central para América Central y Panamá, San José Costa Rica, 1996, pp. 5-6.

12. United Nations, sales, No. E. 86. XIV.3

13. E/CN.4/Sub.2/2000/25

14. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la asamblea general en su resolución 2200 A. (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor 3 de enero de 1976. Ratificado por México en 1981.

15. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la asamblea general en su resolución 2200 A. (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con su artículo 49. Ratificado por México en 1981 y desde esa fecha vigente como parte del orden jurídico mexicano.

16. Informe de conclusiones finales y recomendaciones del Comité de Derechos Humanos. Chile, CCPR/C/CHL/CO/5/CPR/1,(15/03/2007).

17. *Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 1991.

18. A/61/L67. Aprobada por la asamblea general el 13 de septiembre de 2007.

19 El caso *Awas Tingni contra Nicaragua*. Nuevos horizontes para los derechos humanos de los pueblos indígenas, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, España, 2003, pp. 254 y 255.

20. *Caso comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, Sentencia del 29 de marzo de 2006. Serie C (No. 146) (2006), párrs. 138-139.

21. *Ibid.*

22. *Ibid.*

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de octubre de 2007.— Diputado Wenceslao Herrera Coyac (rúbrica).»

El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Gracias, diputado Wenceslao Herrera Coyac. Insértese su iniciativa íntegra en el Diario de los Debates. Si usted quisiera que se integraran también los diálogos que expresó en lengua natural le pediría que nos lo hiciera llegar por favor, por escrito, para evitar errores de redacción y sintaxis. **Túrnese su iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales con la opinión de las Comisiones de Reforma Agraria y de Asuntos Indígenas.**

LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

El Presidente diputado Cristián Castaño Contreras: Se le concede ahora el uso de la palabra a la diputada Irma Piñeyro Arias, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, para presentar iniciativa que reforma los artículos 3o. y 60-Bis de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

La diputada Irma Piñeyro Arias: Gracias, señor Presidente. Con su permiso, compañeras diputadas y compañeros diputados.

En México la política económica promueve el libre mercado y la competencia entre las empresas; sin embargo, una de las responsabilidades del Estado y, en particular, del Poder Legislativo, consiste en vigilar que el desarrollo económico no afecte los intereses de los ciudadanos.

La telefonía móvil, también llamada celular, fue inventada en 1947. Consiste en un dispositivo electrónico de comunicación con mayores ventajas que un teléfono convencional de línea fija.

En sus inicios la telefonía móvil fue elitista y un lujo, utilizada por un pequeño sector de la población. A nivel mundial su demanda ha sido vertiginosa. En México para el año 2000 registró una gran evolución, con cerca de 14 millones 78 mil usuarios en un mercado, acaparado por empresas telefónicas nacionales y extranjeras que a su libre criterio y de manera discrecional han fijado las tarifas de cobro de este servicio.

En la actualidad es indispensable para millones de mexicanos este servicio, y su demanda ha ido en incremento, el que es constante y acelerado, ya que las últimas cifras reportadas por la Comisión Federal de Telecomunicaciones señalan que en el primer semestre de este año es de 21.7 por ciento en el número de usuarios de telefonía celular, lo que representa la cifra de 61 millones, 99 mil usuarios en un país de más de 100 millones de habitantes. Es decir que 57 por ciento de la población nacional tiene acceso a un teléfono celular.

Cada mes se agregan alrededor de 800 mil nuevas líneas en el mercado celular mexicano. La facturación de este servicio en México cada día es más elevada. Las empresas prestadoras del servicio tienen su propio sistema de cobro, los más comunes son el de prepago y el de pospago. El primero caracterizado por el ingreso de una tarjeta con tiempo aire para realizar llamadas desde el celular.

El segundo, se determina a dejar al usuario el libre uso del celular con un cobro a fin de mes al que se aplica el esquema de redondeo, por el tiempo utilizado de acuerdo con la tarifa establecida. En la actualidad, la mayoría de los usuarios de telefonía móvil prefiere el prepago.

En el segundo trimestre de 1999 se introdujo en el mercado el programa El que llama paga, con el que se incrementó el número de usuarios de telefonía celular, de 4 millones 909 mil, a 6 millones 144 mil en tan sólo un trimestre.

No sólo las empresas de telefonía móvil fueron beneficiadas al obtener más clientes, sino también los usuarios, en el sentido de que ya no es indispensable tener tiempo aire disponible para poder recibir llamadas.

El redondeo es un sistema de cobro que a las compañías celulares les ha permitido obtener ganancias extraordinarias por un tiempo de servicio que no prestaron.

Según algunas estimaciones, cada usuario hace un promedio de 5 llamadas de su celular por día. De esas llamadas, la mayoría de los usuarios utiliza 30 segundos, que es cobrado como minuto completo. En este escenario se calcula que los 61 millones de usuarios están pagando 30 segundos de tiempo no utilizado; es decir, pagan en promedio 2.85 pesos más, ya que el minuto tiene un costo aproximado de 5.70 pesos.

Esto implica que cada cliente paga por las 5 llamadas 14.25 pesos al día por un servicio que no recibió, lo que significa que 61 millones de usuarios le ingresan a las empresas de telefonía celular al día 869 millones de pesos, y al año representan aproximadamente 317 mil millones de pesos y utilidades extraordinarias.

Esta iniciativa, propone evitar que se apliquen tarifas de redondeo, ya que este sistema de cobro afecta la economía de 61 millones de usuarios, porque basta que realicen la llamada para que la empresa cobre el minuto completo.

Por lo expuesto, someto a la aprobación de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan las fracciones XVII y XVIII al artículo 3o. y se adiciona el artículo 60-Bis a la Ley Federal de Telecomunicaciones

Para quedar en los siguientes términos:

Artículo primero. Se adicionan las fracciones XVII y XVIII de la Ley Federal de Telecomunicaciones, para quedar como sigue:

Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por...

XVII. Servicio de telefonía celular al sistema de comunicación de alta tecnología telefónica que se trasmite de manera inalámbrica, utilizando ondas electromagnéticas que viajan por aire.

XVIII. Tarifa es la cantidad que se cobra por comunicación o información emitida o recibida.

Artículo segundo. Se adiciona el artículo 60-Bis a la Ley mencionada en el artículo precedente, para quedar de la siguiente forma:

Artículo 60 Bis. Los cobros que se realicen por los servicios prestados en la telefonía celular o móvil se aplicarán por tiempo consumido. La base de la unidad de medida para el cobro de la tarifa será el segundo.

Gracias. Señora Presidenta. Ruego que esta iniciativa sea incorporada íntegramente en el Diario de los Debates. La entrego a la Secretaría para sus trámites correspondientes. Muchas gracias.

«Iniciativa que reforma los artículos 3 y 60 Bis de la Ley Federal de Telecomunicaciones, 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, someto a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan las fracciones XVII y XVIII al artículo 3 y el artículo 60 Bis a la Ley Federal de Telecomunicaciones, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En México la política económica promueve el libre mercado y la competencia entre las empresas; sin embargo, una de las responsabilidades del Estado y, en particular, del Poder Legislativo consiste en vigilar que el desarrollo económico no afecte los intereses de los ciudadanos. La telefonía móvil, también llamada celular, fue inventada en 1947; consiste en un dispositivo electrónico de comunicación, con mayores ventajas que un teléfono convencional de línea fija.

En sus inicios la telefonía móvil fue elitista y un lujo, utilizada por un pequeño sector de la población. A nivel mundial su demanda ha sido vertiginosa. En México, en el año 2000 registró una gran evolución, con cerca de 14 millones 78 mil usuarios, en un mercado acaparado por empresas telefónicas nacionales y extranjeras que, a su libre criterio y de manera discrecional, han fijado las tarifas de cobro de este servicio.

En la actualidad este servicio es indispensable para millones de mexicanos; su demanda ha ido en incremento, el cual es constante y acelerado, ya que las últimas cifras reportadas por la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) señalan que en el primer semestre de este año la telefonía celular representa 21.7 por ciento, lo que significa la cifra de 61 millones 99 mil usuarios, en un país de más de cien millones de habitantes, es decir que el 57 por ciento de la población nacional tiene acceso a un teléfono celular. Cada mes, se agregan alrededor de 800 mil nuevas líneas en el mercado celular mexicano.

La facturación de este servicio en México cada día es más elevada, las empresas prestadoras del servicio tienen su propio sistema de cobro. Los más comunes son el de prepago y el de postpago. El primero caracterizado por el ingreso de una tarjeta con tiempo aire para realizar llamadas. El segundo se determina por dejar al usuario el libre uso del celular, con un cobro al fin de mes, en el esquema de redondeo, el tiempo utilizado de acuerdo a la tarifa establecida. En la actualidad la mayoría de los usuarios de telefonía móvil prefiere el prepago.

Las empresas prestadoras de este servicio, han creado diferentes planes de postpago, en los cuales, para acrecentar la demanda de este medio, presentan a los usuarios opciones de acuerdo con sus condiciones y capacidades de pago.

En el segundo trimestre de 1999 se introdujo en el mercado el programa “el que llama paga”, con el que se incrementó el número de usuarios de telefonía celular de 4 millones 939 mil a 6 millones 144 mil, en tan sólo un trimestre. No sólo las empresas de telefonía móvil fueron beneficiadas al obtener más clientes, sino también los usuarios, en el sentido de que ya no es indispensable tener tiempo aire disponible para poder recibir llamadas.

A la par de esto, es preciso referir que los registros en las tarifas de pago han disminuido 64 por ciento en promedio de 1997 a diciembre de 2005.

Hasta el 2006, el 48 por ciento del total de los ingresos de telecomunicaciones fueron aportados por el mercado de telefonía móvil, acorde con los informes presentados por la Cofetel, por lo que para este año se espera aumenten los ingresos generados en este mercado.

El redondeo es un sistema de cobro que ha permitido a las compañías de celulares obtener ganancias extraordinarias por un tiempo de servicio que no prestaron. Según algunas estimaciones, cada usuario hace en promedio cinco llamadas de su celular por día, de las cuales la mayoría utiliza 30 segundos, que son cobrados como minuto completo.

En este escenario, se calcula que los 61 millones de usuarios están pagando 30 segundos de tiempo no utilizado; es decir, pagan en promedio 2.85 pesos más, ya que el minuto tiene un costo aproximado de 5.70 pesos. Esto implica que cada cliente pague por las cinco llamadas 14.25 pesos al día, por un servicio que no recibió. Esto significa que 61 millones de usuarios proporcionan a las empresas de telefonía celular al día 869 millones de pesos, y al año aproximadamente 317 mil millones de pesos de ganancias extraordinarias.

La legislación actual ha permitido a las empresas de telefonía celular establecer precios por la prestación del servicio, y aunque la telefonía móvil ha avanzado en tecnología y número de usuarios, se sigue permitiendo que las compañías tengan plena libertad para disponer criterios y tarifas de facturación sobre el uso del tiempo medido de los teléfonos celulares.

Esta iniciativa propone una regulación en el cobro del servicio y evitar que se apliquen tarifas de redondeo, ya que este sistema de cobro es injusto, porque basta que el usuario haga la llamada para que la empresa cobre el minuto completo, lo cual resulta un atentado económico para los consumidores.

Por lo expuesto, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, someto a la aprobación de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adicionan las fracciones XVII y XVIII al artículo 3o. y el artículo 60 Bis a la Ley Federal de Telecomunicaciones, para quedar en los siguientes términos:

Artículo Primero.- Se adicionan las fracciones XVII y XVIII al artículo 3o. de la Ley Federal de Telecomunicaciones, para quedar como sigue:

Artículo 3o. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

I. a XVI. ...

XVII. Servicio de telefonía celular, al sistema de comunicación de alta tecnología telefónica, que se transmite de manera inalámbrica, utilizando ondas electromagnéticas que viajan por aire.

XVIII. Tarifa es la cantidad que se cobra por comunicación o información emitida o recibida.

Artículo Segundo. Se adiciona el artículo 60 Bis a la ley mencionada en el artículo precedente, para quedar de la siguiente forma;

Artículo 60 Bis. Los cobros que se realicen por los servicios prestados en telefonía celular o móvil se aplicará por tiempo consumido. La base de la unidad de medida para el cobro de la tarifa será el “segundo”.

Transitorios

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 9 de octubre de 2007.— Diputada Irma Piñeyro Arias (rúbrica).»

**Presidencia de la diputada
Ruth Zavaleta Salgado**

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Gracias, diputada Irma Piñeyro Arias. **Túrnese a la Comisión de Comunicaciones.**

LEY DE FISCALIZACION SUPERIOR DE LA FEDERACION

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Se recibió del diputado Enrique Cárdenas del Avellano, del Grupo Parlamentario del PRI, iniciativa que reforma el artículo 54 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

La Secretaria diputada María del Carmen Salvatori Bronca: «Iniciativa que reforma el artículo 54 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, a cargo del diputado Enrique Cárdenas del Avellano, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Enrique Cárdenas del Avellano, diputado federal de la LX Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Pleno de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 54 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Entre otros objetivos de la revisión de la Cuenta Pública y su fiscalización, que efectúa la Auditoría Superior de la Federación—de conformidad con los artículos 74, fracción IV, párrafo cuarto, y 79, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con las fracciones VIII y IX del artículo 14 Ley de Fiscalización Superior de la Federación— está fincar las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de la propia ley.

De igual forma, el ordenamiento en cita, en su artículo 48, establece que

Las responsabilidades resarcitorias a que se refiere este capítulo se constituirán, en primer término, a los servidores públicos o personas físicas o morales que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado, y subsidiariamente, en ese orden, al servidor público jerárquicamente inmediato que por la índole de sus funciones haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los servidores públicos los particulares, persona física o moral, en los casos en que hayan participado y originado una responsabilidad resarcitoria.

De la transcripción anterior se desprende que el fincamiento de responsabilidad resarcitoria y la imposición de sanción, que en el ámbito de sus facultades constitucionales la Auditoría Superior de la Federación, son a los servidores públicos, persona física o moral, que en la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales, hayan causado un quebranto estimable en dinero a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales y, el procedimiento que se sigue para tal efecto, es el señalado en el numeral 53 del ordenamiento en cita, a la vez que el artículo 54 de la propia Ley de Fiscalización Superior de la Federación, establece que, en las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en ese Capítulo, así como en la apreciación de las pruebas, y desahogo del recurso de reconsideración, se observarán las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Pero resulta que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no es aplicable en materia de responsabilidades de los servidores públicos, tal como se establece en el tercer párrafo del artículo 1o., que a la letra dice:

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, **responsabilidades de los servidores públicos...**

Con base en lo anteriormente escrito podemos deducir, con un simple ejercicio de lógica elemental que, si tenemos como primera premisa que

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación tiene entre sus objetivos determinar las responsabilidades y fincar las sanciones correspondientes a los servidores públicos y/o personas físicas o morales que ocasionen un quebranto estimable en dinero a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, así como resarcir a estos los daños y/o perjuicios ocasionados por los sujetos antes mencionados.

Y como segunda premisa, que:

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece que en el procedimiento que se lleve a cabo para fincar responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y/o personas físicas o morales se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (que determina, como ya quedó establecido, que en materia de responsabilidades no tiene aplicación para los servidores públicos).

Podemos concluir que existe una contradicción porque, mientras que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación dispone que se aplicará supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ésta establece que los servidores públicos no son sujetos en materia de responsabilidades en cuanto a su campo de aplicación.

Actualmente en la práctica tanto la autoridad como algunos abogados expertos en la materia, se valen de esa falla legal porque existe una ambigüedad, que se manifiesta cuando cada parte la invoca a favor de sus respectivos intereses; es decir, la Auditoría Superior de la Federación en ocasiones, la invoca para resolver los asuntos de su competencia y fincar responsabilidades fijando sanciones; y en el mundo del litigio la utilizan para recurrirse las resoluciones de la auditoría, lo que genera en ambos casos que los procesos se sigan en otras instancias, retardando la aplicación de la justicia.

La norma debe ser explícita, clara y precisa para no dejar duda de su aplicación; por ello, el objetivo de la presente iniciativa es reformar el artículo 54 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, abrogando la Ley de Procedimiento Administrativo en cuanto a la aplicación del Capítulo III, intitulado "Del Procedimiento para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias", para que se aplique en su caso, el Código Federal de Procedimientos Civiles en su artículo 54, que a la letra dice:

Artículo 54. En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en este capítulo, así como en la apreciación de las pruebas, y desahogo del recurso de reconsideración, se observarán las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Pero según esta iniciativa debe decir:

Artículo 54. En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en este capítulo, así como en la apreciación de las pruebas y desahogo del recurso de reconsideración, se observarán las disposiciones **del Código Federal de Procedimientos Civiles.**

Además, hemos de invocar que Ley de Fiscalización Superior de la Federación determina en su artículo 6o. que, en lo conducente, se aplicarán, entre otras leyes, las disposiciones relativas del derecho común, sustantivas y procesales, esto es, el Código Federal Civil y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por otra parte, también el Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de conformidad con su artículo 2o., que así lo establece.

Como refuerzo de este aserto, es de señalarse que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció a este respecto tesis jurisprudencial bajo el rubro de

Procedimientos administrativos. Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles. El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva) a todos los **procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales**, teniendo como fundamento este aserto el hecho de que, si en derecho sustantivo el Código Civil es el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agraviar al sentenciador.*

*Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, tomo CXVII, Tercera Parte, Segunda Sala, pagina 87.

Tesis que tiene aplicación en el caso que nos ocupa, porque es un procedimiento federal administrativo el que inicia la Auditoría Superior de la Federación para determinar responsabilidades y fincar sanciones a los servidores públicos, con base en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, como ya se mencionó. Por lo que, de aprobarse la presente reforma, se aplicaría de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles a los ordenamientos administrativos; es decir, a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en los términos que así lo admitan estas Leyes.

De lo contrario se continuaría con el peregrinar de ir de ley en ley, para saber cuál es la aplicable al caso concreto, y se seguiría con la supletoriedad de la supletoriedad, como actualmente ocurre con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

A mayor abundamiento existe la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, cuyo artículo segundo transitorio derogó los títulos primero, por lo que se refiere a la materias de responsabilidades administrativas, tercero y cuarto de la ley de los servidores públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal, pero se sigue aplicando a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

De igual forma, la Auditoría Superior de la Federación es competente para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de conformidad con lo señalado en la fracción VII del artículo 3o. del ordenamiento en cita. Como tampoco se ignora lo establecido en el numeral 47 de la ley en comento, el cual establece que

En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los títulos segundo y tercero de la ley, así como en la apreciación de la pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Luego entonces no tiene razón de ser que jurídicamente se diga todavía, en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que en la apreciación de las pruebas y desahogo del recurso de reconsideración se observarán las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, porque ello permite, como ya se dijo, que se retarde la aplicación de la justicia, alargando los procesos, ya sea la Auditoría Superior de la Federación o los litigantes.

Por lo anteriormente expuesto y fundamentado, someto a la consideración de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único.- Se reforma el artículo 54 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación para quedar como sigue:

Artículo 54. En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en este capítulo, así como en la apreciación de las pruebas y desahogo del recurso de reconsideración, se observarán las disposiciones del **Código Federal de Procedimientos Civiles**.

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 9 de octubre de 2007.— Diputado Enrique Cárdenas del Avellano (rúbrica).»

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Túrnese a la Comisión de la Función Pública.

LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Se recibió del diputado Gerardo Vargas Landeros, del Grupo Parlamentario del PRI, iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La Secretaria diputada María del Carmen Salvatori Bronca: «Iniciativa que 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 Gerardo Vargas Landeros, del Grupo Parlamentario del PRI

Gerardo Octavio Vargas Landeros, diputado federal por el Distrito II, Ahome, Los Mochis, Sinaloa, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LX legislatura, con fundamento en lo dispuesto por 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, me permito someter a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto 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

El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad de la población; de no hacerlo, el patrimonio, la integridad física y la vida de las personas estarán en constante riesgo.

El desarrollo pleno de los seres humanos requiere un ambiente seguro, tranquilo, libre de riesgos; desafortunadamente, en México no sucede así. Es claro que las estrategias y programas hasta hoy instrumentados por las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, no han dado resultados.

En los últimos años hemos visto un incremento de los hechos antisociales en México como consecuencia de distintos factores, entre los que no se puede soslayar la situación económica del país, pero tampoco los pocos o nulos resultados de la autoridad en esta materia.

Hemos visto operativos y programas espectaculares pero no resultados.

La “cifra negra” es muy alta y la denuncia de delitos demasiado baja. Los pocos ciudadanos que acuden a presentar una denuncia rápidamente pierden la esperanza de que algún día se haga justicia.

Es urgente que la autoridad y las instancias encargadas de la seguridad pública lleven a cabo una profunda reforma en las estructuras de los cuerpos policíacos pero también que éstos se coordinen adecuadamente. Esta coordinación implica desde la realización de operativos conjuntos, hasta el intercambio de información y el involucramiento de la sociedad en asuntos que la afectan directamente.

Desde hace casi 13 años se han venido llevando a cabo una serie de acciones para mejorar la seguridad en el país; reformas constitucionales, nuevas leyes, nuevas instancias, entre otras, pero éstas no han sido del todo exitosas.

En 1994 se reformaron los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para elevar la seguridad pública a rango constitucional y crear el Sistema Nacional de Seguridad Pública como instancia interinstitucional de coordinación entre la Federación, entidades federativas y municipios, así como para otorgarle facultades al Congreso en la materia.

En 1995 surgió la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995.

En 1999 se creó la Policía Federal Preventiva, con el fin de agrupar a las distintas policías existentes en el país a nivel federal.

Otra innovación importante fue la creación de la Secretaría de Seguridad Pública en el año 2000.

La crisis de inseguridad que afecta a México ha provocado que nos cuestionemos si las instituciones que a lo largo del tiempo se han creado y que están encargadas de velar por la seguridad de los mexicanos están funcionando adecuadamente.

Si bien estas instituciones fueron concebidas con el ánimo de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos en cuanto a su seguridad se refiere, también es cierto que con el paso del tiempo es necesario reformarlas y adecuarlas a las nuevas realidades que se presentan.

Por ejemplo, el crimen organizado y la delincuencia común han demostrado cambios en su forma de operar y, en muchas ocasiones la sofisticación con la que lo hacen rebasa por mucho la capacidad de actuación y reacción de las autoridades.

Querer mantener a las instituciones bajo los mismos esquemas en que fueron creadas significaría ir en contra de sus propios objetivos.

Adecuar el marco jurídico que rige la seguridad pública en nuestro país, permitirá que nuestras autoridades enfrenten los nuevos retos que en la materia han ido surgiendo en los últimos años.

Un problema que a lo largo de los años ha venido creciendo y que requiere atención inmediata es el de la inseguridad que se vive en las escuelas y sus entornos.

Sin duda, un ambiente escolar seguro y sano es la base para un adecuado desarrollo de nuestra juventud.

La escuela y la familia ejercen una influencia determinante en la vida futura de niños y jóvenes; son los cimientos de una formación libre de vicios y prácticas criminales.

Además de sus hogares, los niños y jóvenes pasan la mayor parte de su tiempo en los centros educativos.

De ahí la importancia de garantizar la seguridad en los planteles educativos y de fomentar los valores que les permitan a nuestros niños y jóvenes llevar una vida libre de violencia y adicciones.

En la Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005, la población mayor de 18 años que asiste a la escuela la ubica en la cuarta posición entre los lugares más inseguros, después de la calle, el transporte público y los mercados.

Los riesgos que hay en torno a las escuelas se resumen en delincuencia, violencia, inseguridad en general y venta de drogas a niños y jóvenes.

El contacto con las drogas en escuelas primarias y secundarias es cada vez más frecuente; niños y jóvenes están familiarizados como nunca antes, con las drogas. La mayoría de ellos las han visto, cuando menos una vez, físicamente; una buena parte sabe de alguien que las consume o bien, las ha consumido e inclusive estaría dispuesto a comprar o vender en caso necesario.

La ubicación de escuelas en zonas altamente peligrosas en donde se cometen delitos relacionados con el narcotráfico, la prostitución, el robo, el pandillerismo, entre otros, corrompe y contamina el ambiente en el que niños y jóvenes se desarrollan.

A raíz de la creciente inseguridad en el ámbito escolar, el Ejecutivo Federal creó el Programa Escuela Segura, con la participación de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Seguridad Pública.

Dicho programa tiene como eje la seguridad escolar encaminada a proveer ambientes seguros que permitan el desarrollo integral de los alumnos. Representa un esfuerzo importante para asistir a las familias, a los niños y jóvenes y a las escuelas en riesgo para prevenir la delincuencia en los planteles públicos de primaria y secundaria. Incluye fortalecer a las comunidades educativas con acciones de vigilancia, con policías de proximidad, ayuda psicológica y médica para los estudiantes víctimas de las drogas.

El PND 2007-2012 señala, como medida preventiva en materia de adicciones, acciones en el sistema educativo y para el rescate de los espacios públicos. Es decir, plantea, entre otras cosas, reforzar la seguridad y la cultura de prevención en las escuelas, con la participación de maestros, padres de familia y la comunidad en general, a fin de lograr escuelas seguras libres de amenazas y dando prioridad a las escuelas que se encuentran en las zonas con mayor incidencia delictiva.

Tanto los objetivos planteados en el PND 2007-2012 como el Programa Escuela Segura representan medidas adecuadas que, sin duda, lograrán resultados en materia de seguridad escolar, sin embargo, como en todo problema relacionado con la inseguridad, la coordinación entre las diferentes dependencias y entre los distintos órdenes de gobierno resulta fundamental.

Sin una coordinación adecuada resultará sumamente difícil, si no es que imposible, enfrentar una problemática tan compleja que involucra tanto a autoridades en diferentes materias como a la comunidad, especialmente a los padres de familia.

Para lograr este objetivo, esta iniciativa propone adicionar los artículos 9 y 10 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública a efecto de que las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se coordinen para implementar programas y acciones para garantizar la seguridad en el entorno escolar; y para que la coordinación en materia de seguridad pública comprenda también a la seguridad en las escuelas y su entorno, respectivamente.

Se propone asimismo adicionar una fracción al artículo 12 para incluir, en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, al secretario de Educación Pública; de esta manera, este funcionario podrá incidir e influir de manera directa, en la determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas en materia de seguridad escolar, en la formulación de propuestas y otras acciones que ameritan su inclusión en dicho consejo.

La falta de información clara y confiable sobre el número de delitos y la frecuencia con que se cometen, así como de su magnitud, naturaleza y consecuencias, representa un gran obstáculo para que la autoridad pueda implementar estrategias y acciones que permitan enfrentar de manera eficaz la inseguridad.

Los organismos del Estado encargados de la seguridad pública requieren de estadísticas lo más apegadas a la realidad para que, con base en ellas, tomen las decisiones que le den seguridad a los millones de mexicanos que a diario se ven afectados por la criminalidad.

Esta información debe de ser la base para determinar y establecer estrategias de prevención y combate a la delin-

cuencia, así como para cuantificar y evaluar las medidas que ya han sido adoptadas.

Para evitar este problema es insoslayable que el Estado mejore, amplíe y haga más efectivos los mecanismos en la materia. Sin duda, la coordinación entre autoridades para tener información estadística bien ordenada y sistematizada es una puerta de acceso para investigaciones serias sobre causas y efectos del delito.

Un reclamo constante de la sociedad y de las organizaciones civiles especializadas en la seguridad pública ha sido que la información estadística que emiten las autoridades de los tres ámbitos de gobierno es, en la mayoría de los casos, incompleta, parcial y de baja calidad; lo cual la hace carente de credibilidad y confiabilidad frente a los ojos de la comunidad.

Por esta razón es necesario que la comunidad pueda participar, dentro de los Consejos de Coordinación para la Seguridad Pública que establece la ley objeto de esta iniciativa, confrontando, conociendo y opinando sobre la información estadística que emitan las autoridades federales y locales en materia de seguridad pública.

La presente iniciativa propone adicionar el artículo 50 para que la comunidad, conjuntamente con las autoridades evalúen la información estadística en materia de seguridad pública.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de esta H. Asamblea la presente

Iniciativa con proyecto de decreto

Artículo Único. Se reforman y adicionan los artículos 9, 10, 12 y 50 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

Artículo 9. Las autoridades competentes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se coordinarán para:

I. a VI. ...

VII. Implementar programas y acciones para garantizar la seguridad en el entorno escolar.

Artículo 10. La coordinación comprenderá las materias siguientes:

I. a VIII. ...

IX. Seguridad en las escuelas y su entorno; y

X. ...

Artículo 12. ...

I. a VI. ...

VII. El Secretario de Educación Pública;

VIII. a IX. ...

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. Evaluar, conocer y opinar acerca de la información estadística oficial en materia de seguridad pública.

Las autoridades educativas y las asociaciones de padres de familia participarán en los Consejos de Coordinación para la Seguridad Pública con los fines establecidos en el presente artículo.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de octubre del año 2007.— Diputado Gerardo O. Vargas Landeros (rúbrica).»

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Túrnese a la Comisión de Seguridad Pública.

Vamos a pasar al capítulo de dictámenes de primera lectura. Si algún diputado quiere que se lea su iniciativa y se turne a comisión sin pasar a la tribuna, los esperamos aquí arriba para que lo puedan hacer y se pueda turnar su iniciativa, si así lo desean.

LEY DE CONCURSOS MERCANTILES

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: El siguiente punto del orden del día es la primera lectura de dictámenes.

En virtud de que han sido publicados en la Gaceta Parlamentaria, consulte la Secretaría a la asamblea en votación económica si se les dispensa la lectura.

La Secretaria diputada María del Carmen Salvatori Bronca: Por instrucciones de la Presidencia se consulta a la asamblea, en votación económica, si se les dispensa la lectura. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse.

Mayoría por la afirmativa, diputada Presidenta.

«Dictamen de la Comisión de Economía, con proyecto de decreto que reforma el último párrafo del artículo 24 de la Ley de Concursos Mercantiles

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, correspondiente a esta LX Legislatura, le fue turnada para su estudio y dictaminación la iniciativa citada al rubro del presente dictamen.

Esta comisión, con fundamento en los artículos 39, fracción XII, y 45, numeral 6, incisos d), e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 56, 60, 87, 88 y 94, del Reglamento Interior para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta asamblea, el presente dictamen basándose en los siguientes

Antecedentes

Primero. En sesión celebrada en esta Cámara de Diputados, el 8 de marzo de 2007, los secretarios de la misma dieron cuenta al Pleno de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 24, tercer párrafo de la Ley de Concursos Mercantiles, presentada por el diputado Jesús de León Tello del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio del derecho conferido por la fracción II, del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Segundo. El presidente de la Mesa Directiva acordó dar el siguiente trámite: “Túrnese a la Comisión de Economía”.

Tercero. Mediante oficio CE/339/07, del 9 de marzo de 2007, se dio cuenta a los integrantes de la Comisión de Economía del contenido de esta iniciativa.

Cuarto. El legislador propone lo siguiente:

- Reformar el tercer párrafo del artículo 24 de la Ley de Concursos Mercantiles para eximir a los trabajadores que tengan el carácter de acreedor y que acrediten un crédito laboral que conste en laudo firme, de otorgar una fianza por concepto de aseguramiento de los honorarios del visitador, lo anterior en el caso de ser admitida una demanda de concurso mercantil y en virtud de ser solicitada por ley dicha fianza.

Consideraciones

Primera. Que con base en los antecedentes indicados, la Comisión de Economía, con las atribuciones antes señaladas se abocó a dictaminar la iniciativa de referencia.

Segunda. Que el artículo 5 de nuestra carta magna señala que “nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial”, “nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin pleno consentimiento...”, estas ideas principales contenidas en el instrumento jurídico por excelencia, nos permiten observar de manera clara una garantía individual consistente en un pago justo por la realización de un trabajo.

Tercera. Que el artículo 333 de la Ley de Concursos Mercantiles, claramente señala que el visitador tendrá “derecho al cobro de los honorarios” por la realización de las funciones que la misma ley le confiera, siendo aplicable para la determinación de dicho pago el régimen determinado por el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles (IFECOM).

Cuarta. Que la exposición de motivos de la iniciativa que crea la Ley de Concursos Mercantiles actual, señala como objetivo central proporcionar la normatividad pertinente para maximizar el valor de una empresa en crisis mediante su conservación. Con lo cual se protege el empleo de sus elementos humanos y se evita la repercusión económica negativa a la sociedad, siendo además el caso de que si la empresa no pudiese recuperarse de tal esfuerzo, se deberían contener las normas que permitiesen preservar el valor

económico de la empresa o de los bienes y derechos que la integran mediante un procedimiento de liquidación ordenada que maximizara el producto de la enajenación y diera trato equitativo al comerciante y sus acreedores, así la intencionalidad fue la certeza jurídica y un procedimiento de liquidación equitativo.

Quinta. Que el cuerpo del dictamen de la Ley de Concursos Mercantiles reconoce el carácter social de los créditos a favor de la clase trabajadora, en plena congruencia con la preponderancia de la legislación específica en materia laboral, por lo que privilegia con una ampliación de dos años a estos. De igual manera considera trascendente el proceso de visita que practicará al comerciante que presente una declaración de concurso mercantil o cuando sea demandado por sus acreedores, pues además de verificar la procedencia de la declaración de concurso mercantil, tendrá por objeto recomendar la conveniencia de dictar medidas cautelares para la protección de la empresa y de los intereses de los acreedores.

Sexta. Que la fracción IX del artículo 43 de la Ley de Concursos Mercantiles, es clara en cuanto a la orden de suspender durante la etapa de conciliación todo mandamiento de embargo o ejecución contra los bienes y derechos del comerciante, con las excepciones previstas en el artículo 65, mismo que señala que “cuando el mandamiento de embargo o ejecución sea de carácter laboral, la suspensión no surtirá efectos respecto a lo dispuesto en la fracción XXIII, del apartado A, del artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias, considerando los salarios de los dos años anteriores al concurso mercantil...”, con esto se deja clara la preferencia que se le da a los acreedores laborales que estén llevando el proceso mediante esa vía.

Séptima. Que el artículo 66 de la Ley de Concursos Mercantiles es claro al expresar que “el auto de admisión de la demanda de concurso mercantil tendrá entre sus propósitos, con independencia de los demás que señala esta ley, asegurar los derechos que la constitución, sus disposiciones reglamentarias y esta ley garantizan a los trabajadores, para efectos de su pago con la preferencia a que se refieren tales disposiciones y la fracción I, del artículo 224, de la presente ley. La sentencia de concurso mercantil no será causa para interrumpir el pago de las obligaciones laborales ordinarias del comerciante.”, dejando ver la importancia y certeza que esta legislación tiene respecto a los acreedores laborales y la preferencia y protección extensiva de las prestaciones por concepto de relaciones de trabajo.

Octava. Que el artículo 67 de la misma ley señala que en caso de que las autoridades laborales ordenen el embargo de bienes del comerciante, para asegurar créditos a favor de los trabajadores por salarios y sueldos devengados en dos años inmediatos anteriores o por indemnizaciones, quien en términos de esta ley esté a cargo de la administración de la empresa del comerciante será el depositario de los bienes embargados, y tan pronto dicha persona cubra o garantice a satisfacción de las autoridades laborales dichos créditos, el embargo deberá ser levantado.

Novena. Que en el artículo 311, fracción VII, de la ley antes mencionada, se confiere a el IFECOM la atribución para establecer el régimen aplicable a la remuneración de los visitadores, por los servicios que presten en los procedimientos de concurso mercantil. Es de entender que el visitador, por la naturaleza del mismo, no cobra sus honorarios de la garantía otorgada, toda vez que la misma se devuelve a la declaración del concurso; sino que cobrará como acreedor en el concurso, como es señalado por el artículo 224, fracción V, de la misma ordenanza, que a la letra dice “son créditos contra la masa y serán pagados en el orden indicado...” “V. Los honorarios del visitador, conciliador y síndico, y los gastos en que éstos hubieren incurrido, siempre y cuando fueren estrictamente necesarios para su gestión y hayan sido debidamente comprobados conforme a las disposiciones que emita el instituto.”, pero cabe señalar que aún estos tendrán un orden de prelación posterior al de los acreedores laborales, por lo que la naturaleza de la garantía solo es de certeza del comerciante respecto a demandas en falso o por presión de acreedores para llegar a arreglos más rápidos en cuanto a sus créditos, y no por aseguramiento del pago de honorarios del visitador, a menos que sea el caso de que la demanda sea falsa y al no declarar el concurso quien pagaría el trabajo del visitador.

Décima. Que los diputados que integran la Comisión de Economía que dictamina, reconocen y concluyen que, la importancia de un procedimiento de concurso mercantil con amplia certeza jurídica tanto para el comerciante como para el acreedor, y un proceso equitativo y justo es el espíritu del legislador en materia de concursos mercantiles; teniendo además muy en cuenta que en materia concursal existe el prorrato en cuanto a los pagos de créditos laborales, no pagando créditos al cien por ciento y otros sin pago. Siendo clara la importancia que en esta legislación se da al trabajador y a su derecho a cobro de créditos, esta comisión considera que eliminar obstáculos al acceso a la justicia o facilitar el mismo es el caso preciso que esta iniciativa persigue.

En virtud de lo expuesto en las consideraciones de este dictamen, la Comisión de Economía somete a la consideración de esta honorable asamblea para su análisis, discusión y, en su caso, aprobación el siguiente

Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 24 de la Ley de Concursos Mercantiles.

Artículo único. Se reforma el último párrafo del artículo 24 de la Ley de Concursos Mercantiles, para quedar como sigue:

Artículo 24.- ...

...

En caso de que la demanda la presente el ministerio público, o un trabajador que en su carácter de acreedor cuente con un crédito laboral que conste en laudo firme, no se requerirá la garantía a la que se refiere este artículo.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre de 2007.

Diputados: Adriana Rodríguez Vizcarra Velásquez (rúbrica), presidente; Carlos Armando Reyes López (rúbrica), Jorge Alejandro Salum del Palacio, Fausto Fluvio Mendoza Maldonado, Arnulfo Elías Cordeiro Alfonso (rúbrica en abstención), Enrique Serrano Escobar (rúbrica), Jorge Godoy Cárdenas (rúbrica), secretarios; Jericó Abramo Masso, Narcizo Alberto Amador Leal (rúbrica), Antonio Berber Martínez (rúbrica), Carlos Alberto García González (rúbrica), Miguel Ángel González Salud (rúbrica), Sergio Augusto López Ramírez (rúbrica), Luis Xavier Maawad Robert (rúbrica), Martín Malagón Ríos (rúbrica), Dora Alicia Martínez Vargas (rúbrica en abstención), Susana Monreal Ávila, José Amado Oribuela Trejo (rúbrica), Mauricio Ortiz Proal (rúbrica), Eduardo Ortiz Hernández, Miguel Ángel Peña Sánchez (rúbrica en contra), Raúl Ríos Gamboa, Ricardo Rodríguez Jiménez, Salvador Ruiz Sánchez (rúbrica en abstención), Ernesto Ruiz Velasco de Lira (rúbrica), Alejandro Sánchez Camacho (rúbrica en abstención), Víctor Gabriel Varela López, Joaquín Humberto Vela González (rúbrica en abstención), Javier Martín Zambrano Elizondo.»

Es de primera lectura.

PRESTAR SERVICIOS EN
REPRESENTACIONES DIPLOMATICAS

La Secretaria diputada María del Carmen Salvatori Bronca: «Escudo Nacional de los Estados Unidos Mexicanos.— Poder Legislativo Federal.— Cámara de Diputados.

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Gobernación que suscribe, le fue turnado para su estudio y dictamen el expediente con la minuta proyecto de decreto que concede permiso a los ciudadanos Alejandro Oswaldo Pérez Frías, Edgar Leonardo Valenzuela Arroyo, Eduardo Arvizu Sánchez, Miguel Alfredo Calvillo Bonilla, María Elena Flores Ochoa, María Concepción Marroquín Torres, Fernando Gómez Luna, Rubén Sánchez Solano y Sergio Ramírez Torres para que puedan prestar servicios de carácter administrativo en la Embajada de Australia en México y en la Embajada de Estados Unidos de América en México y sus consulados en Ciudad Juárez, Chihuahua; en Guadalajara, Jalisco; en Monterrey, Nuevo León; y en Tijuana, Baja California, respectivamente.

En sesión celebrada por la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión el día 27 de septiembre del año en curso, se turnó a la suscrita Comisión, para su estudio y dictamen, el expediente relativo.

Considerando

- a) Que los peticionarios acreditan su nacionalidad mexicana con la copia certificada del acta de nacimiento;
- b) Que los servicios que los propios interesados prestarán en la Embajada de Australia, en México y en la Embajada de Estados Unidos de América en México y en sus consulados, en Ciudad Juárez, Chihuahua; en Guadalajara, Jalisco; en Monterrey, Nuevo León; en Tijuana, Baja California, respectivamente, serán de carácter administrativo, y
- c) Que las solicitudes se ajustan a lo establecido en la fracción II del apartado C) del artículo 37 constitucional y en el segundo párrafo del artículo 60, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto, esta Comisión se permite someter a la consideración de la honorable asamblea, el siguiente

Proyecto de Decreto

Artículo Primero. Se concede permiso al ciudadano Alejandro Oswaldo Pérez Frías para que pueda prestar servicios como chofer mensajero en la Embajada de Australia en México.

Artículo Segundo. Se concede permiso al ciudadano Rubén Sánchez Solano para que pueda prestar servicios como voucher examiner en la Sección de Finanzas en la Embajada de Estados Unidos de América en México.

Artículo Tercero. Se concede permiso al ciudadano Sergio Ramírez Torres para que pueda prestar servicios como técnico electrónico en la Sección de Seguridad en la Embajada de Estados Unidos de América en México.

Artículo Cuarto. Se concede permiso al ciudadano Edgar Leonardo Valenzuela Arroyo para que pueda prestar servicios como auxiliar de Visas en el Consulado de Estados Unidos de América en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Artículo Quinto. Se concede permiso al ciudadano Eduardo Arvizu Sánchez para que pueda prestar servicios como Asistente de Visas en el Consulado de Estados Unidos de América en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Artículo Sexto. Se concede permiso al ciudadano Miguel Alfredo Calvillo Bonilla para que pueda prestar servicios como asistente de Servicios a la Ciudadanía en el Consulado de Estados Unidos de América en Guadalajara, Jalisco.

Artículo Séptimo. Se concede permiso a la ciudadana María Elena Flores Ochoa para que pueda prestar servicios como auxiliar en la Sección Consular en el Consulado de Estados Unidos de América en Guadalajara, Jalisco.

Artículo Octavo. Se concede permiso a la ciudadana María Concepción Marroquín Torres para que pueda prestar servicios como empleada del Departamento de Administración en el Consulado de Estados Unidos de América en Monterrey, Nuevo León.

Artículo Noveno. Se concede permiso al ciudadano Fernando Gómez Luna para que pueda prestar servicios como asistente consular en el Consulado de Estados Unidos de América en Tijuana, Baja California.

Sala de comisiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión. México, DF, a 28 de septiembre de 2007.

La Comisión de Gobernación, diputados: Diódoro Carrasco Altamirano (rúbrica), presidente; Juan Enrique Barrios Rodríguez, Rogelio Carvajal Tejada (rúbrica), Valentina Valia Batres Guadarrama, Narciso Alberto Amador Leal (rúbrica), Alfonso Rolando Izquierdo Bustamante (rúbrica), Érika Larregui Nagel, Layda Elena Sansores San Román (rúbrica), secretarios; Carlos Armando Biebrich Torres (rúbrica), César Octavio Camacho Quiroz, María del Carmen Fernández Ugarte (rúbrica), Ricardo Cantú Garza (rúbrica), Ariel Castillo Nájera (rúbrica), Jesús de León Tello (rúbrica), Javier Hernández Manzanares, Juan Darío Lemarroy Martínez, Miguel Ángel Monraz Ibarra (rúbrica), Mario Eduardo Moreno Álvarez (rúbrica), Adolfo Mota Hernández (rúbrica), María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Luis Gustavo Parra Noriega (rúbrica), Raciél Pérez Cruz, Gerardo Priego Tapia (rúbrica), Salvador Ruiz Sánchez, Francisco Javier Santos Arreola, Rosa Elva Soriano Sánchez, Alberto Vázquez Martínez (rúbrica), Gerardo Villanueva Albarrán, Javier Martín Zambrano Elizondo (rúbrica).»

Es de primera lectura.

CONDECORACIONES

La Secretaria diputada María del Carmen Salvatori Bronca: «Escudo Nacional de los Estados Unidos Mexicanos.— Poder Legislativo Federal.— Cámara de Diputados.

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Gobernación que suscribe le fue turnado para su estudio y dictamen el expediente con las minutas proyecto de decreto que conceden permiso a los ciudadanos doctor Andrés Lira González y licenciado Héctor Rivero Borrell Miranda para aceptar y usar las condecoraciones que les confieren los gobiernos de la República Francesa y de Finlandia, respectivamente.

La Comisión considera cumplidos los requisitos legales necesarios para conceder el permiso solicitado y, en tal virtud, de acuerdo con lo que establecen la fracción III del apartado C) del artículo 37 constitucional y el artículo 60, segundo párrafo, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter a la aprobación de la honorable asamblea, el siguiente

Proyecto de Decreto

Artículo Primero. Se concede permiso al ciudadano doctor Andrés Lira González para aceptar y usar la condecora-

ción de la Orden Nacional de la Legión de Honor, en grado de Caballero, que le otorga el gobierno de la República Francesa.

Artículo Segundo. Se concede permiso al ciudadano licenciado Héctor Rivera Borrell Miranda para que pueda aceptar y usar la condecoración de la Orden del León de Finlandia Caballero de Primera Clase, que le otorga el gobierno de Finlandia.

Sala de comisiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión. México, DF, a 28 de septiembre de 2007.

La Comisión de Gobernación, diputados: Diódoro Carrasco Altamirano (rúbrica), presidente; Juan Enrique Barrios Rodríguez, Rogelio Carvajal Tejada (rúbrica), Valentina Valia Batres Guadarrama, Narciso Alberto Amador Leal (rúbrica), Alfonso Rolando Izquierdo Bustamante (rúbrica), Érika Larregui Nagel, Layda Elena Sansores San Román (rúbrica), secretarios; Carlos Armando Biebrich Torres (rúbrica), César Octavio Camacho Quiroz, María del Carmen Fernández Ugarte (rúbrica), Ricardo Cantú Garza (rúbrica), Ariel Castillo Nájera (rúbrica), Jesús de León Tello (rúbrica), Javier Hernández Manzanares, Juan Darío Lemarroy Martínez, Miguel Ángel Monraz Ibarra (rúbrica), Mario Eduardo Moreno Álvarez (rúbrica), Adolfo Mota Hernández (rúbrica), María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Luis Gustavo Parra Noriega (rúbrica), Raciél Pérez Cruz, Gerardo Priego Tapia (rúbrica), Salvador Ruiz Sánchez, Francisco Javier Santos Arreola, Rosa Elva Soriano Sánchez, Alberto Vázquez Martínez (rúbrica), Gerardo Villanueva Albarrán, Javier Martín Zambrano Elizondo (rúbrica).»

Es de primera lectura.

VIOLENCIA DE GENERO

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: El siguiente punto del orden del día son dictámenes a discusión con puntos de acuerdo. En virtud de que se encuentran publicados en la Gaceta Parlamentaria, consulte la Secretaría a la asamblea en votación económica si se autoriza que sólo se dé lectura a los puntos de acuerdo.

El Secretario diputado Santiago Gustavo Pedro Cortés: Por instrucciones de la Presidencia se consulta a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que sólo se dé lectura a los puntos de acuerdo. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Las

diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo.

Mayoría por la afirmativa, diputada Presidenta. Se autoriza.

«Dictamen de la Comisión de Equidad y Género, con punto de acuerdo relativo al combate de la violencia de género contra las irregulares en la frontera sur

Honorable asamblea:

A la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados le fue turnada para su estudio y dictamen la proposición con punto de acuerdo relativo al combate de la violencia de género contra las mujeres irregulares en la frontera sur, presentada por la diputada Holly Matus Toledo del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

La Comisión de Equidad y Género, con fundamento en el artículo 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta honorable asamblea, el presente dictamen el cual se realiza de acuerdo con la siguiente

Metodología

Esta comisión dictaminadora desarrolló su trabajo conforme al siguiente procedimiento:

I. En el capítulo *Antecedentes* se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, del recibo de turno para el dictamen del referido punto de acuerdo y del trabajo previo de la comisión.

II. En el capítulo correspondiente a *Contenido del punto de acuerdo*, se exponen los motivos y alcance de la propuesta en estudio, asimismo, se hace una breve referencia de los temas que la componen.

III. En el capítulo de *consideraciones*, la comisión expresa los argumentos de valoración de la propuesta y los motivos que sustentan el resolutivo del dictamen al punto de acuerdo en análisis.

I. Antecedentes.

Mediante la comunicación de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, por la que informa del

turno que corresponde a cada iniciativa o proposición, registradas en el orden del día de la sesión del 26 de abril de 2007, publicada en Gaceta Parlamentaria el 11 de mayo de 2007, se turnó a la Comisión de Equidad y Género para su estudio y posterior dictamen, la proposición con punto de acuerdo presentada por la diputada Holly Matus Toledo relativo al combate de la violencia de género contra las mujeres irregulares en la frontera sur.

II. Contenido del punto de acuerdo.

De la proposición presentada se desprenden los siguientes elementos:

Lo promovente señala que según informe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), actualmente las mujeres constituyen casi la mitad del total mundial de migrantes internacionales: 95 millones. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) afirma que, de los 12.3 millones de personas que realizan trabajos forzados en todo el mundo, la mayoría está constituida por mujeres y niñas: son un 56 por ciento de quienes están siendo objeto de explotación económica bajo coacción y un 98 por ciento de quienes están sujetos a explotación sexual comercial forzada.

Refiere que la situación migratoria en la frontera sur de nuestro país ha empeorado y se ha complicado de tal forma que las mujeres y niñas migrantes no sólo tienen que enfrentar los abusos, extorsiones, vejaciones y humillaciones de los agentes del Instituto Nacional de Migración (INM), policía federal, estatal, municipal y guardias de seguridad privada que trabajan en los trenes de mercancías; sino también de las redes de tráfico de personas, comúnmente llamados polleros o coyotes y de la actuación de bandas de delincuentes, conocidas como mara salvatrucha.

Cita la autora de la proposición un estudio en el que se refiere que un 46 por ciento de las mujeres migrantes habían sufrido algún tipo de violencia, y un 23 por ciento de ellas manifestaron que los principales perpetradores habían sido los oficiales de aduana; seguían los agentes de la policía federal con 10 por ciento; la policía judicial y municipal 10 por ciento; y finalmente, los miembros de las fuerzas armadas con 6 por ciento. Menciona también que la mujer migrante es víctima de violencia sexual con mayor frecuencia que los hombres, en una proporción de 100 a 1.

Por otra parte, menciona que para garantizar el cumplimiento de los artículos 1, 4, 14 y 16 de la Constitución Po-

lítica de los Estados Unidos Mexicanos y de los artículos 22, 23, 24, 25, 26, 42 y 49 de Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, es necesario instrumentar mecanismos, acciones y estrategias que permitan la plena vigencia de los derechos humanos de mujeres y niñas migrantes.

Finalmente, la proposición contiene el siguiente punto de acuerdo:

“Primero. Se exhorta al Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Gobernación, a hacer la declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres migrantes irregulares en la frontera sur de México, con el objetivo fundamental de garantizar la seguridad de las mismas, y el cese de la violencia psicológica, física, sexual e institucional a que son sujetas; todo ello debido a que se satisfacen los requisitos exigidos por el artículo 24 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Segundo. Se solicita a las autoridades federales, con fundamento en el artículo 49 parte *in fine* de la ley en mención, que procedan a hacer las gestiones necesarias para propiciar que las autoridades locales de los estados de la frontera sur, reformen su legislación para considerar como agravantes los delitos contra la vida y la integridad corporal cometidos contra mujeres y niñas migrantes irregulares.

Tercero. En razón de que el mayor número de aseguramientos de mujeres y niñas migrantes irregulares se producen en el estado de Chiapas, se exhorta al Ejecutivo del estado de Chiapas a que integre el Sistema Estatal de Prevención, Erradicación y Sanción de la Violencia contra las Mujeres, con base al artículo 49 fracción VI de la ley referida.”

III. Consideraciones.

Las y los integrantes de la Comisión de Equidad y Género coinciden con los planteamientos expuestos por la promotora y coinciden en la preocupación manifestada sobre la problemática que enfrentan las mujeres migrantes en la frontera sur de nuestro país. De igual forma, las dictaminadoras destacan la siguiente información:

En el mes de julio de 2007, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió una recomendación al Instituto Nacional de Migración y al Ayuntamiento de Tapachula en

relación a que unos 300 menores y adultos guatemaltecos radicados en Tapachula son víctimas de explotación laboral y sexual. Según la recomendación 25/2005, emitida a la comisionada del INM, Cecilia Romero Castillo, y al presidente municipal de Tapachula, Ángel Barrios Zea, en el basurero local trabajan en condiciones infrahumanas 23 niños y niñas menores de edad, así como 91 adultos, todos indígenas de origen guatemalteco. De ese escrito se desprende que laboran en dicho lugar mujeres lactando, niños, adultos y personas de la tercera edad, los cuales lo hacían entre animales de carroña como zopilotes, desechos biológicos infecciosos, sustancias tóxicas y restos de animales en estado de putrefacción, pero sin equipo adecuado para su protección.

El documento hace énfasis en que las mujeres que se dedican a la prostitución en el parque central de esta ciudad, son obligadas a pagar cierta cantidad de dinero a policías municipales para que no sean molestadas o encarceladas por desempeñar el sexoservicio.

En días pasados se dio a conocer un informe de la organización Fin de la Prostitución Infantil, la Pornografía y el Tráfico de Niños con Fines Sexuales (Ecpat, por sus siglas en inglés), en el que se denuncia que un gran número de jóvenes de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua son vendidas a unos 200 dólares, cada una, y son usadas en la explotación sexual y en actividades diversas en otras zonas de territorio mexicano, como albañilería, comercio ambulante y seleccionadoras de basura.

También menciona el informe que tras ser llevadas a Tapachula, las mujeres son redistribuidas a localidades en Veracruz, Distrito Federal, Tamaulipas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Jalisco, Nayarit, Sonora y Sinaloa, que sirven de escalas previas antes de proseguir viaje a Estados Unidos. Según Ecpat 58 por ciento de las víctimas son guatemaltecas y el resto son salvadoreñas y hondureñas, de acuerdo con el estudio, que determinó que sólo en Tapachula hay mil 552 bares y burdeles en los que laboran.

El informe estableció que 45 por ciento de las mujeres sufrieron abuso sexual desde antes de cumplir 12 años de edad y que 98 por ciento tiene entre 15 y 17 años de edad. La clientela, agregó Villarreal, son mayoritariamente mexicanos y extranjeros de todas las edades, con inadecuado manejo de su sexualidad y con cultura machista. Remata señalando que las mujeres no sólo son prostituidas en el sur de México, sino que algunas son compradas para que laboren en el mercado mexicano del servicio doméstico, comercio,

agricultura, construcción, mendicidad o para seleccionar basura.

En ese sentido, la dictaminadora coincide en la grave problemática que sufren las mujeres migrantes en la frontera sur de nuestro país; sin embargo, estima que para alcanzar el objetivo manifestado en la proposición, debe exhortarse a las autoridades involucradas para que adopten las medidas necesarias para atender y solucionar los problemas que enfrentan las mujeres migrantes, toda vez que los esfuerzos que han realizado no han sido suficientes. De igual forma, es necesario que informen de esas medidas a esta soberanía, con la finalidad de que se conozcan las acciones y, en un ejercicio de coordinación entre los poderes y con pleno respeto al ámbito de competencia, coadyuvar en la solución de la materia que nos ocupa.

Por otra parte, considera la dictaminadora que es procedente remitir copia del presente dictamen así como de la proposición que le dio origen, a los titulares de los Poderes Ejecutivos y a las legislaturas locales de las entidades federativas de la frontera sur, para que en el ámbito de sus competencias y atribuciones realicen las acciones que para tal efecto consideren. Y estima oportuno aprobar el punto tercero de la proposición original, toda vez que la mayor problemática es en el estado de Chiapas.

Por lo antes expuesto, la Comisión de Equidad y Género, somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, el siguiente:

Acuerdo

Primero. La Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión exhorta a la titular del Instituto Nacional de Migración para que adopte las medidas necesarias para atender y solucionar los problemas que enfrentan las mujeres migrantes en la frontera sur de nuestro país. Asimismo, solicita al Instituto Nacional de Migración que remita a esta soberanía la información correspondiente de las medidas adoptadas con motivo del presente acuerdo en un plazo de 30 días naturales.

Segundo. En razón de que el mayor número de aseguramientos de mujeres y niñas migrantes irregulares se producen en el estado de Chiapas, se exhorta al Ejecutivo de dicha entidad federativa para que integre el Sistema Estatal de Prevención, Erradicación y Sanción de la Violencia contra las mujeres, con base al artículo 49 fracción VI de la

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Tercero. Remítase copia del presente dictamen y de la proposición con punto de acuerdo que le dio origen a los titulares de los Poderes Ejecutivos y a las legislaturas locales de las entidades federativas de la frontera sur, para que en el ámbito de sus competencias y atribuciones realicen las acciones que para tal efecto consideren.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de septiembre de 2007.

La Comisión de Equidad y Género, siputados: Maricela Contreras Julián (rúbrica), presidenta; Mirna Cecilia Rincón Vargas, Guadalupe Socorro Flores Salazar (rúbrica), Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez (rúbrica), Martha Angélica Tagle Martínez (rúbrica), Olga Patricia Chozas y Chozas (rúbrica), Nelly Asunción Hurtado Pérez, secretarías; Alma Edwviges Alcaraz Hernández, Maribel Luisa Alva Olvera (rúbrica), Irene Aragón Castillo (rúbrica), Aurora Cervantes Rodríguez (rúbrica), Claudia Lilia Cruz Santiago (rúbrica), Aracely Escalante Jasso (rúbrica), Martha Margarita García Müller, Beatriz Eugenia García Reyes, Elda Gómez Lugo (rúbrica), Juana Leticia Herrera Ale (rúbrica), Blanca Luna Becerril, Holly Matus Toledo (rúbrica), María Esperanza Morelos Borja, Rocío del Carmen Morgan Franco, María Beatriz Pagés Llergo Rebollar (rúbrica), Gerardo Priego Tapia, Laura Angélica Rojas Hernández, David Sánchez Camacho (rúbrica), María Oralia Vega Ortiz (rúbrica), María Mercedes Corral Aguilar, Lizbeth Evelia Medina Rodríguez, María Soledad Limas Frescas, Mayra Gisela Peñuelas Acuña (rúbrica).»

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Está a discusión este punto de acuerdo. Se han registrado para participar en el mismo la diputada Martha Angélica Tagle Martínez, del Grupo Parlamentario de Convergencia, la diputada Holly Matus Toledo, del Grupo Parlamentario del PRD y la diputada Mónica Arriola, de Nueva Alianza.

La diputada Maricela Contreras Julián (desde la curul): Presidenta.

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Le dan sonido a la curul de la diputada Maricela.

La diputada Maricela Contreras Julián (desde la curul): Gracias. Me gustaría que me permitiera la palabra, a nombre de la Comisión de Equidad y Género, que fue quien dictaminó esta iniciativa.

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Está bien, diputada, pase, por favor. Usted tendría el uso de la palabra en primer lugar. Tiene la palabra la diputada Maricela Contreras, a nombre de la Comisión de Equidad y Género.

La diputada Maricela Contreras Julián: Con su permiso, diputada Presidenta. El dictamen que hoy nos ocupa merece especial atención y su inmediata resolución, pues estamos hablando de que se encuentra en riesgo la integridad física y psicológica de muchas mujeres migrantes que cruzan la frontera sur de nuestro país. Y en ese sentido quisiera plantear que ojalá se pudiera cambiar el texto, porque no son mujeres irregulares, son mujeres migrantes.

La Comisión de Equidad de Género solicita el apoyo de todas y todos ustedes para aprobar este texto. A la titular del Instituto Nacional de Migración, pues en días pasados se ha dado a conocer el informe de la organización Fin de la Prostitución Infantil y Pornografía y el Tráfico de Niños con Fines Sexuales (ECPAT, por sus siglas en inglés), en el que se denuncia que un gran número de jóvenes de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua son vendidas a unos 200 dólares, cada una, y son usadas en explotación sexual y en actividades diversas en otras zonas del territorio mexicano como albañilería, comercio ambulante y seleccionadoras de basura.

También menciona el informe que tras ser llevadas a Tapachula, las mujeres son redistribuidas a localidades en Veracruz, Distrito Federal, Tamaulipas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Jalisco, Nayarit, Sonora y Sinaloa, que sirven de escalas previas antes de proseguir su viaje a Estados Unidos.

De ahí que también esta Comisión haya considerado exhortar, en específico al gobernador de Chiapas, para que instale el Sistema Estatal de Prevención, Erradicación y Sanción de la Violencia contra las Mujeres, además de remitir este dictamen a las titulares y los titulares de los Poderes Ejecutivos de los estados de la frontera sur para que tomen las medidas, a efecto de que se detenga toda la violencia que se genera en esta región de México.

En la Comisión de Equidad y Género partimos de la premisa de apoyar toda acción en beneficio de las mujeres en nuestro país, en especial de aquellas que buscan erradicar la violencia de género.

De ahí que con las consideraciones expuestas en el dictamen que estamos analizando buscáramos la mejor manera

de aprobar el punto de acuerdo, a efecto de que este grave problema no quedará sin la pronta y debida atención por parte de la Cámara de Diputados con la entrada en vigor de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Precisamente la violencia es una forma de discriminación que impide el pleno goce de todos los derechos que les son reconocidos a las mujeres, por lo que la violencia sexual, psicológica, física y económica que viven las mujeres migrantes se acentúa con el carácter de su estatus migratorio en el país.

Además de que amenaza su salud, productividad y la integración social y económica a una sociedad, sin que la condición migratoria debiera ser un pretexto para que se presente esta situación.

Sin embargo, la situación migratoria de las personas no es una condición para que el Estado no respete ni garantice los derechos humanos, pues debe aplicarse el principio de no discriminación. Éste debe traducirse en que todo trato diferente que se establezca para las personas migrantes, debe ser en el marco jurídico internacional de los derechos humanos. Es decir, no deben violarse los derechos internacionalmente reconocidos a las migrantes y a los migrantes, sea o no legal su estancia.

Compañeras y compañeros, no debemos permitir que la política migratoria de nuestro país por un lado condene los maltratos que reciben nuestras connacionales y nuestros connacionales en el vecino país del norte.

Y que por el otro, las mismas prácticas sean reproducidas por algunas autoridades mexicanas con las personas que cruzan la frontera sur de México. Conductas que refiriéndose a mujeres se manifiestan en abusos sexuales, maltratos laborales, violencia en todas sus formas y falta de respeto a sus derechos humanos.

La Ley contra la Trata de Personas, recientemente aprobada también en el Senado y que está próxima a publicarse, será una herramienta útil para combatir la delincuencia organizada que trafica con personas y que afecta con agravios adicionales a las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Finalmente, solicitamos su voto a favor de este dictamen, pues la violencia que se ejerce contra las mujeres no merece una actitud ni pasiva ni negativa. Por su atención, muchas gracias.

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Muchas gracias, diputada Maricela Contreras. Tiene el uso de la palabra la diputada Martha Angélica Tagle, del Grupo Parlamentario de Convergencia

La diputada Martha Angélica Tagle Martínez: Con el permiso de la Presidencia.

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Adelante, diputada.

La diputada Martha Angélica Tagle Martínez: En México estamos en contra del maltrato, discriminación, xenofobia y exclusión que padecen millones de mexicanos que emigran principalmente a Estados Unidos de Norteamérica.

Durante muchos años, el gobierno, las organizaciones sociales y las personas en lo individual han luchado por lograr un mejor trato en el paso fronterizo a los mexicanos que han decidido marcharse por falta de oportunidades.

En la actualidad ya no sólo están partiendo los hombres, ahora son miles de mujeres las que arriesgan su vida en la búsqueda de mejores oportunidades y condiciones de vida para ellas y sus hijos.

La mirada está siempre puesta al norte, con la esperanza de trabajar y salir de la miseria que les ha obligado a dejar sus lugares de origen y a su familia, sin saber que la realidad es otra.

No se trata sólo de cruzar, una vez vencida la fuerza de la naturaleza del río Bravo, se tiene que saltar una valla física, cultural y social. Los primeros pasos del otro lado de la frontera son como una suerte echada. Así, caminando por el otro lado, se está a merced de los cazadores de inmigrantes, grupos de xenófobos que se divierten con la cacería humana de personas indefensas.

Pero ahí no termina el peligro, la policía fronteriza o en su caso la de los condados no se caracterizan por su amabilidad, profesionalismo o su entrenamiento de primer mundo, sino por la falta de sensibilidad y la manera en que impunemente violan los derechos en el mejor de los casos de los migrantes sin distinción alguna.

Otros, por decirlo de alguna manera, no corren la misma suerte, en el acto son ejecutados —tanto por los grupos de cazadores como por la misma policía—, argumentando que opusieron resistencia.

En esto todos estamos de acuerdo en que es una situación inaceptable. Sí es una situación inaceptable en la frontera norte con nuestros paisanos. También es inaceptable que nosotros hagamos lo mismo en la frontera sur.

De acuerdo con el punto que se está tratando hoy, sale a la luz que está sucediendo también lo mismo en la frontera sur de nuestro país; es decir, en el estado de Chiapas, donde miles de mujeres centroamericanas y sudamericanas padecen una violencia sistemática de grupos organizados, como de corporaciones e instituciones insensibles al padecimiento y la pobreza que estas mujeres han sufrido a lo largo de su viacrucis en la búsqueda de lograr el sueño americano.

Por eso, a nombre del Grupo Parlamentario de Convergencia, pedimos su voto a favor de este punto de acuerdo. Y al mismo tiempo, solicitamos que en estos trabajos se coordinen con la Fevin de la PGR, para que con la sensibilidad que tienen puedan atender los casos de mujeres que han sido víctimas de violencia y abuso sexual en la frontera sur de nuestro país.

Es cuanto, señora Presidenta.

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Gracias, diputada Martha Angélica Tagle Martínez.

Esta Presidencia le da más cordial bienvenida a nombre del pleno, a los alumnos de la ciudad de Orizaba, Veracruz. Sean bienvenidos en esta visita que realizan con nosotros.

Tiene el uso de la palabra, la diputada Holly Matus Toledo, del Grupo Parlamentario del PRD.

La diputada Holly Matus Toledo: Con su permiso, señora Presidenta.

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Adelante, diputada.

La diputada Holly Matus Toledo: Compañeras diputadas y compañeros diputados, de manera constante el Ejecutivo, el Legislativo y la sociedad civil han emitido pronunciamientos exigiendo el respeto de los derechos humanos de las migrantes y los migrantes en la frontera norte.

Irónicamente exigimos en el norte, pero nos olvidamos de los mil 138 kilómetros de frontera sur, en donde —de acuerdo con las estadísticas del Instituto Nacional de Mi-

gración— el número de migrantes asegurados ha aumentado en 74 por ciento.

Nos encontramos ante un fenómeno masivo que implica un cambio en la naturaleza del proceso migratorio en la frontera sur de nuestro país. Día a día, se constatan extremos dramáticos, que conmueven e indignan y desafían a la conciencia de la humanidad, la cual —en múltiples ocasiones y lamentablemente— permanece impávida.

Es ofensivo ver, presenciar, escuchar o vivir, las constantes, sistemáticas y reiteradas violaciones de los derechos esenciales de las mujeres migrantes.

Según un informe del Fondo de Población de Naciones Unidas, actualmente las mujeres constituyen casi la mitad del total mundial de migrantes internacionales, 95 millones.

La Organización Internacional del Trabajo afirma que, de los 12.3 millones de personas que realizan trabajos forzados en todo el mundo, la mayoría está constituida por mujeres y niñas.

Sin embargo, hay que asentar que la situación migratoria en la frontera sur de nuestro país ha empeorado y se ha complicado de tal forma que las mujeres y niñas migrantes no sólo tienen que enfrentar el desplazamiento, el desapego, la angustia de dejarlo todo.

También se enfrenta a los abusos, extorsiones, vejaciones y humillaciones de los agentes de inmigración, de la policía federal, estatal y municipal, y guardias de seguridad privada, así como de las redes de tráfico de personas comúnmente llamados “polleros” o “coyotes” y de la actuación de bandas de delincuentes conocidos como “Maras Salvatruchas”.

Ser migrante, ser pobre y ser mujer incrementa la posibilidad de sufrir violencia. La vulnerabilidad a la que son sometidas estas mujeres y niñas es producto de su doble condición, además de una cuestión de género, es producto de la criminalización de la migración en nuestro país.

No sólo son mujeres y niñas, además son migrantes ilegales y son tratadas como delincuentes por las autoridades y por la población mexicana, cuando no debería de ser así.

Debemos apoyar este punto de acuerdo y a eso las invitamos, para poder tener congruencia. Es incongruente que en México se defiendan internacionalmente los derechos de los

migrantes, pero se viole de manera brutal en el territorio mexicano. Es hipócrita una política que censure la migración ilegal, pero que se beneficia de ella. Muchas gracias.

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Gracias, diputada Holly Matus. Tiene el uso de la palabra la diputada Mónica Arriola, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza.

La diputada Mónica Arriola: Con el permiso de la Presidencia. Compañeros y compañeras legisladores, la violencia es una parte insoslayable en la vida de las mujeres migrantes. El 80 por ciento de este grupo son víctimas de explotación sexual, lo que ha convertido a nuestra frontera sur en el nicho perfecto para el comercio sexual. Sobre todo para quienes buscan mujeres con cuerpos de niñas y caras bien maquilladas para disimular su corta edad.

El Grupo Interagencial de Género de las Naciones Unidas en México informó que tan sólo en Chiapas cada semana se registran alrededor de 7 violaciones a mujeres migrantes, pero la cifra puede ser hasta 30 veces mayor, por los muchos delitos que no son denunciados.

Estados como Chiapas dan clara muestra de un sistema de justicia penal que carece de perspectiva de género y derechos humanos, completamente al margen de los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Las mujeres que migran a otro país enfrentan una doble discriminación, primero como mujeres y después como migrantes, lo que limita su acceso, por un lado a programas sociales y a servicios de salud, y por el otro, a una sana integración a la vida reproductiva.

La violencia contra las mujeres migrantes representa un alto costo para la sociedad. Por ello, Nueva Alianza se pronuncia a favor de poner orden en la frontera sur, para evitar que se siga gestando esta larga cadena de abusos en contra de ellas, la cual se manifiesta en violencia de género, trata de personas, explotación laboral, agresión sexual y discriminación.

Nos sumamos al exhorto hecho en Inmujeres para que se instrumenten en la frontera acciones y estrategias necesarias que permitan la vigencia de los derechos humanos de mujeres, niñas y migrantes, y al Ejecutivo estatal para que integre el sistema estatal de prevención, erradicación y sanción de la violencia contra mujeres. Muchas gracias, compañeros.

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Gracias, diputada Mónica Arriola. Tiene el uso de la palabra la diputada Laura Angélica Rojas Hernández, del Grupo Parlamentario de Acción Nacional.

La diputada Laura Angélica Rojas Hernández: Con su venia, señora Presidenta. Las diputadas y los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional hemos reconocido la problemática que acontece en la frontera sur donde, como ya se ha mencionado, mujeres y niños son expuestos todos los días a bandas de delincuentes, como las maras; a la extorsión de los polleros y, por supuesto, a las redes de delincuencia organizada de trata de personas y de explotación sexual comercial infantil.

Sin embargo, esta problemática no se limita exclusivamente al estado de Chiapas, esta problemática está identificada en toda la frontera sur.

Nosotros nos sumamos a este punto de acuerdo, pero también queremos hacer un llamado al Instituto Nacional de Migración, para que se incluya la supervisión de los demás estados de la frontera sur. En este sentido queremos dar el respaldo a este punto de acuerdo y nos sumamos. Gracias, señora Presidenta.

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Gracias, diputada Laura Angélica Rojas Hernández. Tiene el uso de la palabra la diputada Elsa Conde Rodríguez, del Grupo Parlamentario Alternativa.

La diputada Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez: Con su permiso, señora Presidenta. Honorable asamblea, las terribles condiciones económicas que obligan a miles de habitantes centroamericanos a buscar fortuna en el norte del continente son dramáticas por sí mismas, pero ya en nuestro territorio los migrantes de esa región se convierten de inmediato en el jugoso botín de toda clase de actividades lucrativas ilegales y criminales.

La violencia ejercida contra las mujeres y las niñas en la frontera sur es de una crudeza pocas veces vista en la historia, incluso en épocas de guerra. Esclavismo laboral y sexual, infantil y juvenil; prostitución forzada de mujeres; torturas; violaciones y toda clase de malos tratos en centros de detención que violan disposiciones normativas nacionales e internacionales.

Corrupción generalizada de autoridades y trata de personas a gran escala son moneda corriente en nuestra frontera con

Centroamérica. Sin embargo, la indiferencia de numerosas autoridades ante la gravedad y variedad que adquiere la violencia contra las mujeres en la frontera sur demuestra, una vez más, que la defensa de sus derechos tiene peso únicamente en la retórica del gobierno y nunca o casi nunca en su ejercicio.

Es necesario recordar, nuevamente, que entre las dependencias más señaladas como victimarias y violadoras de los derechos humanos fundamentales se encuentran las del Instituto Nacional de Migración y las policías federales y estatales, lo que hace indispensable, tal y como este punto de acuerdo propone, involucrar de inmediato y con un compromiso verdadero al Poder Ejecutivo federal y a los estados fronterizos del sur.

En consecuencia, Alternativa Socialdemócrata apoya plenamente el punto de acuerdo que se nos presenta y alerta sobre la necesidad adicional de apoyar la descriminalización formal de los migrantes que ingresan a nuestro territorio nacional, tal y como fue votado y enviado a la Cámara de Senadores mediante la iniciativa presentada, entre otras personas, por el compañero diputado José Jacques y Medina, del PRD, en abril de este mismo año.

Compañeros y compañeras, debemos ser consecuentes. Pedimos un trato justo y humanitario para nuestros migrantes en la frontera norte, como sin duda es nuestra obligación, pero parecemos olvidar que estos reclamos jamás serán creíbles para nuestros vecinos del norte mientras nosotros mismos seamos incapaces de respetar los derechos humanos dentro de nuestras propias fronteras.

Mostremos voluntad genuina, apoyemos acciones concretas y exijamos resultados. Éste es un imperativo ético sobre el que Alternativa no dejará de insistir. Muchas gracias.

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Gracias, diputada Elsa Conde Rodríguez.

En virtud de que no se ha registrado ningún orador más se considera suficientemente discutido. Consulte la Secretaría a la asamblea en votación... La diputada Martha Hilda González Calderón, si le dan sonido. Diputada, ¿con qué objeto?

La diputada Martha Hilda González Calderón (desde la curul): Si me permite hacer uso de la palabra también, para externar la opinión sobre este punto.

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Claro, diputada. Si gusta pasar en este momento.

La diputada Martha Hilda González Calderón: Muchas gracias, señora Presidenta. El Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional es sensible también a este dictamen que la Comisión de Equidad y Género ha puesto a consideración de esta asamblea.

Ya lo decía quien me antecedió en el uso de la palabra: desde esta tribuna se ha mencionado mucho cuáles son las violaciones a los derechos humanos que mujeres, niñas y niños han padecido en la frontera norte de este país.

Pero toca a nosotros dar el ejemplo de que se respeten dichos derechos humanos de aquellas personas que, por necesidad, tienen que incursionar en la frontera sur de nuestro territorio nacional.

Por eso vemos con mucha preocupación las violaciones que se dan y por supuesto nos sumamos de manera categórica al dictamen que la Comisión de Equidad y Género somete a la consideración de esta honorable legislatura.

Nos queda muy claro que niñas que son sometidas a la prostitución, que niños también que son forzados a trabajar en áreas de desechos, que mujeres que tienen que venir saliendo de condiciones terribles de sus países necesitan también tener la protección del Estado mexicano.

Por eso, con un reconocimiento al trabajo comprometido que están haciendo las compañeras de la Comisión de Equidad y Género, nos sumamos a este dictamen. Muchas gracias.

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Gracias, diputada Martha Hilda González Calderón. ¿No hay ningún orador más que se vaya a inscribir en este punto? Entonces se considera suficientemente discutido. Consulte la Secretaría en votación económica a la asamblea si se aprueba el punto de acuerdo.

El Secretario diputado Santiago Gustavo Pedro Cortés: En votación económica se pregunta si se aprueba el punto de acuerdo. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo.

Mayoría por la afirmativa, diputada Presidenta.

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Aprobado el punto de acuerdo. Comuníquese. Continúe la Secretaría, por favor.

ISOSA

El Secretario diputado Santiago Gustavo Pedro Cortés: «Dictamen de la Comisión de la Función Pública, con punto de acuerdo para exhortar a la Secretaría de la Función Pública a investigar en ejercicio de sus atribuciones los vínculos entre ISOSA y la Administración General de Aduanas

Honorable Asamblea:

La Comisión de Función Pública de esta honorable Cámara de Diputados, con base en las facultades que le confieren los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e) y f); y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 58 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a su consideración el dictamen sobre la proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Poder Ejecutivo federal a instruir a la Secretaría de la Función Pública para que investigue los vínculos entre ISOSA y la Administración General de Aduanas.

Antecedentes

La proposición que se dictamina fue publicada en la Gaceta Parlamentaria número 2174-I del miércoles 17 de enero de 2007, y presentada por el diputado Raúl Cervantes Andrade, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

En esa misma fecha la Presidencia de la Comisión Permanente la turnó para su estudio y dictamen a la Comisión de la Función Pública.

Recibida en la comisión, y una vez sometida la proposición a estudio y análisis, se preparó un proyecto de dictamen en sentido positivo, que fue presentado a la consideración y discusión del pleno de este órgano legislativo, que lo aprobó en la sesión de fecha 19 de septiembre de 2007, con 20 votos a favor, ninguno en contra, una abstención y sin votos particulares.

Consideraciones

I. El objeto del punto de acuerdo que se dictamina es que esta honorable Cámara de Diputados exhorte al titular del Poder Ejecutivo federal a instruir a la Secretaría de la Función Pública para que investigue los vínculos entre ISOSA y la Administración General de Aduanas, los términos de su contrato, la forma en la que se adjudicó y en que opera y, de encontrarse irregularidades, proceda conforme a la ley, y que los resultados de dichas indagaciones se hagan del conocimiento de esta Cámara.

II. ISOSA (Integradora de Servicios Operativos, SA de CV) es una empresa privada que presta servicios de procesamiento electrónico de datos y de despacho aduanero a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y del Servicio de Administración Tributaria, así como otros a las empresas del sector público. Con posterioridad el fideicomiso Aduanas I, que se constituyó en 1993 para la modernización aduanal, como una exigencia derivada de las negociaciones del TLC; se decidió crear un fideicomiso en donde se incorporó el cobro del derecho de trámite aduanero para importadores y exportadores, abriendo para ello una cuenta en Nacional Financiera.

III. En 2004, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público interpuso la controversia constitucional 84/2004 en contra de la Auditoría Superior de la Federación, objetando sus facultades constitucionales para solicitar información y fiscalizar los recursos del derecho de trámite aduanero, con el argumento de que la naturaleza de los recursos manejados por ISOSA eran “privados” y, por tanto, no eran objeto de revisión y fiscalización. El 14 de agosto de 2006, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a conocer su fallo al respecto, con votación de ocho a tres, negando la posibilidad de auditar al mencionado fideicomiso y, por consecuencia, a ISOSA.

IV. El presente proyecto tiene por objeto que la Secretaría de la Función Pública investigue los vínculos entre ISOSA y la Administración General de Aduanas, mas no que se audite a la empresa en cuestión, ya que para el diputado proponente así como para la fracción parlamentaria que representa, es imperante que se garantice a los ciudadanos que: “...esta administración no manipulará información en los medios de comunicación y que se desenvolverá con estricto apego a derecho...”

V. El pasado 7 de mayo del año en curso se creó en esta honorable Cámara de Diputados la Comisión de Investigación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria en cuanto al origen, cobro, destino e impacto que tiene en las finanzas el pago del derecho de tramite aduanero, presidida por el diputado Pablo Trejo Pérez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Aún cuando el objetivo general de la comisión investigadora en comento, plasmado en su programa de trabajo 2007-2009, radica en analizar, debatir y, en su caso, proponer un informe que documente y concluya si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y las entidades paraestatales que hayan participado en el cobro, administración, destino e impacto de los derechos de trámite aduanero se ajustaron al marco jurídico vigente, si afectaron o no a la hacienda pública y si existen evidencias o conductas que deban ser del conocimiento de las autoridades para que inicien las investigaciones correspondientes, incluyendo a la empresa Integradora de Servicios Operativos, SA de CV (ISOSA); el exhorto propuesto vendría a complementar y apoyar el trabajo realizado por esta comisión especial, respetando el ámbito competencial de cada una de las comisiones.

VI. La Administración General de Aduanas es una unidad del SAT, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a ella corresponde organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera, de conformidad con lo establecido en la fracción XII del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

VII. Por otra parte, a la Secretaría de la Función Pública corresponde realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere; todo lo anterior con fundamento en las fracciones VII y XXV del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Con fundamento en lo anterior, se somete a la consideración de esta soberanía el siguiente

Dictamen

Primero. Se exhorta respetuosamente a la Secretaría de la Función Pública para que, en ejercicio de sus atribuciones, investigue los vínculos entre ISOSA y la Administración General de Aduanas; los términos de su contrato; la forma en la que se adjudicó y opera; y, de encontrarse irregularidades, proceda conforme a la ley.

Segundo. Que los resultados de dichas indagaciones se hagan del conocimiento de esta honorable Cámara de Diputados.

Palacio Legislativo de San Lázaro. México, DF, a 19 de septiembre de 2007.

La Comisión de la Función Pública, diputados: Benjamín Ernesto González Roaro (rúbrica), presidente; José Guillermo Velázquez Gutiérrez (rúbrica), Jesús Evodio Velázquez Aguirre (rúbrica), Enrique Cárdenas del Avellano (rúbrica), secretarios; Moisés Alcalde Virgen (rúbrica), Jesús Sergio Alcántara Núñez, Alma Edwviges Alcaraz Hernández (rúbrica), Jesús Arredondo Velázquez (rúbrica), Carlos Armando Biebrich Torres, María Eugenia Campos Galván (rúbrica), Andrés Carballo Bustamante (rúbrica en abstención), María de Jesús Martínez Díaz (rúbrica), Joaquín Conrado de los Santos Molina (rúbrica), Mario Enrique del Toro (rúbrica), Adriana Díaz Contreras (rúbrica), Arturo Flores Grande (rúbrica), Javier Guerrero García, René Lezama Aradillas (rúbrica), Apolonio Méndez Meneses (rúbrica), Mario Mendoza Cortés, Carlos Orsoe Morales Vázquez (rúbrica), Alan Notholt Guerrero (rúbrica), Héctor Padilla Gutiérrez, Rafael Plácido Ramos Becerril (rúbrica), Marcos Salas Contreras, María Elena Torres Baltazar, Ramón Valdez Chávez (rúbrica), María del Carmen Fernández Ugarte (rúbrica).»

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Está a discusión el punto de acuerdo. En virtud de que no se ha registrado orador alguno, se considera suficientemente discutido. Continúe la Secretaría, por favor.

PRESUPUESTO CARRETERO

El Secretario diputado Santiago Gustavo Pedro Cortés: «Dictamen de la Comisión de la Función Pública, con punto de acuerdo por el que se solicita a la Secretaría de la Función Pública que investigue los contratos suscritos entre la empresa Facopsa y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Honorable Asamblea:

La Comisión de Función Pública de la honorable Cámara de Diputados, con base en las facultades que le confieren los artículos 39 y 45 numeral 6 incisos e) y f); y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 58 y 60 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a su consideración: “Dictamen sobre la proposición con punto de acuerdo por el que se solicita a la Secretaría de la Función Pública, que investigue los contratos suscritos entre la empresa Facopsa y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes”.

Antecedentes

La proposición que se dictamina fue publicada en la Gaceta Parlamentaria número 2179-II del miércoles 24 de enero de 2007, y presentada por el diputado Raúl Cervantes Andrade, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

En esa misma fecha la Presidencia de la Comisión Permanente la turnó para su estudio y dictamen a la Comisión de la Función Pública.

Recibida en la comisión, y una vez sometida la proposición a estudio y análisis, se preparó un dictamen por la afirmativa, que fue sometido a la consideración y discusión del Pleno de la comisión, que lo aprobó en la sesión de fecha 19 de septiembre de 2007, con 21 votos a favor, ninguno en contra, sin abstenciones ni votos particulares.

Análisis de la proposición

I. De acuerdo al texto de la proposición, se presume que la empresa de Fabricación y Colocación de Pavimentos, SA de CV, (Facopsa), ha desviado el presupuesto carretero, en condiciones poco claras, dejando obras inconclusas por las cuales cobró por anticipado.

En consecuencia la proposición de referencia tiene por objeto que la Secretaría de la Función Pública investigue los contratos suscritos entre la empresa Facopsa y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ya que para el diputado proponente “...entre los casos que más llamaron la atención de la opinión pública a fines de sexenio pasado, destaca una secuela de vinculaciones ligadas al tráfico de influencias, la asignación irregular de contratos, la tolerancia a la evasión fiscal, entre otras...”

II. Es importante señalar que el proponente sólo cita como referencia en su proyecto que al señor Mares Hernández: "...se (le) ligó con el despojo de El Tamarindillo, en Michoacán, con las cabañas de Los Pinos y con el arreglo con presumibles fondos públicos de los ranchos del señor Fox". En ningún momento cita específicamente irregularidades en tramos carreteros determinados.

Ésta comisión dictaminadora considera que la proposición es procedente, con fundamento en la fracción XVII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que habla acerca del despacho de asuntos que atiende la Secretaría de la Función Pública:

"Artículo 37...

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que pueden constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, presentándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

..."

De igual modo, es aplicable, al caso que nos ocupa, el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al señalar que las personas que manejen recursos federales serán sujetos a esta ley pese a que no posean el carácter de servidor público:

"Artículo 2. Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales".

Conclusión

Partiendo del análisis de la proposición que se dictamina, los diputados y las diputadas integrantes de la Comisión de la Función Pública de la Cámara de Diputados, creemos que es fundamental promover la cultura de la legalidad y la rendición de cuentas ya que sólo de este modo mejoraremos la gestión de la administración pública federal. En virtud de lo cual, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente

Dictamen

Primero. La Cámara de Diputados exhorta respetuosamente a la Secretaría de la Función Pública para que realice una investigación –de conformidad con las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal–, sobre los contratos suscritos entre la empresa Facopsa y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a efecto de que pueda establecer posibles irregularidades y, en su caso, se finquen las sanciones pertinentes.

Asimismo, en caso de encontrarse irregularidades, en cumplimiento a la legislación aplicable, se precise el daño al erario y se definan plazos y montos para su reintegro a la Tesorería de la Federación.

Segundo. En caso de existir algún avance sobre estas investigaciones, se informe a esta Cámara, a la brevedad, sobre el estado que guarda dicha investigación.

Palacio Legislativo de San Lázaro.— México, DF, a 19 de septiembre de 2007.

La Comisión de la Función Pública, diputados: Benjamín Ernesto González Roaro (rúbrica), presidente; José Guillermo Velázquez Gutiérrez (rúbrica), Jesús Evodio Velázquez Aguirre (rúbrica), Enrique Cárdenas del Avellano (rúbrica), secretarios; Moisés Alcalde Virgen (rúbrica), Jesús Sergio Alcántara Núñez, Alma Edwviges Alcaraz Hernández (rúbrica), Jesús Arredondo Velázquez (rúbrica), Carlos Armando Biebrich Torres, María Eugenia Campos Galván (rúbrica), Andrés Carballo Bustamante (rúbrica), María de Jesús Martínez Díaz, Joaquín Conrado de los Santos Molina (rúbrica), Mario Enrique del Toro (rúbrica), Adriana Díaz Contreras (rúbrica), Arturo Flores Grande (rúbrica), Javier Guerrero García, René Lezama Aradillas (rúbrica), Apolonio Méndez Meneses (rúbrica), Mario Mendoza Cortés, Carlos Orsoe Morales Vázquez (rúbrica), Alan Notholt Guerrero (rúbrica), Héctor Padilla Gutiérrez, Rafael Plácido Ramos (rúbrica), Marcos Salas Contreras (rúbrica), María Elena Torres Baltasar, Ramón Valdez Chávez (rúbrica), María del Carmen Fernández Ugarte (rúbrica).»

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Está a discusión el punto de acuerdo. No habiendo oradores, se reserva para su votación.

LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

El Secretario diputado Santiago Gustavo Pedro Cortés:
«Dictamen de la Comisión de la Función Pública, con punto de acuerdo para exhortar a la Auditoría Superior de la Federación y a la Comisión de la Función Pública a revisar y evaluar la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Honorable Asamblea:

La Comisión de la Función Pública de la Cámara de Diputados, con base en las facultades que le confieren los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e) y f), y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 58 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a su consideración **dictamen sobre la proposición con punto de acuerdo para exhortar a la Auditoría Superior de la Federación y a la Comisión de la Función Pública a revisar y evaluar la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.**

Antecedentes

La proposición que se dictamina fue publicada en la Gaceta Parlamentaria número 2179-II, del miércoles 24 de enero de 2007, y presentada el 1 de febrero de 2007 ante la Comisión Permanente por el diputado José Alfonso Suárez del Real y Aguilera, y por la senadora María de Lourdes Rojo e Inchuástegui, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

En la misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente la turnó para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de la Función Pública, y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Una vez recibida y previo estudio, se preparó un proyecto de dictamen a favor, el cual fue presentado a la consideración y discusión de esta comisión, la que lo aprobó en sesión de fecha 19 de septiembre de 2007, con 21 votos a favor y ninguno en contra, sin abstenciones ni votos particulares.

Contenido de la proposición

Los legisladores proponentes, en la exposición de motivos se refieren al desarrollo que se ha dado en la materia de ser-

vicio profesional de carrera y al avance que ha significado la promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, debido a que “el nombramiento de funcionarios en la administración pública fue durante muchos años el mecanismo para pagar favores, otorgar prebendas y resolver compromisos contraídos durante las campañas electorales”.

La proposición hace especial énfasis en el debate que tuvo lugar en la Cámara de Senadores y que se suscitó con motivo de la iniciativa que desembocó en la promulgación de la mencionada ley.

Los legisladores proponen el siguiente acuerdo:

Primero. Se exhorta a la Auditoría Superior de la Federación y a la Comisión de la Función Pública de la Cámara de Diputados para que se revise y evalúe la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Segundo. Se cite a comparecer al secretario de la Función Pública para que explique los procedimientos que se han seguido en el nombramiento de funcionarios de diferentes niveles y dependencias al margen de lo establecido en la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

Consideraciones

Primera. Que la Auditoría Superior de la Federación no es competente para revisar y evaluar la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal como plantean los proponentes.

El artículo 16 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece de manera clara las atribuciones con que cuenta la Auditoría Superior de la Federación, que esencialmente son el instrumento a través del cual la auditoría cumple su principal encomienda, **la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública**, en los términos de lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la federación de la Cámara de Diputados tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

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 el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

...

II. Entregar el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. (...)

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten la hacienda pública federal o el patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

...

...

...

...

De acuerdo con lo anterior, la Auditoría Superior de la Federación no es competente para revisar y evaluar la aplica-

ción de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal como plantean los proponentes, por lo que es inviable que se lleve a cabo el exhorto de la proposición.

Segunda. En cuanto a la problemática planteada por el proponente respecto al servicio profesional de carrera, es conveniente señalar que tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la de Función Pública han venido trabajando de manera coordinada en el desarrollo e implantación de esquemas tendentes a homologar, estandarizar y agilizar los procesos en la administración pública federal, a fin de lograr un gobierno más eficiente en el ejercicio del gasto.

Por ello se ha adoptado un sistema de presupuesto basado en resultados para la administración pública federal, que consiste en un conjunto de procesos e instrumentos que permitirán que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los resultados de la aplicación de los recursos públicos.

Asimismo, la Secretaría de la Función Pública y la de Hacienda y Crédito Público pondrán en marcha el Programa de Mejoramiento de la Gestión, el cual se traduce en compromisos de modernización de las dependencias y las entidades de la administración pública federal, el programa tiene por objeto promover la transformación de la gestión mediante acciones interrelacionadas que permitan

- Reducir costos a partir de la optimización de los recursos y la operación de procesos eficientes.
- Incrementar la productividad.
- Mejorar la calidad de los servicios y utilizar tecnologías y mejores prácticas de administración.

Adicionalmente a lo anterior, la Secretaría de la Función Pública ha venido impulsando y dando particular observancia al acuerdo de austeridad emitido el pasado 4 de diciembre de 2006 por el titular del Poder Ejecutivo federal, por el cual la administración pública federal está ajustando el gasto de operación de las dependencias y de las entidades paraestatales, a través de una serie de acciones específicas en materia de control de recursos humanos y estandarización de estructuras y procedimientos que mejorarán el presupuesto y el control de los recursos públicos, así como la gestión pública.

Con base en lo anterior, una de las acciones que ya están en proceso es la implantación del modelo de transformación y metodología para la aplicación de la reconfiguración de las estructuras de la administración pública federal. Con ello, entre otras cosas, se evaluarán y perfilarán los puestos de mando de las dependencias y de las entidades, lo que permitirá reducir el gasto sin afectar la operación y la calidad de los bienes y los servicios que se presta el sector público.

Tercera. Respecto al segundo punto de la proposición, es importante señalar que, de acuerdo con la fracción VI Bis del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Función Pública es la encargada de operar el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, por lo que es correcto el exhorto planteado por los proponentes:

Artículo 37. ...

VI Bis. Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal en los términos de la ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas.

Cuarta. Es del conocimiento de esta comisión que hubo otra proposición en el mismo sentido que la que nos ocupa, presentada por el diputado Hugo Eduardo Martínez Padilla, el martes 6 de febrero de 2007, ante la Comisión Permanente. Dicha proposición fue dictaminada por la Primera Comisión de la Permanente, el 25 de julio de 2007, de la siguiente manera:

Único. La Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión solicita a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública información pormenorizada relativa al diagnóstico y resultados, conforme al Sistema de Evaluación del Desempeño, actualizada al primer semestre de 2007, sobre los programas del Servicio Civil de Carrera, de Separación Voluntaria y de Austeridad, en todas las áreas de la administración pública federal, a fin de conocer la eficacia y eficiencia de sus resultados en el ahorro de recursos públicos. Una vez concluido el estudio, que sus conclusiones se entreguen por escrito a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, todas de la Cámara de Diputados.

En virtud de lo anterior, la Comisión de la Función Pública podrá revisar y evaluar la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal una vez que cuente con la información que envíen las secretarías referidas en el acuerdo aprobado por la Comisión Permanente.

Quinta. Aunado a lo anterior, esta comisión considera que, con objeto de agilizar y profundizar en el análisis que respecto a la aplicación de la ley del servicio profesional, es relevante que acuda ante esta comisión el titular de la Unidad de Servicio Profesional de Carrera y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal.

Conclusión

En virtud de lo anterior, esta comisión dictaminadora somete a la consideración de esta soberanía el siguiente

Dictamen

Único. La Cámara de Diputados exhorta respetuosamente al secretario de la Función Pública para que, en el marco de sus atribuciones, instruya al funcionario encargado de la implantación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera, para que comparezca ante la Comisión de la Función Pública a explicar los procedimientos que se han seguido en el marco del mismo, en los términos expuestos en el exhorto dirigido a esa secretaría por la Comisión Permanente el 25 de julio de 2007.

Palacio Legislativo de San Lázaro.— México, DF, a 19 de septiembre de 2007.

La Comisión de la Función Pública, diputados: Benjamín González Roaro (rúbrica), presidente; José Guillermo Velázquez Gutiérrez (rúbrica), Jesús Evodio Velázquez Aguirre (rúbrica), Enrique Cárdenas del Avellano (rúbrica), secretarios; Moisés Alcalde Virgen (rúbrica), Jesús Sergio Alcántara Núñez, Alma Edwivges Alcaraz Hernández (rúbrica), Jesús Arredondo Velázquez (rúbrica), Carlos Armando Biebrich Torres, María Eugenia Campos Galván (rúbrica), Andrés Carballo Bustamante (rúbrica), María de Jesús Martínez Díaz (rúbrica), Joaquín Conrado de los Santos Molina (rúbrica), Mario Enrique del Toro (rúbrica), Adriana Díaz Contreras (rúbrica), Arturo Flores Grande (rúbrica), Javier Guerrero García, René Lezama Aradillas (rúbrica), Apolonio Méndez Meneses (rúbrica), Mario Mendoza Cortés, Carlos Orsoe Morales Vázquez (rúbrica), Alan Notholt Guerrero (rúbrica), Héctor Padilla Gutiérrez, Rafael Plácido Ramos Becerril (rúbrica), Marcos Salas Contreras, María Elena Torres Baltasar, Ramón Valdés Chávez (rúbrica), María del Carmen Fernández Ugarte (rúbrica).»

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Está a discusión el punto de acuerdo, y se ha inscrito en este punto el diputado José Alfonso Suárez del Real y Aguilera, del PRD, para posicionar respecto al mismo. ¿No está? Tiene el uso de la palabra el diputado José Alfonso Suárez del Real y Aguilera, para hablar respecto al punto de Función Pública con punto de acuerdo para exhortar a la Auditoría Superior de la Federación y a la Comisión...

El diputado José Alfonso Suárez del Real y Aguilera (desde la curul): Señora Presidenta, declino.

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: ¿Declina? No habiendo oradores en este punto se reserva para su votación. Continúe la Secretaría.

El Secretario diputado Santiago Gustavo Pedro Cortés: En votación económica se pregunta si se aprueban los puntos de acuerdo. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Los diputados y las diputadas que estén por la negativa sírvanse manifestarlo.

Mayoría por la afirmativa, diputada Presidenta.

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Aprobados los puntos de acuerdos. Comuníquense.

LEY DE AVIACION CIVIL

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: El siguiente punto del orden del día es la discusión de dictámenes negativos relativos a iniciativas. En virtud de que se encuentran publicados en la Gaceta Parlamentaria, consulte la Secretaría a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que sólo se dé lectura a los puntos de acuerdo.

La Secretaria diputada María del Carmen Salvatori Bronca: Por instrucciones de la Presidencia se consulta a la asamblea, en votación económica, si se autoriza que sólo se dé lectura a los puntos de acuerdo. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo.

Mayoría por la afirmativa, diputada Presidenta,

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Se autoriza. Continúe la Secretaría, por favor.

La Secretaria diputada María del Carmen Salvatori Bronca: «Dictamen de la Comisión de Comunicaciones, con punto de acuerdo por el que se desecha la iniciativa que reforma y adiciona el artículo 15 de la Ley de Aviación Civil

Honorable Asamblea:

Con fundamento en los artículos 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60, 87, 88 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Comunicaciones somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados de la LX Legislatura el presente dictamen, a partir de los siguientes antecedentes de trámite y consideraciones de resolución.

Antecedentes

1. En la sesión ordinaria de fecha 25 de mayo de 2005 se dio cuenta a la asamblea de la Cámara de Diputados de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 15 de la Ley Aviación Civil, a cargo del diputado Jesús González Schmal, del Grupo Parlamentario de Convergencia.

2. En la misma sesión y fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en uso de sus facultades, instruyó el turno de la iniciativa a la Comisión de Comunicaciones para su estudio y dictamen.

3. La Comisión de Comunicaciones procedió a la revisión del expediente legislativo, al análisis de la iniciativa y a la elaboración del presente dictamen, con base en las siguientes

Consideraciones

Considera el legislador ponente que la Ley de Aviación Civil del 12 de mayo de 1995, hoy vigente, que reemplazó su antecesora con la misma denominación, de 1940, tuvo como propósito, en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, a cuya iniciativa se debe su redacción, implantar las mejores condiciones para que, en la política económica del neoliberalismo, se eliminaran las supuestas o reales sobrerregulaciones y la protección de la industria nacional porque, según la exposición de motivos que la presentaba, en el sector de la industria aérea se generó una actitud poco competitiva.

La nueva ley, entonces, obedecía a la política de desregulación de 1991 y su contenido se inscribía en las directrices recomendadas por los organismos internacionales de crédito como condiciones para los países que quisieran acceder a dichos recursos o renegociar su abultada deuda.

El espíritu de liberalización alcanzó las tarifas y, a su vez, alentó la proliferación de líneas aéreas pequeñas que incurrieron en un mercado que, pese a los augurios prometedores de su crecimiento, prácticamente se encontraba paralizado; y las optimistas predicciones se derrumbaron, dándose como consecuencia una serie de fracasos financieros, con desafortunados accidentes aéreos.

En el corto y mediano plazos se han cerrado varias nuevas líneas aéreas, dejando, como generalmente ocurre, al Estado los adeudos más significativos en materia fiscal, de seguridad social, servicios aeroportuarios, combustible. Todo ello son consecuencias que, en conjunto, están gravitando en la deuda pública de la nación y en las entrañas del IPAB que sirvió para cerrar los expedientes de investigación, por los no pocos fraudes habidos en todo este experimento zedillista.

Hoy todavía, la continuidad de esta política inclina a pensar que por lo que se refiere a la mayoría de las líneas pequeñas de capital privado, su proyección a futuro es ciertamente dudosa por cuanto a que, con un mercado nacional afectado por la falta de crecimiento y la invasión de empresas internacionales.

Las cuales mediante “permisos” y “acuerdos bilaterales” encubren la clara tendencia al acuerdo de cielos abiertos que México no ha signado. Las posibilidades de éxito de esas líneas pequeñas nacionales no están a la vista. No se puede ocultar tampoco la acumulación de pasivos por los adeudos que acumulan a diversas entidades gubernamentales y que habrán de considerarse en un futuro próximo en los presupuestos federales.

La tónica de la Ley de Aviación Civil era facilitar al máximo la concurrencia en el mercado aéreo nacional, cuando las estadísticas mostraban que éste no ha crecido: así, en 2000 era de 24 millones 175 mil pasajeros; y en 2003, de 24 millones 171 mil. Es lógico, entonces, que las predicciones no se hicieron con datos reales.

Sin embargo, para el logro del objetivo que el cuerpo legislativo preveía, las condiciones para operar a los nuevos concesionarios fueron de tal manera laxas que por ello, co-

mo señalamos, se dieron los accidentes y siniestros que pudieron ser evitados, incluido el cuantioso quebranto del erario nacional y cuantiosas responsabilidades civiles que no se cubrieron a particulares afectados.

Con esa tendencia neoliberal se estableció en la ley que si bien la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través de la Dirección General de Aeronáutica Civil, tienen atribuciones claras para supervisar, verificar y controlar las operaciones relacionadas con las aeronaves y las instalaciones complementarias, también lo es que tales facultades se otorgaron con excesivas limitaciones.

Al extremo de que, aun en graves condiciones de riesgo para autorizar el vuelo de una aeronave si se sorprende la violación de normas y medidas de seguridad, se podrá infraccionar y hasta suspender el vuelo, pero la concesión quedará intocada hasta que la reincidencia ocurra múltiples veces.

Aun así, con la falta de personal técnico y la imposibilidad de mantener continua la vigilancia de infractores crónicos, la labor de resguardo de la seguridad en la operación de vuelos se vuelve una responsabilidad pesada para la autoridad en la especialidad.

A todo esto se debe agregar la posibilidad de largos litigios, ya que no es remoto que, incluso, se le descalifique por exceso en el cumplimiento interponiendo recursos administrativos y hasta por vía de amparo se relativice su importancia.

La seguridad de los pasajeros y sus bienes mediante la adopción de medidas de seguridad de estándares internacionales y la supuesta capacitación y adiestramiento del personal técnico aeronáutico, todo ello son enunciados que sin la correlativa capacidad legal y el aprovisionamiento presupuestario suficiente, quedan en buenos propósitos incumplidos que no tardarán en reflejarse en otra tragedia de accidente aéreo previsible si no se toman las medidas correspondientes.

Es por todos conocido que, incluso, hay empresas aéreas que manejan regímenes de intimidación a su personal técnico y a sus mismos pilotos, cuando no acceden a alterar sus bitácoras para ocultar fallas o diferimiento en el reemplazo de piezas de las aeronaves.

Sin embargo, por el exceso de trabajo de la Dirección General de Aeronáutica Civil estas situaciones no se pueden

comprobar flagrantemente y el dispositivo de seguridad se incumple, con el consiguiente riesgo, ya no sólo para los pasajeros sino para las mismas ciudades como la de México, donde sobrevuelan estos equipos con daños potenciales humanos inimaginables.

En tales condiciones se hace indispensable dotar de mayores atribuciones a la Dirección General de Aeronáutica Civil, no sólo para llevar a cabo con mayor amplitud el otorgamiento y la verificación de los certificados de aeronavegabilidad, con la facultad de revocar las concesiones y permisos cuando la línea o empresa aérea no cumpla los requisitos legales para la óptima seguridad en sus operaciones.

Por tal motivo, proponemos que se explicita claramente que cuando un concesionario o permisionario transgreda las medidas de seguridad en materia de aeronavegabilidad como establece la fracción X del artículo 15 de la Ley de Aviación Civil, no requiera la acumulación de tres sanciones para proceder a la revocación y pueda proceder de inmediato ante una infracción grave.

Con base en las consideraciones expuestas y con fundamento en los artículos 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con los artículos 60, 87, 88 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Comunicaciones somete a la consideración de esta asamblea que resulta improcedente aprobar el decreto propuesto en esta iniciativa, toda vez que la redacción del segundo párrafo de la fracción XIII del artículo 15 de la Ley de Aviación Civil es la misma que en sus términos propone la iniciativa de referencia, aprobada de fecha 6 de junio de 2006 y, en consecuencia, que es de resolver lo siguiente

Dictamen

Único. Se desecha la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 15 de la Ley de Aviación Civil, a cargo del diputado Jesús González Schmal, del Grupo Parlamentario de Convergencia, presentada el 25 de mayo de 2005 en la Cámara de Diputados. En consecuencia, se ordena archivar el presente expediente como asunto resuelto y totalmente concluido. Publíquese en la Gaceta Parlamentaria.

La Comisión de Comunicaciones, diputados: Óscar Gustavo Cárdenas Monroy (rúbrica), presidente; César Horacio Duarte Jáquez (rúbrica),

Adriana Dávila Fernández (rúbrica), Nabor Ochoa López (rúbrica), Demetrio Román Isidoro, Gloria Rasgado Corsi (rúbrica), Carlos Alberto Puente Salas (rúbrica), Irma Piñeyro Arias, secretarios, Mariano González Zarur (rúbrica), Luis Enrique Benítez Ojeda (rúbrica), Jericó Abramo Masso, Eduardo Sánchez Hernández (rúbrica), Miguel Ángel González Salum (rúbrica), María Sofía Castro Romero (rúbrica), José Guillermo Fuentes Ortiz (rúbrica), Francisco Javier Gudiño Ortiz (rúbrica), Elia Hernández Núñez (rúbrica), Alonso Manuel Lizaola de la Torre, Apolonio Méndez Meneses (rúbrica), Francisco Javier Paredes Rodríguez (rúbrica), Antonio Vasconcelos Rueda (rúbrica), Antonio Vega Corona (rúbrica), Alberto Amaro Corona (rúbrica), Juan Darío Arreola Calderón (rúbrica), Fernel Arturo Gálvez Rodríguez, Hugo Eduardo Martínez Padilla (rúbrica), Carlos Sánchez Barrios, Francisco Javier Calzada Vázquez (rúbrica), Francisco Márquez Tinoco (rúbrica), Emilio Ulloa Pérez (rúbrica).»

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Está a discusión el punto de acuerdo. En virtud de que no se ha registrado orador alguno se reserva para su votación en conjunto.

LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

La Secretaria diputada María del Carmen Salvatori Bronca: «Dictamen de la Comisión de Comunicaciones, con punto de acuerdo por el que se desecha la iniciativa que reforma el artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones

Honorable Asamblea:

Con fundamento en los artículos 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60, 87, 88 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Comunicaciones somete a la consideración del Pleno de esta Asamblea de la Cámara de Diputados de la LX Legislatura el presente dictamen, a partir de los siguientes antecedentes de trámite y consideraciones de resolución.

Antecedentes

1. En la sesión ordinaria del 8 de marzo de 2005 se dio cuenta a la asamblea de esta Cámara de Diputados de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, presentada

por el diputado federal Jesús Martínez Álvarez, integrante del Grupo Parlamentario de Convergencia.

2. En la misma sesión y fecha, la Mesa Directiva de esta Cámara de Diputados, en uso de sus facultades, instruyó el turno de la iniciativa a esta Comisión de Comunicaciones para su estudio y dictamen.

3. Esta Comisión de Comunicaciones procedió a la revisión del expediente legislativo, al análisis de la iniciativa y la elaboración del presente dictamen, con base en las siguientes

Consideraciones

1. La reforma propuesta al primer párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones pretende que se establezca como condición para el otorgamiento de concesiones sobre derechos de emisión y recepción de señales y bandas de frecuencias asociadas a sistemas satelitales extranjeros que cubran y puedan prestar servicios en el territorio nacional, que el concesionario haya registrado previamente el satélite ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

Deja intacta, por otro lado, la condición de que además deba tratarse de países con los que el nuestro haya suscrito tratados que comprendan reciprocidad para los satélites mexicanos y se restringe el supuesto previsto vigente, que sólo condiciona el otorgamiento de concesión de que se trata del país de origen de la señal, es decir, independientemente de que se tenga registrado o no el satélite ante el organismo internacional indicado.

La medida de establecer como criterio para otorgar concesiones tratándose de derechos de emisión de recepción de señales y bandas de frecuencias asociadas a sistemas extranjeros de satélite, y que puedan prestar servicios en el territorio nacional, con la condición de que un satélite haya sido registrado por el país de que se trate ante un organismo de colaboración multilateral en materia de telecomunicaciones, como la Unión Internacional de Telecomunicaciones, no es en sí una medida inadecuada, pero sí lo es impráctica e inaplicable, pues sería restrictiva en cuanto al fin con que el legislador proveyó la disposición normativa contenida en el artículo 30 de la ley.

La Unión Internacional de Telecomunicaciones tiene, entre otras, la atribución, adjudicación y registro de las asigna-

ciones de las posiciones geoestacionarias y órbitas satelitales, así como coordinar los esfuerzos para eliminar interferencias perjudiciales entre las estaciones de telecomunicación de los diferentes países.

Dicho organismo contribuye al desarrollo de las telecomunicaciones mediante el desarrollo de un registro público internacional.

El registro de satélites operados por gobiernos y concesionarios que prestan servicios de comunicación por esa vía, ciertamente es una medida que hipotéticamente contribuiría a dar mayor certidumbre jurídica, debido a la intervención de un organismo internacional con capacidad de arbitraje técnico, aspecto útil en el caso de las controversias que eventualmente pudieran resultar con motivo de la prestación de servicios, para lo que las concesiones deben sujetarse a acuerdos de voluntades, celebrados para la transmisión de señales vía satélite, y tales convenios comprendan términos de reciprocidad entre los países que los suscriben.

Debe reconocerse que hay siempre cierto margen de incertidumbre respecto a la interpretación y aplicación de tratados y normas aplicables de alcance extraterritorial, por lo que es conveniente hipotéticamente, procurar la adopción de medidas que tiendan a la reducción del margen de incertidumbre.

Aunque la medida se justifica, resulta contraproducente en la práctica y limitativa de las opciones y la acción de la autoridad mexicana competente en materia de regulación de servicios de telecomunicaciones y comunicación vía satélite.

Es previsible el efecto desfavorable que en la práctica tendría la modificación propuesta, en términos de restringir las opciones para la provisión de servicios de emisión y recepción vía satélite, por lo que se refiere a aquellos que son prestados o sólo pudieran ser prestados mediante señal satelital emitida en otro país o países.

En efecto, el actual texto del artículo 30 de la ley hace alusión al origen de la señal para determinar el país responsable de un satélite, lo cual es incorrecto debido a que la señal puede provenir de diversos países y no necesariamente del responsable del satélite en cuestión. La propuesta permitiría eliminar en principio la incongruencia indicada.

Sin embargo, debe considerarse, aunque haya sido omitido en la exposición de motivos de la iniciativa, que un trámite previo para el registro internacional consiste en la denominada “debida diligencia administrativa”, que consiste en enviar la información relativa al satélite que entraría en operación, tales como fabricante, persona moral que hace el lanzamiento, lugar y fecha en que tiene lugar el mismo. El envío de esa información asegura que se trata de un satélite real antes de proceder al registro.

No debe perderse de vista que el registro internacional tiene lugar mucho tiempo después de que el satélite entra en operación, debido al tiempo que suele llevarle a la Unión Internacional de Telecomunicaciones realizar el proceso; en otras palabras, ha sido una práctica común que los satélites entren en operación aún sin haberse completado el registro.

Por consiguiente resulta inaplicable e impráctico establecer en la norma jurídica aplicable esa condición expresa aunque sea deseable, pues se corre el riesgo de impedir la operación de servicios de transmisión de señal satelital proveniente de otro país o un satélite extranjero en perjuicio de los interesados en el territorio nacional.

Esta comisión concluyó que, si bien la modificación pudiera justificarse, resulta inoperante y tiene efectos desfavorables para la prestación de servicios de comunicación vía satélite, en el caso de flujo de señales que resultan de la operación por parte de concesionarios de otros países con los que nuestro país haya suscrito tratados internacionales de reciprocidad en la materia.

En todo caso, para subsanar el inconveniente señalado y lograr la ventaja que representaría una medida en la orientación propuesta en la iniciativa, convendría explorar la posibilidad de introducir el concepto “administración notificante”, establecido en el Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, noción que alude al país responsable durante el tiempo que lleve el proceso desde su inicio hasta su conclusión, para efectos de establecerla como criterio restrictivo en el texto normativo del artículo 30 de la ley, lo cual, sin embargo, merecería investigación, análisis y discusión acerca de la valoración de esta posibilidad.

De las consideraciones hechas por esta comisión que dictamina se concluye que resulta inconveniente para el interés general aprobar la modificación del texto normativo del ar-

tículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones vigente, tal como ha sido propuesto en la iniciativa que se dictamina.

Con base en las consideraciones expuestas y con fundamento en los artículos 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con los artículos 60, 87, 88 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, esta Comisión de Comunicaciones somete a la consideración de esta asamblea que resulta improcedente aprobar el decreto propuesto en esta iniciativa y, en consecuencia, que es de resolver lo siguiente:

Dictamen

Único. Se desecha la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 30 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, presentada por el Diputado Jesús Martínez Álvarez, integrante del Grupo Parlamentario de Convergencia, presentada el 8 de marzo de 2005 en esta Cámara de Diputados. En consecuencia, se ordena archivar el presente expediente como asunto resuelto y totalmente concluido. Publíquese en la Gaceta Parlamentaria.

La Comisión de Comunicaciones, diputados: Óscar Gustavo Cárdenas Monroy (rúbrica), presidente; César Horacio Duarte Jáquez (rúbrica), Adriana Dávila Fernández (rúbrica), Nabor Ochoa López (rúbrica), Demetrio Román Isidoro, Gloria Rasgado Corsi (rúbrica), Carlos Alberto Puente Salas (rúbrica), Irma Piñeyro Arias, secretarios; Mariano González Zarur (rúbrica), Luis Enrique Benítez Ojeda (rúbrica), Jericó Abramo Masso, Eduardo Sánchez Hernández (rúbrica), Miguel Ángel González Salum (rúbrica), María Sofía Castro Romero (rúbrica), José Guillermo Fuentes Ortiz (rúbrica), Francisco Javier Gudiño Ortiz (rúbrica), Elia Hernández Núñez (rúbrica), Alonso Manuel Lizaola de la Torre, Apolonio Méndez Meneses (rúbrica), Francisco Javier Paredes Rodríguez (rúbrica), Antonio Vasconcelos Rueda (rúbrica), Antonio Vega Corona (rúbrica), Alberto Amaro Corona (rúbrica), Juan Darío Arreola Calderón (rúbrica), Fernel Arturo Gálvez Rodríguez (rúbrica), Hugo Eduardo Martínez Padilla (rúbrica), Carlos Sánchez Barrios, Francisco Javier Calzada Vázquez (rúbrica), Francisco Márquez Tinoco (rúbrica), Emilio Ulloa Pérez (rúbrica).»

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Está a discusión el punto de acuerdo. En virtud de que no se ha registrado orador alguno se reserva para su votación en conjunto.

LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

La Secretaria diputada María del Carmen Salvatori

Bronca: «Dictamen de la Comisión de Comunicaciones, con punto de acuerdo por el que se desecha la iniciativa que reforma el artículo 14 y adiciona un décimo segundo transitorio a la Ley Federal de Telecomunicaciones»

Honorable Asamblea:

Con fundamento en los artículos 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60, 87, 88 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Comunicaciones somete a consideración del Pleno de esta asamblea de la Cámara de Diputados de la LX Legislatura el presente dictamen, a partir de los siguientes antecedentes de trámite y consideraciones de resolución.

Antecedentes

1. En sesión ordinaria del 14 de abril de 2005, se dio cuenta a la asamblea de esta Cámara de Diputados, de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 14 y adiciona un artículo décimo segundo transitorio a la Ley Federal de Telecomunicaciones, presentada por el diputado federal José Javier Osorio Salcido, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.
2. En la misma sesión y fecha, la Mesa Directiva de esta Cámara de Diputados, en uso de sus facultades, instruyó el turno de la iniciativa a esta Comisión de Comunicaciones para su estudio y dictamen.
3. La Comisión de Comunicaciones procedió a la revisión del expediente legislativo, al análisis de la iniciativa y la elaboración del presente dictamen, con base en las siguientes:

Consideraciones

1. El proponente señala que el desarrollo y modernización de la red de telecomunicaciones en el país mantiene retos enormes y amplias oportunidades de progreso tanto para la industria, como para los responsables del diseño e instrumentación de políticas públicas en esta materia.

Considera que resulta fundamental mantener como uno de los objetivos prioritarios en las acciones del gobierno pro-

mover que en todo el país cada mexicano tenga acceso a más y mejores servicios de telecomunicaciones, con precios competitivos y de calidad.

La expansión que se ha tenido en la inversión en las telecomunicaciones del país, ha mantenido un crecimiento dinámico, contrario a la desaceleración que registró la economía nacional en los últimos años.

Añade que en el sector comunicaciones, el impulso se origina por el dinamismo de los servicios satelitales, de trunking, de telefonía de larga distancia y celular, redes de datos, telegráficos, de correo y mensajería. Compete al Estado el dominio y promoción del uso eficiente del espectro radioeléctrico y las posiciones orbitales que le corresponden al país. Para ello, es conveniente crear aquellas condiciones con las cuales la iniciativa privada participe con el Estado para el desarrollo de los sistemas de comunicaciones.

El propósito de la iniciativa se sustenta, de acuerdo al legislador, en una demanda social que han expresado los concesionarios de servicio móvil de radiocomunicación especializada de flotillas, que consiste en la asignación de frecuencias adicionales, según lo establecen los títulos de concesión para la prestación del servicio, contemplando mejores condiciones de calidad y capacidad.

Por lo tanto, el objetivo de la propuesta legislativa consiste en hacer valer el derecho establecido en los títulos de concesión que alude a la potestad del concesionario de solicitar por vez única la asignación de frecuencias adicionales a los concesionarios del servicio móvil de radiocomunicaciones especializada de flotillas, cumpliendo con lo señalado en sus títulos de concesión respectivos y que fueron otorgados antes de la expedición de la presente Ley Federal de Telecomunicaciones.

2. Del análisis realizado por esta comisión legislativa se desprende que, la iniciativa lo único que pretende es que el Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, asigne directamente a los concesionarios de servicio móvil de radiocomunicación especializada de flotillas, bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico adicionales a las que ya tienen asignadas, mediante los títulos de concesión respectivos, sin que para ello medie procedimiento de licitación pública ni pago de contraprestación al gobierno federal, establecido en el artículo 14 de la Ley Federal de Telecomunicaciones vigente.

Contrario a lo que señala la exposición de motivos de la iniciativa que nos ocupa, esta comisión tiene claro que es precisamente a través del procedimiento de licitación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, que se propicia un entorno competitivo y equitativo, se promueve y se consolida el mercado, a efecto de que los servicios de telecomunicaciones se presten con mejores precios, diversidad y calidad; todo con el propósito primordial de que se beneficien los usuarios, se den oportunidades de inversión a los particulares y se creen más empleos en el país.

En consecuencia, el procedimiento de licitación, por ser transparente, otorga certeza a los participantes del mercado, da la oportunidad de que los concesionarios existentes amplíen su capacidad de infraestructura con adelantos tecnológicos que satisfagan la demanda en el suministro de las telecomunicaciones.

De las consideraciones hechas por esta comisión que dictamina, se concluye que resulta inconveniente para el interés general aprobar la modificación del texto normativo del artículo 14, así como la adición de un artículo décimo segundo transitorio de la Ley Federal de Telecomunicaciones vigente.

Con base en las consideraciones expuestas y con fundamento en los artículos 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con los artículos 60, 87, 88 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, esta Comisión de Comunicaciones somete a la consideración de esta asamblea, que resulta improcedente aprobar el decreto propuesto en esta iniciativa y, en consecuencia, que es de resolver lo siguiente:

Dictamen

Único. Se desecha la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 14 y adiciona un artículo décimo segundo transitorio a la Ley Federal de Telecomunicaciones, presentada por el diputado federal José Javier Osorio Salcido, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentada el 14 de abril de 2005 en ésta honorable Cámara de Diputados. En consecuencia, se ordena archivar el presente expediente como asunto resuelto y totalmente concluido. Publíquese en la Gaceta Parlamentaria.

La Comisión de Comunicaciones, diputados: Óscar Gustavo Cárdenas Monroy (rúbrica), presidente; Adriana Dávila Fernández (rúbrica),

Nabor Ochoa López (rúbrica), Gloria Rasgado Corsi (rúbrica), César Horacio Duarte Jáquez (rúbrica), Carlos Alberto Puente Salas (rúbrica), Irma Piñeyro Arias (rúbrica), Demetrio Román Isidoro (rúbrica), secretarios; Jericó Abramo Masso, Alberto Amaro Corona (rúbrica), Juan Darío Arreola Calderón (rúbrica), Luis Enrique Benítez Ojeda (rúbrica), Francisco Javier Calzada Vázquez (rúbrica), José Guillermo Fuentes Ortiz (rúbrica), Fernel Arturo Gálvez Rodríguez (rúbrica), Miguel Ángel González Salum (rúbrica), Mariano González Zarur (rúbrica), Francisco Javier Gudiño Ortiz (rúbrica), Elia Hernández Núñez (rúbrica), Alonso Manuel Lizaola de la Torre, Francisco Márquez Tinoco (rúbrica), Hugo Eduardo Martínez Padilla (rúbrica), Apolonio Méndez Meneses (rúbrica), Francisco Javier Paredes Rodríguez (rúbrica), Carlos Sánchez Barrios, Eduardo Sánchez Hernández (rúbrica), Emilio Ulloa Pérez (rúbrica), Antonio Vasconcelos Rueda (rúbrica), Antonio Vega Corona (rúbrica), María Sofía Castro de Castañeda (rúbrica).»

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Está a discusión el punto de acuerdo. En virtud de que no se ha registrado orador alguno se reserva para su votación en conjunto.

LEY FEDERAL QUE REGULA EL CORREO ELECTRONICO

La Secretaria diputada María del Carmen Salvatori Bronca: «Dictamen de la Comisión de Comunicaciones, con punto de acuerdo por el que se desecha la iniciativa que expide la Ley Federal que Regula el Correo Electrónico»

Honorable Asamblea:

Con fundamento en los artículos 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60, 87, 88 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Comunicaciones somete a consideración del Pleno de esta asamblea de la Cámara de Diputados de la LX Legislatura el presente dictamen, a partir de los siguientes antecedentes de trámite y consideraciones de resolución.

Antecedentes

1. En la sesión ordinaria de fecha 29 de septiembre 2004 se dio cuenta a la Asamblea de esta Cámara de Diputados de

la iniciativa que expide la Ley Federal que Regula el Correo Electrónico, presentada por el diputado federal Jorge Legorreta Ordorica, en nombre de los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

2. En la misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en uso de sus facultades, instruyó el turno de la iniciativa a esta Comisión de Comunicaciones, para su estudio y dictamen.

3. Esta Comisión de Comunicaciones procedió a la revisión del expediente legislativo, al análisis de la iniciativa y la elaboración del presente dictamen, con base en las siguientes:

Consideraciones

1. El proponente refiere en su exposición de motivos que con el uso de Internet y, a su vez, del correo electrónico (e-mail, en inglés), se han dado avances como la transferencia de datos, sin embargo, también se han desarrollado gradualmente prácticas que están resultando nocivas para todos los usuarios del servicio, particularmente los correos electrónicos, sean personales, empresariales, comerciales, etcétera.

El correo electrónico tipo *spam* se considera actualmente como uno de los mayores problemas de seguridad informática, dándose casos en que hasta una tercera parte de los mensajes son de esa clase.

El correo *spam* se define como el mensaje electrónico no solicitado por el receptor, usualmente distribuido mediante una lista de direcciones, cuyo contenido generalmente es de publicidad de productos o servicios; también puede ser de tipo comercial o de otro propósito, como el político, religioso, de hostigamiento, pirámides, advertencias de virus falsos que pueden denominarse “correo basura”.

Actualmente, ésta práctica tiene auge, debido a la facilidad que brindan las redes electrónicas para hacer llegar publicidad en poco tiempo y bajo costo de dinero a una gran cantidad de potenciales clientes. Desde el punto de vista de un usuario de Internet, recibir *spam* se convierte en una molestia, peor aún si el usuario es menor de edad, esta expuesto a invitaciones a sitios no aptos para él, en el menos peligroso de los casos.

Las características más sobresalientes de un correo tipo *spam* es que son mensajes informativos no solicitados y ge-

neralmente anuncian un sitio *Web* con contenido pornográfico de cualquier tipo, o explican una forma para ganar dinero (“hágase millonario con sólo hacer click, o al abrir este correo”), o un listado de productos para su venta, o bien regalan viajes u otras promociones que se convierten en fraudes (“usted se ha hecho ganador de un viaje todo pagado, para reclamarlo haga click aquí”). Además este tipo de envíos se realizan de manera masiva, es decir, que se reparten a miles de personas distintas a la vez, e incluso se llegan a repetir periódicamente.

Otra de las características de este tipo de correos es que el campo “from:” o “de:”, es decir, el que envía dicho correo, generalmente contiene cualquier nombre ficticio, que no existe o es falsa la dirección de respuesta o “reply”. De igual manera los títulos de los correos contienen mala gramática, errores de ortografía, o bien se exagera en los signos de puntuación, ortografía o exclamación, se detectan la mayoría por ser títulos con combinaciones de nombres, letras o números.

2. Dentro de este tipo de correos existen diversas clasificaciones, con la idea de diferenciarlos se encuentran:

– UCE (*unsolicited comercial e-mail*), también llamado *junk e-mail* (correo basura), el cual es un mensaje no solicitado de tipo comercial, cuyo contenido es propaganda sobre algún producto o servicio.

– UBE (*unsolicited bulk e-mail*), el cual es un mensaje no solicitado, enviado de forma masiva, es decir, a miles o millones de cuentas de correo. Este puede ser de tipo comercial, puede también ser UCE, sin embargo, el contenido puede tener entre otros, propósitos políticos, religiosos, de hostigamiento, etcétera.

– MMF “**make money fast**” (haga dinero rápido). Es un mensaje que generalmente se presenta en forma de cartas cadena, o sistemas piramidales, cuyo contenido dice algo como: “¡tú puedes ganar mucho dinero!, sólo envía dinero a la primera persona de la lista, borra el nombre y pon el tuyo en su lugar, y da un *forward* o reenvío de este mensaje a otras personas”.

– Correos electrónicos *hoax*, que significa, “engaño” en inglés, son mensajes no siempre con fines comerciales, contienen información falsa, y generalmente con contenidos mórbidos y mucho menos amigables que el clásico correo electrónico tipo *spam*. Su principal finalidad es que, al ser enviado “de vuelta y regrese”; tras recorrer

un largo camino; sirve para obtener listas de direcciones de correos electrónicos, que permiten al remitente, al obtenerlas, vender las direcciones y realizar prácticas de *spam*.

– Usurpación de identidades, son correos electrónicos que aparentemente son enviados por una persona u organización, pero en realidad no es así. El propósito de éstos es enviar información sobre un producto o servicio, pero sin importar cual es el contenido del mensaje, se están haciendo pasar por otra persona u organización, provocando molestia en las personas que lo reciben, los cuales reclaman a la supuesta persona que los envió, quien en realidad también es víctima. Este tipo de mensajes incluso pueden considerarse como un ataque a la reputación de las personas.

3. Cabe destacar, que con el envío de este tipo de correos existen varios afectados, que son:

El usuario del correo electrónico que lo recibe, que pierde tiempo y dinero al descargar mensajes que no ha solicitado; asimismo es molestado permanentemente con publicidad de cosas que no le interesan, y finalmente puede llegar un determinado momento en que dentro de su cuenta recibía más *spam*, que correos deseados.

El servidor al que pertenece la empresa o la persona que administra la cuenta de correo electrónico: en primer lugar porque el *spam* causa saturación del servidor, como ejemplo: imaginemos el envío de un millón de correos *spam* en tandas de 8 mil a 10 mil mensajes. Además si desde ese lugar se envían correos *spam*, el servidor puede ingresar a listas negras que existen dentro de Internet; de este modo, los administradores de Internet que consulten esas listas, bloquearán el acceso de todos los correos provenientes de ese servidor.

Finalmente, todos los usuarios de Internet resultan afectados, el estar transitando más de 500 millones de correos *spam* diariamente en todo el mundo, genera costos millonarios para todos los usuarios, en función de tiempo de conexión. De igual manera el incremento en el tráfico basura en las redes empeora la calidad de las comunicaciones, y esto a futuro, puede llevar a que muchos usuarios dejen de usarlas.

Se han empezado a descubrir nuevas formas de *spam*, aprovechando el sistema de mensajería de los teléfonos celulares y las PDA (personal digital agenda o agenda personal digital), práctica que ya se da en países más avanzados.

Las desventajas o daños que causa al usuario de Internet el correo *spam*, son:

a) Usa recursos de otras personas, al ser una forma de vender publicidad no deseada, que obliga al receptor a pagar por recibirla, mucho más de lo que le cuesta al remitente enviarla. Para recibir un correo *spam*, el usuario paga por un servicio de Internet, así como por el uso de la línea telefónica para realizar su conexión; por otro lado, el tráfico de millones de correos ejecutados en una sola vez y casi sin costo para el remitente, congestiona el uso de procesadores de las computadoras que prestan los servicios de Internet, y que de continuar esta práctica, los servicios de Internet tendrán que enfrentar inversiones que encarecerán en mucho el costo del servicio.

b) Pérdida de tiempo, ya que la mayoría de estos mensajes piden al receptor que envíe un mensaje para remover su nombre de la lista de *spam*; lo que significa hacer algo para salir de una lista de la que nunca se autorizó formar parte. A menos que el título del correo sea muy obvio e indique un correo *spam*, el usuario debe perder tiempo al abrir el correo y leer un poco, para darse cuenta que se trata de un correo de éste tipo, aunado al tiempo que le tomará darse de baja de la citada lista.

c) Roban recursos, la dirección donde proviene el *spam*, generalmente no es la misma para comprar los productos, ya que los envíos de *spam* se hacen violando sistemas “inocentes” de terceras personas. Para evitar costos y bloqueos los “spammers” (personas que se dedican a realizar este tipo de prácticas) usan una técnica de “pegar y correr”, enviando su correo desde distintos sitios, ya que es relativamente fácil violar un sitio de Internet para usar su canal de salida con este tipo de propósitos y, finalmente, los sitios usados con este fin, tienen todo tipo de problemas, al ser rechazados por gran parte de la Internet siendo fuente “inocente” de *spam*.

La mayoría de veces los “spammers” buscan servidores de correo de otras personas, que estén pobremente configurados, permitiendo así, el envío de correos de usuarios anónimos externos a su red. Otra forma utilizada es penetrar a servidores privados e instalar los programas de envío automático de correos, los cuales son controlados de forma remota, táctica que finalmente resulta difícil de bloquear pues éstos están cambiando constantemente de ubicación.

d) Se engaña al cliente o usuario; el costo de publicitarse es tan bajo que cualquier oferta justifica el esfuerzo, asentando problemas de abuso al consumidor con ofertas engañosas o falsas de productos o servicios, algunas veces ficticios, apuntando a la búsqueda de personas que, por no estar correctamente informadas por éste tipo de prácticas, caen en éstos trucos. Como regla general, los productos que se ofrecen por *spam* son lo suficientemente malos que no justifican una campaña publicitaria formal.

e) Los usuarios son dañados cuando el espacio de almacenamiento de sus cuentas de correo queda saturado en cuestión de días por todos los mensajes *spam* recibidos, de forma que cuando otra persona quiera enviar un correo serio o de importancia, este no podrá entrar a su buzón, y si no se libera pronto el espacio suficiente para almacenarlo, el correo se perderá.

f) Generalmente su contenido es ilegal, al jugar con la disparidad de los diferentes marcos legales de protección al consumidor que existen en los países, y la dificultad para ubicar quien los envía, convirtiéndose en una excelente vía para promocionar productos o servicios ilegales o rechazables como cadenas de dinero, acceso a pornografía, difusión de pornografía infantil, etcétera.

Por otra parte, la práctica de recolección y tráfico de direcciones, se basa en el engaño a los clientes y en falsas promociones para conseguir direcciones de usuarios. Y finalmente, la existencia de un mercado de direcciones de correo electrónico para hacer *spam* ha abaratado enormemente la posibilidad de diseminar virus de todo tipo.

Las direcciones de correo electrónico víctimas del *spam* se obtienen aprovechando las redes de computadoras mediante programas llamados “web spiders” (arañas de red), para recorrer rápidamente páginas publicadas en Internet y extraer las direcciones de correo publicadas.

Otra de las formas es capturar datos de correos que viajan por Internet, donde las direcciones del remitente y del destinatario viajan en forma de texto plano, en cada correo que circula por la red, el contenido del mensaje puede traer direcciones de correo de otras personas, como cuando se envía un correo de tipo cadenas.

Estas direcciones capturadas, se recopilan en bases de datos que se venden por unos cuantos dólares o se intercam-

bian entre “spammers”, y como consecuencia constantemente aparecen nuevos.

El proponente señala que sabe de la imposibilidad de regular la red, debido a que no tiene una pertenencia y su extensión es extraterritorial; sin embargo pretende con la iniciativa regular los servicios de conexión a la red y las conductas en la transmisión de los mensajes de correo electrónico, sancionando todas aquellas que signifiquen falsificación o alteración en la información que contengan, y todo tipo de engaño.

Del mismo modo pretende sancionar la duplicidad y la usurpación de identidad; para ello propone crear una comisión de regulación del correo electrónico tipo *spam* con facultades para llevar registros, rastreo e investigaciones de oficio o basadas en denuncias o quejas.

Establece delitos especiales equiparables al Título V del Código Penal Federal, “Delitos en Materias de Vías de Comunicación y Correspondencia”.

Esta comisión ordinaria considera pertinente hacer las siguientes precisiones: El objeto de la Ley Federal de Telecomunicaciones es regular el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones y la comunicación vía satélite, siendo la Cofetel el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 3o. fracción XIV, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, se entiende por telecomunicaciones toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se realice a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos u otros sistemas electromagnéticos, entre los cuales no está el acceso o conexión a la Internet, máxime si, como se señala en la iniciativa del entonces diputado Jorge Legorreta Ordorica, estaba convencido de la imposibilidad de regular la red, debido a que “no tiene una pertenencia y su extensión es extraterritorial...”

En éste sentido, hoy día el servicio de acceso a la Internet es considerado como un servicio de valor agregado y no como un servicio final de telecomunicaciones, por lo que en términos del artículo 33 de la ley, para su prestación los

proveedores de acceso a Internet sólo deben registrarse ante la comisión, señalando la red pública de telecomunicaciones que usarán para la prestación del servicio.

Ahora bien, como se desprende del análisis realizado a la iniciativa en comento, el *spam* como mensaje masivo no solicitado, además de ser una molestia para el usuario de correo electrónico y un problema de seguridad informática, también ha sido utilizado como vehículo para la realización de conductas fraudulentas (premios, viajes, servicios bancarios falsos), sin embargo, cabe señalar que los proveedores del servicio de acceso o conexión a Internet, como prestadores de un servicio de valor agregado, no están en posibilidad de detectar o evitar el envío de mensajes masivos no solicitados, porque estos mensajes no se generan en el servicio de valor agregado que ofrecen a sus usuarios, es decir, en el acceso o conexión a Internet.

Asimismo, se considera que los mecanismos para inhibir el envío y recepción de *spam* tienen que ver, como se plantea en la iniciativa de mérito, con los derechos de los consumidores de Internet, y en tal virtud, también recaen en el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, por lo que también requieren de promoción de una cultura de información y prevención dirigida a los usuarios consumidores de Internet.

En este sentido, la Comisión de Comunicaciones podría impulsar, en un ejercicio de prospectiva regulatoria, que se exploren procedimientos para fijar una política que regule las redes de Internet o para proteger a los usuarios del servicio en coordinación con la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor.

Es importante hacer notar que la iniciativa esta orientada a regular servicios informáticos o conductas relacionadas con equipos de computación, por lo tanto, en nuestra opinión la aplicación de la ley o de la Ley de Vías Generales de Comunicación como ordenamientos supletorios a una norma que regule el correo electrónico no encontraría sustento, puesto que hoy día no regulan servicios informáticos ni el envío o recepción de correos electrónicos a través de computadoras personales.

4. Sin duda la propuesta de ley que regula el correo electrónico resulta novedosa, toda vez que la federación en relación con la materia se encuentra rezagada; si bien es cierto que el entorno de Internet es un espacio creado y diseñado por el hombre, podría parecer que se trata de un

entorno privado y no consensuado en el contexto social y, por tanto, fuera de la Constitución.

Las consecuencias de este fenómeno son de gran trascendencia, porque debe existir un ámbito de regulación global, así como la extensión de nuevas fórmulas, de nuevos procedimientos de regulación privada y un derecho más flexible que permita su modificación.

Considerando que la materia de correos electrónicos y la Internet son un asunto “global”, porque no existen fronteras para definir jurisdicciones, es necesario discutir a nivel internacional la forma de combatir estas prácticas nocivas a través de la cooperación y la armonización de leyes para tal fin.

Debido a que las fuentes normativas de Internet tienen poca relación con los orígenes clásicos del derecho se debe discutir su estructura y su regulación, ya sea consensual o contractual.

La regulación conlleva a un cambio de valores en la base del sistema jurídico, valores generados por usuarios y grupos que interactúan con el Estado y los propietarios y gestores de infraestructuras. Estos valores surgen de la diversidad y del pluralismo, definen la accesibilidad a la información, adquieren en Internet valores jurídicos fundamentales como el derecho a la integridad física o intimidad de sus ideas.

Se está de acuerdo con la necesidad de regular; sin embargo, se debe tener en cuenta que existen impedimentos técnicos que no dependen de la voluntad de legislar. Según se desprende del proyecto de ley, su objetivo es limitado, ya que se intenta regular exclusivamente los aspectos derivados del correo *spam*, sin que se tome en cuenta la afectación que produce, por ejemplo, el bombardeo de mensajes electrónicos denominado *mail bombing* y los generados por “virus” o “gusanos”, que también llegan a ocasionar daños a los sistemas de cómputo, además, la falta de regulación específica impide clasificar el *spam* como acto de sabotaje o fraude, debido a que en ocasiones no es fácil distinguirlo con un correo legítimo.

En este contexto, los aspectos regulados en la propuesta de ley son incompletos, porque deben estar involucradas cuestiones como el comercio electrónico, la comisión de diversos delitos, infracciones al derecho de propiedad intelectual, la protección de la confidencialidad y el pleno

ejercicio de los derechos personales como la libertad de expresión.

En cuanto a la creación de una comisión de regulación del correo electrónico, la cual será presidida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, según lo dispuesto en la propuesta, dicha comisión debe funcionar en términos de lo dispuesto por la misma ley, pero ésta es omisa al respecto, en ese sentido, si bien es cierto que existe la necesidad de contar con un organismo que funja como auditor informático y, al mismo tiempo, concentre información relativa al monitoreo, identificación y localización de manifestaciones delictuosas; para tal fin se delimitan sus funciones, y compaginarse con las que actualmente tiene la Secretaría de Seguridad Pública y el Ministerio Público Federal.

Cabe señalar que el proyecto es deficiente, ya que no es posible tipificar conductas ilícitas independientes a los tipos penales clásicos como el fraude, cuando las mismas sean cometidas a través del uso de computadoras o el envío de correos electrónicos, ya que eso implicaría elevar a rango de delito el uso de un medio comisivo determinado. En todo caso, se deben revisar los tipos penales de mayor incidencia que son cometidos a través de sistemas de cómputo y el envío de correos electrónicos, con el objetivo de determinar la incorporación de las descripciones penales correspondientes.

Por lo expuesto, es de concluirse que el proyecto presenta deficiencias legales y de técnica legislativa, además de no contemplar todos los supuestos que deben considerarse para regular el correo electrónico. No menos importante es que se debe regular las conductas ilícitas que deriven de la utilización de los correos electrónicos, por lo que se requieren reformas procesales en materia penal y en relación con el valor jurídico de los mensajes electrónicos.

Con base en las consideraciones expuestas y con fundamento en los artículos 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con los artículos 60, 87, 88 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, esta Comisión de Comunicaciones somete a la consideración de la asamblea que resulta improcedente aprobar el decreto propuesto en esta iniciativa y, en consecuencia, que es de resolver lo siguiente:

Dictamen

Único. Se desecha la iniciativa que expide la Ley Federal que Regula el Correo Electrónico presentada por el diputado federal Jorge Legorreta Ordorica, a nombre de los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecológico de México, de fecha 29 de septiembre 2004. En consecuencia, se ordena archivar el presente expediente como asunto resuelto y totalmente concluido. Publíquese en la Gaceta Parlamentaria.

La Comisión de Comunicaciones, diputados: Óscar Gustavo Cárdenas Monroy (rúbrica), presidente; César Horacio Duarte Jáquez (rúbrica), Adriana Dávila Fernández (rúbrica), Nabor Ochoa López (rúbrica), Demetrio Román Isidoro, Gloria Rasgado Corsi (rúbrica), Carlos Alberto Puente Salas (rúbrica), Irma Piñeyro Arias, secretarios; Mariano González Zarur (rúbrica), Luis Enrique Benítez Ojeda (rúbrica), Jericó Abramo Masso, Eduardo Sánchez Hernández (rúbrica), Miguel Ángel González Salum (rúbrica), María Sofía Castro Romero (rúbrica), José Guillermo Fuentes Ortiz (rúbrica), Francisco Javier Gudiño Ortiz (rúbrica), Elia Hernández Núñez (rúbrica), Alonso Manuel Lizaola de la Torre, Apolonio Méndez Meneses (rúbrica), Francisco Javier Paredes Rodríguez (rúbrica), Antonio Vasconcelos Rueda (rúbrica), Antonio Vega Corona (rúbrica), Alberto Amaro Corona (rúbrica), Juan Darío Arreola Calderón (rúbrica), Fernel Arturo Gálvez Rodríguez (rúbrica), Hugo Eduardo Martínez Padilla (rúbrica), Carlos Sánchez Barrios, Francisco Javier Calzada Vázquez (rúbrica), Francisco Márquez Tinoco (rúbrica), Emilio Ulloa Pérez (rúbrica).»

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Está a discusión el punto de acuerdo. En virtud de que no se ha registrado orador alguno se reserva para su votación en conjunto.

LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

La Secretaria diputada María del Carmen Salvatori Bronca: «Dictamen de la Comisión de Comunicaciones, con punto de acuerdo por el que se desecha la iniciativa que reforma el artículo 71 de la Ley Federal de Telecomunicaciones

Honorable Asamblea:

Con fundamento en los artículos 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60,

87, 88 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Comunicaciones somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados de la LX Legislatura el presente dictamen, a partir de los siguientes antecedentes de trámite y consideraciones de resolución.

Antecedentes

1. En la sesión ordinaria del 13 de abril de 2004 se dio cuenta a la asamblea de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 71 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, presentada por el diputado federal Jesús Martínez Álvarez, integrante del Grupo Parlamentario de Convergencia.
2. En la misma sesión, la Mesa Directiva de la Cámara, en uso de sus facultades, instruyó el turno de la iniciativa a la Comisión de Comunicaciones para su estudio y dictamen.
3. Esta Comisión de Comunicaciones procedió a la revisión del expediente legislativo, al análisis de la iniciativa y la elaboración del presente dictamen, con base en las siguientes

Consideraciones

1. A partir de las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones, aprobadas por esta soberanía y publicadas por el Ejecutivo en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 2006, adicional a las facultades de sanción previstas en el artículo 71 de la Ley Federal de Telecomunicaciones a favor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Telecomunicaciones podrá proponer a la secretaría la imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, de conformidad con la fracción XV del artículo 9-A de la citada ley.

Esa medida significa un importante avance para que el proceso de imposición de sanciones obedezca a una motivación técnica, imparcial, y adecuadamente fundada por parte de la secretaría del ramo administrativo del Poder Ejecutivo federal.

El legislador en la reforma, deja claro que es conveniente que la secretaría mantenga la facultad de sancionar aunque deba considerar la opinión técnica y especializada del ór-

gano desconcentrado de la secretaría, a cuyo cargo se establece la función de regulación, promoción y supervisión del desarrollo eficiente y la amplia cobertura social de las telecomunicaciones y la radiodifusión en el país. De ese modo, se contribuye a que el Estado pueda garantizar que consideraciones de un orden distinto al técnico, se sobrepongan en el criterio de la autoridad central encargada de la política y la función pública en el ámbito de las telecomunicaciones.

2. La propuesta señalada en la iniciativa, consistente en trasladar la facultad de sancionar de la secretaría hacia la Comisión Federal de Telecomunicaciones en esa materia, resulta jurídica y administrativamente incongruente con la naturaleza de éste último órgano, en tanto desconcentrado de la Secretaría y dado que ésta última es la única dependencia a la que corresponde ejercer la facultad de sanción según lo dispuesto en la ley.

Cabe señalar que la potestad reglamentaria que concede la Constitución y las leyes en materia de telecomunicaciones al titular del Ejecutivo federal, en cada ramo de la administración pública, ha sido otorgada atendiendo al principio de concentración y unidad de mando, a partir del cual se proveen jurídicamente los supuestos y las condiciones para evitar que los particulares, en especial los agentes del mercado, puedan evitar y eludir la acción y los efectos de regulación de la autoridad gubernamental y administrativa.

La función de regulación exige que la acción de la autoridad permita efectivamente fomentar y orientar el desarrollo del sector telecomunicaciones, considerado estratégico para el desarrollo nacional. Esa es la razón por la que los diversos puntos de vista, propuestas e iniciativas de ley fueron objeto de una amplia e intensa discusión en al menos los cuatro últimos años y cuyo debate se centró principalmente en la cuestión de hasta qué punto es conveniente concentrar o descentralizar la capacidad del Ejecutivo federal, para proveer y modificar la política pública, en respuesta a los cambios y la rápida evolución de este sector, íntimamente vinculado al desarrollo de la competitividad económica de las empresas y la economía nacional.

Ese debate, en el que el Poder Legislativo federal ha sido un activo protagonista, se ha resuelto sólo parcialmente y eso indica que los avances en este campo deben ser necesariamente graduales, así como que deben evaluarse cuidadosamente la aplicación y los efectos de la modificación al marco jurídico.

En éste ámbito en especial, el legislador ha sido especialmente consciente de que los cambios al marco legal repercuten de manera decisiva en el desarrollo del sector de telecomunicaciones y, que en consecuencia la política pública del Estado debe ser conducida con un manejo escurpulooso, de manera que no limite el fomento de la actividad y no pierda la capacidad de conducción de la rectoría, pues se trata de adecuar el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, de las redes de telecomunicaciones y de la comunicación vía satélite, bienes públicos todos ellos de alto impacto en la vida de la sociedad mexicana y de su población.

3. La Comisión Federal de Telecomunicaciones es un órgano desconcentrado con autonomía técnica de gestión y resolución, especializado en materia de regulación del desarrollo de las telecomunicaciones. En ese orden de ideas, a partir de su creación contempla entre sus funciones dictar resoluciones técnicas que permitan a la secretaría, autoridad del ramo, ejercer por su conducto la función de sancionar en una materia altamente especializada y compleja. Esa facultad está ciertamente limitada y regulada por la propia ley, así como por los reglamentos que el Ejecutivo federal dicta en esa materia.

El acto de sanción es resultado de la facultad expresa otorgada a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y, en consecuencia, es un acto sustanciado y ejecutado por la secretaría, en cuanto a su objeto material y su procedimiento jurídico. Es ésta misma dependencia del Poder Ejecutivo federal, a la que corresponde resolver y declarar la revocación de concesiones y permisos, atendiendo a lo dispuesto en los dos últimos párrafos del artículo 38 de la ley, así como la verificación del cumplimiento de la misma, los reglamentos y demás disposiciones aplicables, conforme al artículo 67 de la ley.

En este ámbito y materia, la atribución conferida a la Comisión Federal de Telecomunicaciones es la de emitir opinión a la secretaría del ramo, de la que es órgano desconcentrado, tratándose de revocación de concesiones y permisos, conforme a la fracción IV del artículo 9-A y la de proponer la imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, de conformidad a la fracción XV del mismo artículo, en atención a las facultades conferidas a la comisión para vigilar la debida observancia a lo dispuesto en los títulos de concesión y permisos otorgados en la materia y para ejercer la

supervisión y verificación, de manera que se asegure que la prestación de los servicios de telecomunicaciones se realicen con apego a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables.

Cabe señalar que de conformidad al artículo 15 fracción XX del Reglamento Interno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, se establece la facultad del pleno del órgano de gobierno de la misma para resolver sobre los recursos administrativos que interpongan los particulares en contra de las resoluciones que dicte.

Conforme al marco jurídico vigente, resulta incongruente e inconsistente dotar a la Comisión Federal de Telecomunicaciones de la facultad de imponer sanciones, ya que corresponde a la secretaría, sin perjuicio de que para determinar las mismas deba atender la propuesta de la comisión, que de ese modo opera como entidad de apoyo para perfeccionar el ejercicio de la función de sanción, una de las acciones que proveen y contribuyen a la regulación de la actividad de los particulares y de los órganos de gobierno y administración.

Para trasladar la facultad de imponer sanciones de la secretaría a la comisión en este ramo, se requeriría no sólo modificar en su conjunto la Ley Federal de Telecomunicaciones, sino diversas normas del ordenamiento jurídico aplicable.

Con base en las consideraciones expuestas y con fundamento en los artículos 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con los artículos 60, 87, 88 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Comunicaciones somete a la consideración de la asamblea, que resulta impropcedente aprobar el decreto propuesto en esta iniciativa y, en consecuencia, es de resolver con forme al siguiente

Dictamen

Único. Se desecha la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 71 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, presentada por el diputado Jesús Martínez Álvarez, integrante del Grupo Parlamentario de Convergencia, presentada el 13 de abril de 2004 en la Cámara de Diputados. En consecuencia, se ordena archivar el presente expediente como asunto resuelto y totalmente concluido. Publíquese en la Gaceta Parlamentaria.

La Comisión de Comunicaciones, diputados: Óscar Gustavo Cárdenas Monroy (rúbrica), presidente; César Horacio Duarte Jáquez (rúbrica), Adriana Dávila Fernández (rúbrica), Nabor Ochoa López (rúbrica), Demetrio Román Isidoro, Gloria Rasgado Corsi (rúbrica), Carlos Alberto Puente Salas (rúbrica), Irma Piñeyro Arias, secretarios; Mariano González Zarur (rúbrica), Luis Enrique Benítez Ojeda (rúbrica), Jericó Abramo Masso, Eduardo Sánchez Hernández (rúbrica), Miguel Ángel González Salum (rúbrica), María Sofía Castro Romero (rúbrica), José Guillermo Fuentes Ortiz (rúbrica), Francisco Javier Gudiño Ortiz (rúbrica), Elia Hernández Núñez (rúbrica), Alonso Manuel Lizaola de la Torre, Apolonio Méndez Meneses (rúbrica), Francisco Javier Paredes Rodríguez (rúbrica), Antonio Vasconcelos Rueda (rúbrica), Antonio Vega Corona (rúbrica), Alberto Amaro Corona (rúbrica), Juan Darío Arreola Calderón (rúbrica), Fernel Arturo Gálvez Rodríguez (rúbrica), Hugo Eduardo Martínez Padilla (rúbrica), Carlos Sánchez Barrios, Francisco Javier Calzada Vázquez (rúbrica), Francisco Márquez Tinoco (rúbrica), Emilio Ulloa Pérez (rúbrica).»

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Está a discusión el punto de acuerdo. En virtud de que nos se registran oradores se reserva para su votación.

LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

La Secretaria diputada María del Carmen Salvatori Bronca: «Dictamen de la Comisión de Comunicaciones, con punto de acuerdo por el que se desecha la iniciativa que reforma el artículo 50 de la Ley Federal de Telecomunicaciones

Honorable Asamblea:

Con fundamento en los artículos 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60, 87, 88 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Comunicaciones somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados de la LX Legislatura el presente dictamen, a partir de los siguientes antecedentes de trámite y consideraciones de resolución.

Antecedentes

1. En la sesión ordinaria de fecha 21 de octubre de 2004 se dio cuenta a la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura del Congreso General de la Iniciativa del proyecto de de-

creto que adiciona el artículo 50 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, presentada por el Congreso de Chihuahua.

2. En la misma sesión, la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, en uso de sus facultades, instruyó el turno de la iniciativa a la Comisión de Comunicaciones de la Cámara de Diputados para su estudio y dictamen.

3. La Comisión de Comunicaciones procedió a la revisión del expediente legislativo, al análisis de la iniciativa y a la elaboración del presente dictamen, con base en las siguientes

Consideraciones

1. La adición del artículo 50 de la Ley Federal de Telecomunicaciones para establecer que “los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, proporcionalmente, en forma gratuita, deberán prestar el servicio y el aparato telefónico para recibir llamadas a las instituciones públicas y privadas que presten servicios de emergencia, y que en ningún caso se podrá restringir el servicio a los usuarios para llamar a los números telefónicos de emergencia”, es inviable y carece de idoneidad, toda vez que la prestación de servicios de emergencia por instituciones públicas ya se ha instaurado en el territorio nacional de conformidad con la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual en su artículo 48 establece que “el Consejo Nacional promoverá que la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios establezcan un servicio de comunicación que reciba los reportes de la comunidad sobre las emergencias, faltas y delitos de que tenga conocimiento”.

El servicio tiene comunicación directa con las instituciones de seguridad pública, salud, protección civil y las demás asistenciales y privadas. Adicionalmente, dentro del marco de las telecomunicaciones, se tiene el artículo 11 del Reglamento de Telecomunicaciones, que establece que “los concesionarios y permisionarios de redes y servicios de telecomunicaciones deberán dar curso preferente a los mensajes o avisos que soliciten auxilio, debiendo comunicar éstos con la mayor brevedad posible a las autoridades competentes del lugar o región de que se trate, y de ser el caso, dar las facilidades y participar en la prestación de la ayuda”.

Los títulos de concesión definen este tipo de servicios, y los usuarios pueden acceder a los números de emergencia, por lo que esta comisión no considera necesaria la modifi-

cación de la Ley Federal de Telecomunicaciones como plantea el proponente.

En consecuencia, esta comisión, al tomar en cuenta que el propósito de la ley es promover el uso eficiente de las redes, determina que no es conveniente realizar la adición propuesta por la iniciativa en comento.

2. Una disposición que establezca una obligatoriedad de tener acceso a servicios de emergencia por parte de usuarios de servicios prestados mediante redes de telecomunicaciones no comprendería la determinación de las modalidades de tales servicios, como tampoco la gratuidad de éstos, sino tan sólo garantizar el acceso en condiciones equitativas y según las tarifas que determinen los operadores a que se haya concesionado el servicio de operar las redes.

El servicio de llamada de emergencia es prestado por cuenta de los concesionarios de servicios de telefonía celular, como un servicio más que comprende los contratados con los usuarios. A mayor abundamiento, los artículos 49, 50 y 51 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que disponen lo conducente en cuanto a la participación de la población, comprenden lo planteado por el legislador.

Por lo expuesto se concluye que la medida propuesta no puede ser soportada en la norma jurídica vigente. Se concluye que aunque pudiera reconocerse que la propuesta ha sido formulada con la clara intención de producir un beneficio social y gratuito a la población, en materia de seguridad pública, la utilización de la comunicación telefónica móvil no es necesariamente una manera factible de lograrlo.

Con base en las consideraciones expuestas y con fundamento en los artículos 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con los artículos 60, 87, 88 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Comunicaciones somete a la consideración de esta asamblea que resulta impropio aprobar el decreto propuesto en esta iniciativa y, en consecuencia, que es de resolver lo siguiente

Dictamen

Único. No es de aprobarse la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 50 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, presentada por el Congreso de Chihuahua

el 21 de octubre de 2004. En consecuencia, se ordena archivar el presente expediente como asunto resuelto y totalmente concluido. Publíquese en la Gaceta Parlamentaria.

La Comisión de Comunicaciones, diputados: Óscar Gustavo Cárdenas Monroy (rúbrica), presidente; César Horacio Duarte Jáquez (rúbrica), Adriana Dávila Fernández (rúbrica), Nabor Ochoa López (rúbrica), Demetrio Román Isidoro, Gloria Rasgado Corsi (rúbrica), Carlos Alberto Puente Salas (rúbrica), Irma Piñeyro Arias, secretarios, Mariano González Zarur (rúbrica), Luis Enrique Benítez Ojeda (rúbrica), Jericó Abramo Masso, Eduardo Sánchez Hernández (rúbrica), Miguel Ángel González Salum (rúbrica), María Sofía Castro Romero (rúbrica), José Guillermo Fuentes Ortiz (rúbrica), Francisco Javier Gudiño Ortiz (rúbrica), Elia Hernández Núñez (rúbrica), Alonso Manuel Lizaola de la Torre, Apolonio Méndez Meneses (rúbrica), Francisco Javier Paredes Rodríguez (rúbrica), Antonio Vasconcelos Rueda (rúbrica), Antonio Vega Corona (rúbrica), Alberto Amaro Corona (rúbrica), Juan Darío Arreola Calderón (rúbrica), Fernel Arturo Gálvez Rodríguez (rúbrica), Hugo Eduardo Martínez Padilla (rúbrica), Carlos Sánchez Barrios, Francisco Javier Calzada Vázquez (rúbrica), Francisco Márquez Tinoco (rúbrica), Emilio Ulloa Pérez (rúbrica).»

La Presidenta diputada Ruth Zavaleta Salgado: Está a discusión el punto de acuerdo. No se ha registrado ningún orador, por lo que se reserva para su votación en conjunto.