

## VOLUMEN II

CONTINUACIÓN DE LA SESIÓN No. 7  
DEL 17 DE FEBRERO DE 2011

ARTICULOS 14, 35, 71, 76, 79, 103, 105, 107 110, 111, 116 Y 122 CONSTITUCIONALES - LEY GENERAL DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

**El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz:**

Tiene la palabra el diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, del Grupo Parlamentario del PT, para presentar cinco iniciativas con proyecto de decreto que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**El diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia:** Presidente, ¿me va a dar cinco minutos para las cinco?

**El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz:**

Cinco para cada una. Le volveremos a dar más tiempo cuando termine la primera, señor diputado. Le agradecemos su comprensión.

**El diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia:** Creo que es importante que se aclare, presidente.

**El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz:** Estamos de acuerdo. Sí, señor.

**El diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia:** Muy bien, gracias.

La primera iniciativa que someto a la consideración de este pleno tiene por propósito proponer un marco constitucional jurídico distinto para la Auditoría Superior de la Federación.

Sabemos que hace algunos años existió una reforma, se dio una reforma principalmente al artículo 79 de la Constitución y se expidió una nueva ley federal de la entidad o para la fiscalización superior y la rendición de cuentas.

Creo que la Auditoría Superior de la Federación hasta el momento ha ido cumpliendo de manera más o menos satisfactoria sus objetivos constitucionales y legales, pero creo que ya es el momento para que en nuestro país la Auditoría Superior de la Federación se transforme en un órgano constitucional autónomo, y es lo que estoy proponiendo

en esta iniciativa: la transformación de la Auditoría Superior de la Federación como un órgano constitucional autónomo, cuyo titular sea elegido por los propios ciudadanos mediante el voto directo y secreto de los ciudadanos.

Desde luego los aspirantes y candidatos a auditor no podrán realizar campañas ni podrán estar patrocinados por partidos políticos ni podrán recibir financiamiento público ni privado; pero sí podrán utilizar los tiempos del Estado para proponerles a los ciudadanos los programas de sus planes de trabajo, para que una vez estando en ese encargo, pues realicen el plan de trabajo que han propuesto a la ciudadanía.

Esta iniciativa propone que la Auditoría Superior de la Federación tenga facultades de iniciativa de ley, de la ley de la materia, que pueda promover la Auditoría Superior acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte y controversias constitucionales para defender sus competencias.

Establece también, la iniciativa que someto a la consideración de todos ustedes, que la Auditoría Superior de la Federación cuente con un presupuesto determinado en la propia Constitución; es decir, que su presupuesto no esté sujeto a los vaivenes presupuestales de esta Cámara.

Propongo igualmente que el auditor superior de la Federación pueda conocer de las responsabilidades administrativas derivadas de los señalamientos que hace en los informes de resultados, de aquellas observaciones no solventadas, que el propio auditor superior inicie estos procedimientos de responsabilidad administrativa e imponga las sanciones correspondientes.

También propongo en esta iniciativa, que el auditor superior de la Federación pueda presentar, ante la Procuraduría General de la República, las solicitudes de consignación correspondientes ante los jueces federales y ante la Procuraduría General de la República.

Hay una problemática a este respecto, en la que han insistido los auditores superiores de la Federación en México, el hecho de que las denuncias penales que se presentan ante el Ministerio Público de la Federación no son debidamente

te desahogadas ante la procuraduría y cómo estas denuncias se quedan en el ámbito de la procuraduría, sin que las denuncias de carácter penal pasen a los jueces penales federales.

Aquí estoy proponiendo que la Auditoría Superior de la Federación, cuando existan violaciones graves a la legislación penal, pueda presentar directamente ante los jueces penales, federales, las consignaciones correspondientes.

También estoy pidiendo en esta iniciativa que se limite el principio de anualidad, para que la Auditoría Superior de la Federación pueda conocer de cuentas públicas del pasado. Asimismo, insistimos en esta iniciativa de carácter constitucional, que la Auditoría Superior de la Federación pueda fiscalizar las participaciones federales y también que las auditorías de desempeño tengan consecuencias y no impliquen solamente recomendaciones.

En general, estoy proponiendo un marco constitucional nuevo para la Auditoría Superior de la Federación. Esto es por lo que ve a esta primera iniciativa.

Por lo que ve a la segunda iniciativa, que tiene que ver con el Ministerio Público federal, estoy proponiendo también una reforma de carácter constitucional al artículo 102 de la Constitución, para que el Ministerio Público federal y los Ministerios Públicos de los estados y del Distrito Federal se constituyan como órganos constitucionales autónomos.

Estoy proponiendo que el Procurador General de la República, los procuradores de los estados y del Distrito Federal sean elegidos por el voto directo de los ciudadanos. Que exista en el Ministerio Público un consejo del Ministerio Público y de la policía, conformado por cuatro integrantes que serán elegidos con el mismo procedimiento del procurador general de la República. Que exista un presupuesto de 0.5 por ciento en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ministerio Público Federal y que las reuniones y sesiones de la Procuraduría del Ministerio Público se realicen de manera pública.

Esta iniciativa también está acompañada por una propuesta para que en el ministerio público federal, estatal y del Distrito Federal exista un servicio civil de carrera. Un servicio civil de carrera tanto para los agentes del ministerio público federal, como también para las policías federales.

Algo importante en esta iniciativa consiste en determinar que la policía federal estará subordinada, desde luego, en

su totalidad al Ministerio Público Federal. Una consecuencia obvia en caso de que se aprobara esta propuesta de reforma a la Constitución, implicaría, por ejemplo, la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública con las atribuciones que actualmente tiene.

Implicaría que en materia de investigación, de persecución de los delitos, la policía federal tendría que estar totalmente subordinada al Ministerio Público Federal.

En eso consisten básicamente las propuestas para que el Ministerio Público Federal, el Ministerio Público de los estados y del Distrito Federal se conformen como un órgano constitucional autónomo. Se trata de una propuesta, repito, de reforma al artículo 102, apartado A de la Constitución, al igual que una propuesta de reforma al artículo 116 y 122 de la Carta Magna.

En cuanto a la tercera iniciativa, la que tiene que ver con una propuesta de reforma, una adición al párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución, que a mí me parece una iniciativa de gran importancia para modificar la cultura jurídica de este país, esta iniciativa se centra en la inclusión de tres principios fundamentales:

Primer principio. La obligación de todos los jueces del fuero común de nuestra república y de las autoridades administrativas para que interpreten las leyes secundarias y las disposiciones administrativas desde la Constitución, implica en buena medida esta iniciativa, romper con el absurdo monopolio que tiene el Poder Judicial de la Federación para interpretar la Constitución.

Implica que cualquier autoridad de este país pueda interpretar la ley secundaria y pueda interpretar, también, las disposiciones administrativas desde los parámetros y principios de la Constitución.

Éste es el primer punto que estoy proponiendo para la adición de un párrafo tercero al artículo 14 de la Constitución.

Otro aspecto que estamos incorporando en este párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución, es para que en el derecho mexicano no exista un método o un solo método o un método privilegiado de interpretación jurídica. El artículo 14, de alguna forma, privilegia al método gramatical en la interpretación de las normas.

Consideramos que todos los métodos de interpretación: el método sistemático, el método teleológico, el método gra-

matical, el método que acude a la voluntad del legislador, el método histórico, etcétera, todos los métodos de interpretación deben tener el mismo reconocimiento en el orden constitucional y jurídico mexicano, que debe admitirse este principio de la pluralidad de métodos.

Finalmente, el tercer principio que estamos incorporando al párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución, es para que en la interpretación constitucional se admita el principio de ponderación o el principio de proporcionalidad para interpretar las normas constitucionales.

Es evidente que la Suprema Corte cuando interpreta principios de la Constitución acude a este principio de ponderación. Ya lo ha hecho la Suprema Corte de nuestro país, lo hace el Tribunal Electoral de nuestro país.

¿Qué es lo que ocurre? Que este método de interpretación no está plenamente reconocido en el derecho constitucional mexicano. Por eso el principio de proporcionalidad, que es el mecanismo que tienen los tribunales constitucionales en el mundo para interpretar normas constitucionales se exprese, se asuma en el derecho constitucional de nuestro país. En eso consiste esta tercera iniciativa de reforma al artículo 14 de la Constitución.

Estoy proponiendo, presidente, también en la cuarta iniciativa que he presentado, una Ley para Regular las Candidaturas Ciudadanas. El Congreso de la Unión, el poder revisor de la Constitución y este Congreso de la Unión no ha querido legislar en materia de candidaturas ciudadanas. Hay un reclamo ciudadano muy importante en nuestro país para que se regule en la legislación secundaria esta figura.

La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de Jorge Castañeda, hace algunos años reclamó al Estado mexicano para que legislara en materia de candidaturas ciudadanas.

Durante el proceso electoral de 2009 hubo un sector muy importante de los ciudadanos que pidieron, que ya bastaba, que existía un monopolio indebido en los partidos para promover candidaturas, que las candidaturas también tenían que estar en manos de los ciudadanos.

En este momento estoy presentando esta iniciativa que propone regular las candidaturas ciudadanas o independientes para los cargos de presidente de la República, senadores y diputados.

Estoy proponiendo que un porcentaje de ciudadanos, el 0.5 del padrón electoral pueda proponer la candidatura ciudadana en un distrito para diputado, en un estado para senador, o en la República para presidente.

Estoy también proponiendo que estas candidaturas ciudadanas no reciban financiamiento privado, para que el candidato ciudadano no sea rehén o correa de transmisión de los intereses económicos.

Pero estoy proponiendo aquí que los ciudadanos que sean candidatos independientes puedan recibir financiamiento público y también que reciban tiempos del Estado para hacer su promoción política.

Espero que esta iniciativa reciba el beneplácito de todos los partidos políticos y se apruebe la posibilidad de que los ciudadanos sin partido puedan presentar sus candidaturas ante el electorado.

Creo que este cambio democrático hace falta en nuestro país para consolidar la transición a la democracia en México.

Si no regulamos las candidaturas ciudadanas estaremos fortaleciendo a las cúpulas de los partidos, que detentan en los hechos un monopolio indebido de las candidaturas.

Finalmente, presidente, la quinta iniciativa, que someto a la consideración de mis compañeras diputadas y compañeros diputados, tiene que ver con una idea que algunos legisladores, señaladamente don Juventino Castro ha presentado ante el pleno de la Cámara de Diputados.

Tiene que ver con la incorporación en el artículo 103 y 107 de nuestra Constitución, de lo que don Juventino Castro acertadamente ha llamado el amparo social.

Es inadmisibles que en México el juicio de amparo solamente proteja derechos de corte individual, los derechos que llamamos civiles y políticos, y que los más importantes derechos para garantizar la plena igualdad entre los mexicanos, como son los derechos económicos, culturales y sociales, no estén plenamente tutelados por el principal medio de defensa de los derechos fundamentales en México, que es el juicio de amparo.

El derecho a la salud, el derecho a la vivienda, el derecho a la educación, el derecho al empleo, etcétera, deben ser derechos que puedan ser esgrimidos, dirimidos ante los tri-

bunales federales, de manera directa mediante el juicio de amparo indirecto, ante los jueces de distrito y posteriormente, ante los tribunales colegiados, para que estos derechos económicos, sociales y culturales, estos derechos que puedan ejercerse de manera individual y colectiva, estén debidamente tutelados por el derecho mexicano.

Aquí tenemos un atraso enorme, países de nuestra latitud latinoamericana, como Colombia, como Brasil, recientemente como Ecuador y como Bolivia tutelan debidamente los derechos de carácter económico, social y cultural. Estos derechos deben ser exigibles ante los tribunales.

Basta ya que los sectores sociales en México, cuando reclaman la insatisfacción de un derecho económico, social y cultural, tengan que recurrir solamente a la movilización, a la protesta social, a los plantones, a la toma de las vías de comunicación y que no seamos civilizados en México y no tengamos los mecanismos jurídicos, vía el amparo, vía la acción de tutela, que debe ser el amparo, para reclamar ante los tribunales federales, mediante el juicio de amparo, la violación a los derechos económicos, sociales y culturales.

Tenemos aquí una deuda. El Poder Constituyente Permanente y el Congreso de la Unión tienen una deuda con los derechos económicos, sociales y culturales. No seremos Estado constitucional ni Estado democrático mientras no tutelemos debidamente, mediante vías como el amparo, estos derechos. Estos derechos deben ser exigibles ante los tribunales. Estos derechos no solamente pueden estar tutelados en el Presupuesto o en la movilización social. Estos derechos deben reclamarse ante los tribunales de nuestro país.

Tenemos, compañeros diputados, compañeras diputadas, que conformar en México un Estado de derecho pleno, y para ello necesitamos establecer vías como el amparo para proteger los derechos económicos, sociales y culturales.

Agradezco mucho la atención de los que me han visto y observado, porque creo que estas iniciativas contribuyen a fortalecer el Estado de derecho en nuestro país. Ojalá que en las comisiones correspondientes, principalmente en la de Puntos Constitucionales y en la de Gobernación, estas iniciativas tengan el visto bueno de mis compañeros diputados y mis compañeras diputadas, y sean dictaminadas para ser planteadas en este pleno de la Cámara de Diputados y posteriormente en el Senado de la República y en las que corresponda también en las legislaturas de los estados.

Por su atención y por su benevolencia a todo este tiempo que he empleado, muchas gracias compañeras diputadas, compañeros diputados.

**El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz:** Gracias a usted, señor diputado.

Su iniciativa para la reforma del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para opinión. Las otras cuatro iniciativas se turnan a la Comisión de Puntos Constitucionales para dictamen.

Dígame, diputado Castro Cosío.

**El diputado Víctor Manuel Castro Cosío** (desde la curul): Adherirme a la propuesta que queda hoy resuelta.

**El diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia:** Gracias, compañero. Yo estoy de acuerdo, si lo permite el presidente.

**El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz:** Puede usted pasar, señor diputado. Todos los que quieran adherirse a las propuestas del diputado Jaime Cárdenas pueden pasar a la Secretaría.

**El diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia:** Una pregunta. ¿Hay una iniciativa que pide opinión o todas se van a dictaminar?

**El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz:** Las cuatro que no son el artículo 35 van a dictamen a la Comisión de Puntos Constitucionales. El otro turno, la que modifica el artículo 35 va a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación para dictamen, y de opinión para la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

**El diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia:** Gracias, presidente.

**La Secretaria diputada María Dolores del Río Sánchez:** «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, del Grupo Parlamentario del PT

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6.1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma los artículos 71, 76 fracción VI, 79, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dotar de autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación, fortalecer sus atribuciones de fiscalización y combate de la corrupción, y establecer el método para elegir por voto directo de los ciudadanos al auditor superior de la Federación:

### Exposición de Motivos

En la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se piensa injustificadamente que otorgar autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación entrañaría limitar las competencias de control del Poder Legislativo al Ejecutivo.<sup>1</sup> Lo cierto es que el Congreso de la Unión del país no ha querido potenciar sus competencias de control hacia el resto de los poderes y órganos del Estado. En el futuro podría hacerlo, si logra dinamizar y democratizar la vida interna del Legislativo y, si realiza las reformas constitucionales y legales pertinentes para maximizar esa función tan importante en cualquier parlamento democrático del mundo.

La Auditoría Superior de la Federación debe ser un órgano constitucional autónomo y, la Cámara de Diputados y sus instancias deben tener un papel constitucional más claro en la revisión del ejercicio presupuestal.

Las deficiencias del diseño institucional de la Auditoría Superior de la Federación son innumerables porque carece de 1. Autonomía constitucional (no puede iniciar leyes, no puede promover controversias constitucionales, no puede promover acciones de inconstitucionalidad en los ámbitos de su materia, no goza el auditor superior de inmunidad en los términos del artículo 111 constitucional); 2. De autonomía orgánica, no es un órgano constitucional autónomo (depende en muchas de sus competencias de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados); 3. De autonomía presupuestal; 4. La Comisión de Vigilancia supervisa sus tareas fundamentales (presupuesto, programas estratégicos, evaluación de su desempeño, etcétera); 5. Hay una unidad de evaluación y control de la Comisión de Vigilan-

cia de la Cámara de Diputados que vigila el funcionamiento y el desempeño de la Auditoría Superior; 6. La designación del auditor superior obedece a criterios políticos y no existe participación alguna de la sociedad en su nombramiento; 7. El presupuesto que recibe la Auditoría Superior es menor que el de la Función Pública para el control interno; 8. La auditoría no puede conocer de procedimientos administrativos ni imponer sanciones de ese carácter a los servidores públicos y, no puede consignar penalmente a los responsables de desvíos de recursos públicos; 9. La Auditoría Superior no puede estudiar las Cuentas Públicas de los cinco ejercicios presupuestales anteriores de manera ordinaria, salvo algunos casos de excepción; 10. El diseño de la vigente Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación evita una fiscalización rigurosa y protege en muchos sentidos al ente auditado, no maximiza la fiscalización; 11. La Auditoría Superior no puede fiscalizar las participaciones federales en cuanto a la evaluación de las fórmulas de cálculo de las participaciones y en cuanto a la manera en que se aplican esas fórmulas en los estados y en los municipios; 12. Los resultados de las auditorías de desempeño no traen aparejadas responsabilidades a los servidores públicos sino sólo recomendaciones; 13. No hay control concomitante ni previo de oficio; 14. Sobre áreas de opacidad relevantes, en particular sobre grandes contratos, permisos, fideicomisos y fondos, no hay autorización previa de la auditoría sobre esos actos jurídicos ni seguimiento a las licitaciones, permisos, concesiones y adjudicaciones;<sup>2</sup> 15. El universo de lo fiscalizado no llega en sus mejores momentos a 6 por ciento del Presupuesto; y 16. La interpretación de los principios de la fiscalización como los de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, no suelen ser optimizados ni maximizados por el Poder Judicial federal, sino por el contrario son diluidos y disminuidos en sus sentencias.

En las condiciones anteriores, no hay posibilidad de un examen riguroso del ejercicio presupuestal ni de las Cuentas Públicas. Los servidores públicos que incurren en responsabilidades, difícilmente son sancionados porque los procedimientos corresponden a otras autoridades. Y la rendición de cuentas, que supone la capacidad de las instituciones públicas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones,<sup>3</sup> siendo mejor que en el pasado, es insuficiente en el marco de un estado de derecho y en una democracia consolidada que está obligada a rendir cuentas a los mandantes, que son los ciudadanos.

En cuanto a las atribuciones de control que debería maximizar el Poder Legislativo nacional en materia de recursos

públicos, puede señalarse de manera muy sucinta la siguiente:

1. El Poder Legislativo debería acompañar permanentemente a la Secretaría de Hacienda en la confección del Presupuesto (planeación, programación y elaboración).
2. El Poder Legislativo debería controlar política y concomitantemente, par y paso, el ejercicio presupuestal del Ejecutivo y de otros poderes y entidades.
3. El Poder Legislativo, aunque tiene poderes, en la actual Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación para aprobar o desaprobado la Cuenta Pública, y ya lo ha hecho, aún no sabe cómo ejercer esa atribución. Para realizarla adecuadamente, se debe incorporar el control concomitante o par y paso, sobre el Ejecutivo y otras entidades públicas. Además, es fundamental aclarar que aunque la Cuenta Pública haya sido aprobada, ello no significa una suerte de cosa juzgada. Si aparecieran más y nuevas irregularidades, las Cuentas Públicas deben abrirse. En caso de que la Cuenta Pública no sea aprobada por la Cámara, además de las diversas responsabilidades que procedan deben iniciarse procedimientos participativos de revocación de mandato.
4. El Poder Legislativo ha abdicado de su facultad, prevista en los artículos 75 y 127 constitucionales, para determinar los salarios de todos los servidores públicos.
5. El Poder Legislativo permite que la Secretaría de Hacienda, recorte el presupuesto y transfiera con relativa libertad, recursos de ciertos capítulos de gasto a otros, violándose con ello lo previsto en los artículos 74, fracción IV, y 126 de la Constitución. En otras palabras, quien aprueba el Presupuesto debe también ordenar sus modificaciones.
6. No hay sanciones severas a los servidores públicos que subejeren el presupuesto en programas sociales.
7. El Presupuesto no se orienta a garantizar los principios sociales previstos en la Constitución (educación, salud, empleo, vivienda y alimentación) ni los que atañen a la defensa de la soberanía y de la independencia nacional (los recursos del subsuelo). Los criterios y parámetros de los organismos financieros internacionales determinan la confección del Presupuesto nacional.
8. Los gastos fiscales, lo que el Estado deja de recaudar por subsidios, estímulos, subvenciones y bonificaciones, no son bien informados, conocidos y evaluados por la Cámara de Diputados ni por la sociedad.
9. No hay mecanismos consolidados de participación social en la confección del presupuesto ni en su revisión. No existe presupuesto participativo ni vías para que la sociedad vigile permanentemente a los legisladores y a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación.
10. No hay mecanismos legislativos concomitantes del Poder Legislativo para vigilar el endeudamiento externo a cargo del Ejecutivo, más allá de lo previsto en el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución.
11. El Poder Legislativo ha abdicado de una participación concomitante con el Ejecutivo para planear, coordinar y orientar las materias económicas que corresponden al poder público. De acuerdo con los artículos 25 y 26 constitucionales. Si no es posible hacerlo con los actuales principios de esas normas, debe buscarse su reforma constitucional.
12. El Poder Legislativo ha delegado en el Ejecutivo materias fundamentales como la determinación de los salarios mínimos y, los precios y las tarifas oficiales.
13. El Legislativo no ha exigido al Ejecutivo que pueda participar en las expropiaciones de trascendencia nacional.
14. El Ejecutivo ya no tiene obligación de asistir a presentar el informe de gobierno (artículo 69).
15. El presidente ya no necesita permiso previo del Poder Legislativo para abandonar el país cuando se trata de viajes menores de siete días (artículo 88).
16. El Legislativo ha permitido que proliferen fideicomisos, fondos y otros mecanismos financieros que aunque ahora se puedan fiscalizar, constituyen vías para dejar de atender los programas sociales prioritarios que el país requiere.
17. El Legislativo ha sido incapaz para sujetar a la Secretaría de Hacienda a controles más rigurosos de ejercicio presupuestal y a orientar el gasto público a la satisfacción de las necesidades sociales.

18. Los legisladores no han promovido reformas constitucionales y legales para destinar parte de las reservas del Banco de México al desarrollo de la infraestructura del país.

19. El Legislativo no ha demandado al Ejecutivo la revisión de los tratados de libre comercio ratificados por el Senado, que dañan profundamente a muchos sectores económicos del país.

20. El Legislativo no ha impulsado una reforma para ampliar en el párrafo tercero del artículo 93 constitucional las comisiones de investigación, no sólo para integrar estas comisiones respecto a la administración pública centralizada sino para formarlas sobre cualquier asunto público y de interés general.

21. En general, el Poder Legislativo nacional no ha realizado un debido control económico, financiero, hacendario y, presupuestal de las competencias que hoy tiene el Ejecutivo.

Lo anterior significa que el Poder Legislativo en lo general y la Cámara de Diputados en lo particular podrían potenciar sus facultades constitucionales y legales sobre el funcionamiento y el ejercicio de los recursos del Ejecutivo, de otros poderes y órganos. En algunos casos, es cierto, se requerirían reformas constitucionales y legales, pero en otros, sólo sería necesario ejercer las actuales competencias.

La Auditoría Superior de la Federación merece ser un órgano constitucional autónomo por razones estrictamente técnicas, de objetividad, neutralidad e imparcialidad en la revisión de la Cuenta Pública. Si los órganos técnicos de revisión, como ahora sucede, están sujetos a intervenciones políticas, de partidos, poderes fácticos y de gobiernos, se pervierte la revisión. Es decir, deja de hacerse con neutralidad, objetividad, imparcialidad, objetividad y confiabilidad.

¿Por qué la Cámara de Diputados no realiza hoy directamente la revisión? Por una razón que la propia Constitución establece en la fracción VI del artículo 74, que nos indica que la revisión implica una evaluación de los resultados de la gestión financiera, la comprobación de los criterios señalados en el Presupuesto, la verificación de los objetivos contenidos en los programas, y la justificación de los ingresos y de los gastos, bajo los principios enunciados en el primer párrafo del artículo 134 de la Constitución. Es-

to es, se trata de una tarea eminentemente técnica que revisa variables contables, jurídicas, financieras, económicas, de oportunidad, entre otras. Todas esas variables de la revisión se realizan con métodos e instrumentos científicos, técnicos, de carácter objetivo. En esa revisión no caben variables políticas, porque además de que se afectaría la imparcialidad y legalidad de la revisión, se dañaría severamente la objetividad, definitividad y confiabilidad de los resultados de la revisión de la Cuenta Pública.

La conclusión de la revisión de la Cuenta Pública se denomina "Informe del Resultado", que debe presentarse a más tardar el 20 de febrero del año siguiente a la presentación de la Cuenta Pública, el cual se somete a consideración del pleno de la Cámara. El Informe del Resultado incluye las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales, la verificación del desempeño en el cumplimiento de los programas federales y las observaciones que la Auditoría Superior de la Federación haya realizado a las entidades fiscalizadas. Como se desprende de lo anterior, el Informe del Resultado de la Auditoría Superior contiene elementos técnicos y no políticos. La Cámara de Diputados, cuando recibe el Informe del Resultado, hace los pronunciamientos y las evaluaciones políticas, pero éstas ya no son de la incumbencia estricta de la Auditoría Superior ni son promovidos por ella.

Todo lo expuesto, deja en claro, que la labor entera de la Auditoría Superior de la Federación es y debe serlo exclusivamente técnica. En el funcionamiento de la Auditoría no caben variables políticas. En México, sin embargo, por no haber existido la voluntad de hacer de la Auditoría un órgano constitucional autónomo, la entidad de fiscalización superior está sujeta a múltiples intromisiones de carácter estrictamente político, que no siempre dañan su funcionamiento técnico, pero que impiden a cabalidad un ejercicio competencial adecuado.

¿Cuáles son esas intromisiones de carácter político en el funcionamiento de la Auditoría? Hay un sinnúmero de ellas y, como ejemplo, menciono las siguientes:

1. La ausencia de autonomía presupuestal y la inexistencia de un porcentaje del Presupuesto de Egresos para la Auditoría generan que año con año la Comisión de Vigilancia y la Cámara de Diputados, con criterios políticos, amplíen o restrinjan su presupuesto, de acuerdo con criterios políticos, en donde ciertos grupos parlamentarios pueden manifestar su beneplácito con la labor



realizada y otros expresarse en sentido contrario y ejercer una presión que afecta los trabajos de la Auditoría Superior. En este sentido está el artículo 77, fracción VI, de la ley, que otorga a la Comisión de Vigilancia la atribución para conocer y opinar sobre el proyecto del presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación, así como analizar el informe anual de su ejercicio.

2. La existencia de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación que supervisa las tareas fundamentales de la Auditoría Superior, las que incluyen, entre otras: el conocimiento y opinión sobre el presupuesto de la Auditoría y el informe anual del ejercicio presupuestal; Conocer los programas estratégico y anual de actividades de la ASF y evaluar su cumplimiento; la evaluación de su desempeño respecto al cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías; la ratificación del reglamento interior de la Auditoría Superior. Estas intromisiones puede afectar el carácter técnico de las labores de la Auditoría, pues la Comisión de Vigilancia se integra con 30 diputados de los 8 partidos con registro y los criterios de los diputados son esencialmente políticos y no técnicos.

3. La Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados constituye otra intromisión: esta instancia es aparentemente un órgano técnico que evalúa a la Auditoría Superior de la Federación, pero en los hechos es un ámbito igual de politizado que la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, pues la designación de sus principales integrantes es el resultado de las negociaciones de los grupos parlamentarios de la Cámara. En la actualidad esa unidad está compuesta por 74 servidores públicos que dan seguimiento a las tareas de la Auditoría a partir de los criterios que establece para ello la Comisión de Vigilancia. Cabe señalar que en el marco constitucional mexicano, ninguna otra autoridad está sometida al mismo nivel de supervisión legislativa que la Auditoría Superior.

4. La designación del auditor superior corresponde a las dos terceras partes de los diputados presentes de la Cámara de Diputados. Se trata de una evidente designación política, que puede no obedecer a criterios técnicos, sino a los puramente políticos. Hace falta un cambio profundo en la designación que incorpore a la sociedad civil en el procedimiento de designación y, que privilegie los antecedentes curriculares de los aspirantes, así como

el conocimiento técnico en la materia. Los supuestos para su remoción muy cuestionables y su reelección no está regulada, lo que lo deja en un estado de incertidumbre y al vaivén de la composición política de la Cámara.

5. La Comisión de Vigilancia ordena comparecencias de los auditores especiales de la Auditoría para conocer sobre sus tareas, situación que se mantiene en el segundo párrafo del artículo 28 de la Ley de Fiscalización y que, desde mi punto de vista, interfiere anticonstitucionalmente la autonomía técnica y de gestión de la Auditoría, la que se encuentra prevista en el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución.

Estas circunstancias y otras hacen de la Auditoría un órgano sin la fuerza y garantías necesarias para fiscalizar adecuadamente el gasto público. La autonomía constitucional es necesaria para potenciar sus competencias técnicas y evitar cualquier intromisión o presión política. La pregunta que ahora nos debemos hacer es de qué tipo de autonomía estamos hablando. Es evidente que no sólo nos referimos a la autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, a las que alude el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución y, que en los hechos y por disposición de la ley no se satisfacen íntegramente. Nos referimos a otros tipos de autonomía también: la constitucional, orgánica, presupuestal y, jurídica, entre otras formas de autonomía.

La autonomía constitucional entraña que la Auditoría Superior de la Federación se conciba como órgano primario y no derivado del Estado. Un órgano primario u originario en términos constitucionales, es aquél que se encuentra en igualdad jerárquica con otros poderes y órganos del Estado y, que participa en las decisiones fundamentales y esenciales del Estado. Las competencias de fiscalización de la Auditoría son esenciales para el Estado porque constituyen el mandato primario del pueblo que se expresa en el Presupuesto de Egresos de la Federación, es la revisión de la forma en que los mandatarios rinden cuentas al pueblo. Sin estas funciones, la democracia es delegativa y el estado de derecho es imperfecto, débil o fallido.

Para que la Auditoría tuviese autonomía constitucional, sería necesario que tuviese las siguientes competencias: 1. Facultad de iniciativa legal en su materia; 2. Ser parte en las controversias constitucionales para defender sus competencias constitucionales y legales; y 3. Posibilidad de estar legitimada procesal y activamente para promover ac-



ciones de inconstitucionalidad en contra de disposiciones legales, reglamentarias o respecto a tratados, que vulneren los principios de control y fiscalización del Estado mexicano. Sin atribuciones de este género, la Auditoría Superior de la Federación no puede calificarse como órgano constitucional originario o primario. Finalmente, es verdad que en este rubro se necesitaría un cambio profundo e integral de la composición y organización democrática del Estado mexicano.

La autonomía orgánica supone que el órgano no se encuentre encuadrado en alguno de los tres poderes clásicos, en los que se divide el Estado, es decir, no pertenecería al Ejecutivo, ni al Legislativo, ni al Judicial. Debe ser un órgano constitucional autónomo porque vigilaría adecuadamente a todos los poderes y órganos del estado, incluyendo al legislativo como ahora formalmente se hace, aunque a veces deja mucho que desear la fiscalización a los recursos que utilizan los grupos parlamentarios y el destino que les dan, principalmente porque la Auditoría es un órgano que depende de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados integrada por diputados de todos los grupos parlamentarios. En la autonomía orgánica es pieza fundamental el método de designación del auditor superior. Actualmente, como se mencionó, su designación depende de las dos terceras partes de los diputados presentes. Es una designación política de las mayorías legislativas, que por una parte, dejan fuera a las minorías legislativas y, por otra, esa designación obedece a criterios estrictamente políticos y no técnicos, cuando éstos, los criterios técnicos, debieran prevalecer. El gobierno en turno quiere un auditor ad hoc y la oposición desea un auditor instrumento de sus reivindicaciones y cuestionamientos al gobierno. Ninguna de estas dos visiones es correcta. El auditor debe estar más allá del gobierno, la oposición y los partidos o de otros poderes ficticios. ¿Cómo lograrlo? En principio con una designación que provenga de la sociedad civil, mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos, en donde sean determinantes los méritos y capacidades técnicas de los aspirantes sobre otras consideraciones. Asimismo, es fundamental el establecimiento de causas de inelegibilidad que resguarden al auditor, al menos temporal y transitoriamente, de cualquier antecedente partidario, de vínculos gubernamentales o de ligas con los poderes fácticos.

La autonomía orgánica sería determinante para no depender de los poderes clásicos, de los partidos o de factores reales de poder. Es un prerrequisito o una condición sine qua non para poder desarrollar adecuadamente, de manera téc-

nica, imparcial, objetiva y confiable, las competencias de fiscalización y de exigencia de rendición de cuentas. Es verdad que una autonomía orgánica tan definida puede dar lugar a mandarinatos y a estructuras burocráticas al interior de la auditoría. Los mejores remedios para ello, serán la transparencia plena de todas competencias, atribuciones, ejercicio presupuestal, decisiones, además de abrirse al contacto con la sociedad en algunas tareas. Es decir, incorporar a la sociedad a la Auditoría para que ésta no sólo esté informada acerca de lo que ocurre en ella sino para que la sociedad pueda hacer propuestas para mejorar su funcionamiento.

La Auditoría Superior de la Federación puede ser fiscalizada tanto por despachos externos, donde en la licitación y en las diversas etapas de adjudicación participe la sociedad y, para la evaluación de su desempeño, con un sistema de pares, tanto de carácter nacional como internacional, tal como ocurre en el derecho y en los sistemas comparados.

La autonomía presupuestal implica que un porcentaje del presupuesto o del universo a fiscalizar se destine a la Auditoría Superior de la Federación. La finalidad es que los presupuestos de la entidad no estén sujetos a los vaivenes políticos, a las decisiones coyunturales, a los caprichos y deseos de los grupos parlamentarios de la Cámara. La Auditoría Superior de la Federación debe tener la facultad de planear en el mediano y en el largo plazo sus tareas. Debe contar con la certeza de que cumplirá sus planes y programas de auditoría, sin que la Comisión de Vigilancia u otra instancia, a través de la modificación a su presupuesto, determine su universo por auditar.

La autonomía presupuestaria, en su vertiente de autonomía administrativa, supone que el manejo de los ingresos, egresos y patrimonio de la Auditoría se realice conforme a las leyes, para evitar que por medio de la *instrumentalización* del Presupuesto por parte de la Cámara de Diputados, se coarte la independencia de la entidad superior de fiscalización y, con ello, la fiscalización y la exigencia de rendición de cuentas. Es conocido que el presupuesto destinado a la Auditoría Superior de la Federación es mucho menor al presupuesto destinado a la Secretaría de la Función Pública. Ello da cuenta del poco deseo de los partidos y del gobierno para incrementar las capacidades fiscalizadoras de la Auditoría Superior de la Federación. Sin autonomía presupuestal siempre existirá una ventana de control por parte de la Cámara de Diputados y de los diversos grupos parlamentarios.

La autonomía de gestión entraña las facultades suficientes para decidir sobre la forma en que la se administran los recursos financieros, humanos y materiales, para decidir sobre la organización interna, sobre el funcionamiento.

La autonomía técnica está relacionada con la forma en la que ejerce sus atribuciones esto es con sus métodos y procedimientos la naturaleza y profundidad de las decisiones. Implica poder decidir sin interferencias sobre el proceso de planeación, las fuentes de información que se utilizan, la forma de analizarlas e interpretarlas; los criterios de selección de las auditorías, las reglas para la decidir cuáles realizar, la selección de propuestas de auditoría y la elaboración del programa anual de auditorías, visitas e Inspecciones; el proceso de ejecución de la auditoría, los hallazgos y su evidencia, la confronta, las acciones emitidas; el proceso de elaboración del Informe de Auditoría; y, finalmente, el seguimiento y conclusión de las acciones emitidas.

La vigente Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación presenta muchas inconveniencias, que no satisfacen la autonomía técnica y de gestión a que alude el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución. He aquí algunos ejemplos:

1. Información para la planeación o ejecución de las auditorías. El artículo 60. señala que cuando la ley no prevea plazo la Auditoría podrá fijarlo y no será inferior a 10 días hábiles ni mayor de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente a la fecha del recibo de requerimiento respectivo. Tomando en cuenta los cortos tiempos para la ejecución de las auditorías el que los plazos no puedan ser menores a diez días hábiles resulta una manera de evitar que se fiscalice a profundidad. Este artículo contiene dos disposiciones más que interfieren en la autonomía. El primero, es que señala que derivado de la complejidad de la información las entidades fiscalizadas podrán proponer un plazo mayor y la Auditoría lo podrá determinar y el segundo es que cuando no se atiendan los requerimientos se podrá imponer una multa –mínimo de 650 y máxima de 2 mil días de salario mínimo diario– a los servidores públicos o particular que no atiendan el requerimiento. Hay que recordar el famoso “dicho” del sistema político mexicano que dice que “lo que cuesta dinero sale barato”.

2. Confrontas. El artículo 16 de la ley establece que “la Auditoría Superior de la Federación, durante el mes de diciembre del año en que se presentó la Cuenta Pública

y a más tardar en el mes de enero del año siguiente dará a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados finales y las observaciones preliminares que se deriven de la revisión de la misma, a efecto de que dichas entidades presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan”. Ésta es una invasión a la autonomía técnica que además reduce gravemente en la operación de la institución por lo plazos que la propia norma establece. Dado el número de auditorías que se realizan existe una imposibilidad material de realizar dichas reuniones en los meses de diciembre y enero.

3. Evaluación de la evidencia y documentación soporte de los resultados. Los resultados de auditoría son el elemento de juicio más importante para determinar si se cumplió con el mandato popular. Hemos reiterado que ésta es una función eminentemente técnica, sin embargo el propio artículo 16 en su último párrafo señala que si la Auditoría considera que las entidades fiscalizadas no aportaron elementos suficientes para atender las observaciones preliminares correspondientes se deberá incluir en el Informe del Resultado “de manera íntegra” las justificaciones, aclaraciones y demás información presentadas por las entidades. Con ello, la Comisión de Vigilancia interfiere claramente la autonomía técnica de la Auditoría Superior de la Federación. En este aspecto, los legisladores fueron más representantes de las entidades fiscalizadas que representantes del pueblo.

4. Promoción de responsabilidades. En el artículo 31 de la ley se limita el tiempo para formular o emitir pliegos de observaciones y promociones de responsabilidad resarcitoria a 160 días hábiles posteriores a la presentación del Informe del Resultado y aunque se señala que es con el objeto de evitar la prescripción, el señalarlo como una obligación restringe el derecho de la Auditoría y genera un derecho para los servidores públicos de las entidades fiscalizadas más benéfico aún que la prescripción que se quería evitar.

5. Afirmativa ficta. El artículo 33 de la ley establece que la Auditoría deberá pronunciarse en un plazo máximo de 120 días hábiles sobre las respuestas recibidas de las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas. Este precepto no maximiza la fiscalización, por el contrario va en contra de ella. Los anteriores preceptos vinculados con la falta de autonomía presupuestal nos indican que se requeriría una estructura dentro de la au-

ditoría mayor con la que se cuenta actualmente o disminuir drásticamente el número de auditorías.

6. Reglas para la conservación de la documentación. El artículo 11 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece reglas que interfieren en la autonomía de la Auditoría y que imponen obligaciones que debieran estar en las leyes de la materia y de ser pertinentes carácter general para todos los entes. Dice que emitirá reglas para destruir la documentación que obre en sus archivos después de 10 años, siempre que ésta se haya microfilmado, digitalizado, escaneado o respaldado por algún otro medio.

En cuanto a la autonomía jurídica, que se refiere a la capacidad de dictar normas para su autorregulación, para normar en el ámbito administrativo las reglas de fiscalización a las que están obligados los entes fiscalizados, para conocer y resolver sobre responsabilidades administrativas, para consignar directamente ante los jueces penales conductas típicas de servidores públicos o, para demandar civilmente a los servidores públicos, las actuales disposiciones legales dejan mucho que desear. La Auditoría Superior de la Federación no puede aprobar por sí su reglamento interno, tiene que hacerlo con el concurso de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. La Auditoría Superior de la Federación no puede conocer de ningún procedimiento administrativo en contra de servidores públicos ni imponer sanciones en la materia. La Auditoría Superior de la Federación no puede consignar directamente ningún asunto penal ante los jueces, así la Auditoría Superior de la Federación ha presentado en los últimos años, más de treinta denuncias penales por conductas irregulares de distintos servidores públicos y ninguna ha sido consignada por la Procuraduría General de la República ante los jueces penales federales competentes. Finalmente, la Auditoría no puede exigir por la vía civil, responsabilidades civiles a los servidores públicos. Todo lo anterior demuestra, que las presentes competencias no proporcionan a la Auditoría una autonomía jurídica suficiente. Ésta es endeble e insatisfactoria.

La última reforma constitucional en la materia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008, constituye un paso, qué duda cabe, importante, pero parcial. En México parece que es el sino de la transformación de las instituciones nacionales, pasos parciales y siempre insuficientes de modificación y de diseño constitucional y legal.

En conclusión debemos fortalecer la función técnica de la Auditoría Superior para que pueda revisar si el mandato del pueblo fue cumplido por los mandatarios. Si la clave está en la autonomía.

Lo anterior no quiere decir, que además de la revisión técnica de la Auditoría Superior de la Federación, no procedan evaluaciones políticas. Éstas deben darse al margen de las tareas y funciones de la Auditoría Superior de la Federación. Así, el Poder Legislativo debe ensanchar sus actuales atribuciones de control económico, político y jurídico al Ejecutivo y al resto de los poderes y órganos del Estado. Sin embargo, la revisión de la Cuenta Pública es y debe ser una función eminentemente técnica, neutral y objetiva para poder ser creíble.

A partir del informe de resultados y al aprobar o no la cuenta pública, la Cámara de Diputados, puede hacer todo tipo de evaluaciones, discusiones y deliberaciones al respecto, pero sin interferir las tareas técnicas de la Auditoría. La aprobación o no de la Cuenta Pública por la Cámara de Diputados ya no es rigurosamente técnica ni neutral. Es una decisión guiada por diversos criterios, entre los que los criterios políticos son determinantes. Así, por ejemplo, un rechazo a una Cuenta Pública debe propiciar el inicio de procedimientos de responsabilidades y de revocación del mandato de las autoridades electas responsables de la Cuenta Pública y de la información en ella contenida.

El principal motivo para que la Auditoría Superior de la Federación sea un órgano constitucional autónomo es esencialmente técnico, para evitar las presiones de la partidocracia, de los poderes fácticos y de los gobiernos en turno. La tarea de la fiscalización superior debe ser neutral, objetiva, imparcial y confiable.

La fortaleza principal del control externo de los recursos públicos reside en que el que audita no depende del auditado. Las debilidades posibles del control externo tienen lugar cuando el órgano auditor no es autónomo ni independiente, pues entonces puede existir una fiscalización sesgada, parcial e incompleta.

En cuanto al control interno, éste es necesario, siempre que se profesionalice; es decir, sea parte de un servicio civil de carrera eficiente y eficaz. Este control puede ser muy útil por sus funciones preventivas y correctivas. Por ejemplo, a través de sus atribuciones preventivas, es posible que logre que muchas conductas públicas no deriven en responsabilidades, y de esta forma auxilia en la carga de trabajo que

le correspondería a los órganos de control externo. En México, el control interno no es profesional ni carrera y destina una cantidad de recursos muy superior al control externo. En las condiciones actuales, el control interno nacional podría desaparecer para que los recursos que hoy se emplean en él, sean trasladados a la Auditoría Superior de la Federación para incrementar el universo de lo auditado.

Desde un punto de vista teórico ambos controles son complementarios. Los problemas ocurren como en México, en donde no está consolidado el servicio civil de carrera de los contralores internos ni de los servidores públicos que integran esas contralorías y, en donde además, los presupuestos y los recursos con los que cuentan dichos órganos de control son excesivos y, no guardan correspondencia alguna con los menores recursos que recibe el control externo.

La situación del control interno en el país es deplorable porque estos funcionarios, en general, son complacientes con las irregularidades de los servidores públicos de mayor jerarquía y son exigentes con las desviaciones de los servidores de menor jerarquía. Igualmente, las leyes que establecen y regulan las responsabilidades administrativas requieren múltiples reformas. Una de ellas, muy importante, debe legitimar al ciudadano que presenta una queja administrativa en contra de un servidor público para interponer recursos administrativos contra las decisiones del contralor interno y para impugnar resoluciones de responsabilidad administrativa a través del juicio de amparo.

Por lo que aquí hemos señalado, la autonomía constitucional, orgánica, presupuestal, administrativa, técnica y jurídica de la Auditoría Superior de la Federación es una necesidad impostergable, para satisfacer el principio de rendición de cuentas, evitar la impunidad y, exigir responsabilidades a los servidores públicos que desvían recursos públicos. Además de los argumentos que hemos vertido, distintas declaraciones internacionales del Intosai, como la de Lima o de la Ciudad de México, apuntan en ese sentido. En el derecho comparado, en países como Chile o en países europeos que cuentan con tribunales de cuentas, la autonomía e independencia del órgano que fiscaliza es una realidad.<sup>4</sup>

Entre las ventajas de este cambio constitucional están 1. Cumplir los mandantes, el pueblo, y con sus representantes, los diputados, que la revisión del ejercicio presupuestal, se hará con criterios técnicos y neutrales, y no políticos; 2. Reducir o eliminar las presiones políticas de partidos, gobiernos y poderes fácticos en la revisión de la cuenta pú-

blica, es decir, “despartidocratizan” la fiscalización; 3. Perfeccionar los instrumentos de control y de fiscalización; 4. Fortalecer el servicio civil de carrera al interior de la Auditoría Superior de la Federación; 5. Contar con los recursos necesarios para realizar planeación estratégica por varios años; 6. Ampliar el universo de lo fiscalizado; 7. Garantizar en mayor medida el fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos que desvían recursos públicos; 8. Proporcionar mejores elementos a la Cámara de Diputados para las evaluaciones que ésta efectúa al aprobar o no la Cuenta Pública; 9. Ordenar, perfeccionar y, mejorar la contabilidad gubernamental y las normas de fiscalización de los entes públicos; y, 10) Satisfacer las expectativas sociales en la materia.

Las desventajas tienen que ver con lo siguiente: 1. La falta de legitimidad democrática de origen si la sociedad no participa en la designación del auditor superior de la Federación; 2. La posibilidad de que se constituyan mandarinatos internos, lo que podría evitarse con la fiscalización externa del órgano auditor, con fuertes dosis de transparencia y, con participación ciudadana; 3. La eventualidad que los partidos políticos mayoritarios designen al auditor superior y dejen fuera de la designación a las minorías políticas, parlamentarias o sociales; 4. Contar con un funcionamiento interno vertical y no horizontal; 5. No desarrollar ni consolidar un servicio civil de carrera.

Como puede observarse, el peso de las ventajas es superior a las desventajas y, éstas se pueden eliminarse o reducirse, transparentando el funcionamiento del órgano auditor, e incorporando en mayor medida a la sociedad en sus tareas fundamentales, desde la designación del auditor superior hasta en la propia evaluación social del Informe del Resultado y del ejercicio de los recursos empleados para su administración. Lo importante es tener claro que ahí donde los partidos dominan la escena suele generarse corrupción, pues ellos se constituyen en jueces y partes, en sujetos y objetos de la fiscalización estatal. Por eso necesitamos limitarlos para evitar que corrompan las instituciones del Estado, igual que otros poderes fácticos cuando son dominantes.<sup>5</sup>

En esta iniciativa estamos proponiendo que el poder legislativo conserve, la posibilidad de enjuiciar políticamente al auditor. Si concede al auditor superior inmunidad constitucional, podría desaforarlo en los supuestos de comisión de delitos para ponerlo a disposición de los jueces competentes. Lo que actualmente es intolerable es la disposición pre-

vista en el artículo 92, fracción VIII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que dice que el auditor superior de la Federación podrá ser removido del encargo cuando obtenga una evaluación del desempeño poco satisfactoria sin justificación, a juicio de la comisión, durante dos ejercicios consecutivos.

Además, las Cámaras podrían constituir comisiones de investigación, si se reformara el artículo 93, párrafo tercero, de la Constitución, para investigar el funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación. Y, desde luego, pueden solicitar a la Auditoría, toda la información que no sea reservada o confidencial para evaluar políticamente su funcionamiento y organización y, generar los debates necesarios en la sociedad.

La vigilancia y fiscalización del funcionamiento de la Auditoría deben recaer en despachos profesionales independientes, en pares de la Auditoría de carácter nacional e internacional, y, en los ciudadanos, sin que la intervención social esté mediatizada por la Comisión de Vigilancia como ocurre hasta ahora, según los artículos 109 y 110 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. La Auditoría en caso de obtener autonomía constitucional y orgánica, debe destacarse por profundizar sus niveles de transparencia y de rendición de cuentas de cara a la sociedad.

En cuanto a la manera de compensar al Congreso por la "pérdida" de la Auditoría, propongo que éste desarrolle las medidas de control que ya he expuesto al iniciar esta exposición de motivos.

Esta iniciativa de reforma constitucional propone en síntesis lo siguiente:

1. Otorgar autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación para que este órgano pueda iniciar leyes y promueva controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en los ámbitos de su competencia;
2. Establecer que el auditor superior de la Federación será sujeto del juicio político y del procedimiento de declaración de procedencia;
3. Determinar la autonomía orgánica, presupuestal, técnica, de gestión y jurídica de la Auditoría Superior de la Federación;

4. Establecer que el auditor superior de la Federación será elegido por el voto universal, libre, directo y secreto de los ciudadanos;

5. Indicar el porcentaje del Presupuesto de Egresos de la Federación que obligatoriamente debe recibir la Auditoría Superior de la Federación;

6. Señalar que la Auditoría Superior puede conocer de los procedimientos de responsabilidad administrativa e imponer sanciones de ese carácter a los servidores públicos;

7. Establecer que la Auditoría Superior de la Federación puede consignar penalmente a los responsables de desvíos de recursos públicos;

8. Precisar que la Auditoría Superior puede estudiar las Cuentas Públicas de al menos los cinco ejercicios presupuestales anteriores;

9. Maximizar la fiscalización;

10. Indicar que la Auditoría Superior puede fiscalizar las participaciones federales en cuanto a la evaluación de las fórmulas de cálculo de las participaciones y en cuanto a la manera en que se aplican esas fórmulas en los Estados y municipios;

11. Señalar que los resultados de las auditorías de desempeño traen aparejadas responsabilidades a los servidores públicos y no constituyen sólo recomendaciones;

12. Establecer la fiscalización concomitante y previa de oficio;

13. Precisar que no son oponibles a la Auditoría los secretos fiscales, bancarios, ministeriales y fiduciarios;

14. Determinar las consecuencias jurídicas para el caso que la cuenta pública no sea aprobada, incluyendo la revocación del mandato de los servidores públicos responsables;

15. Incorporar a la sociedad civil en la fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación mediante la figura de la auditoría ciudadana;

16. Obligar a los estados y al Distrito Federal a contar con órganos constitucionales autónomos para la fiscali-

zación similares a la Auditoría Superior de la Federación; y,

17. Señalar la vigencia del servicio civil de carrera en los órganos autónomos de fiscalización del país.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, proponemos la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma los artículos 71, 76, fracción VI, 79, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dotar de autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación, fortalecer sus atribuciones de fiscalización y combate de la corrupción, y establecer el método para elegir por voto directo de los ciudadanos al auditor superior de la Federación**

**Artículo Primero.** Se adiciona una fracción IV al artículo 71 de la Constitución, para quedar en los siguientes términos:

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

...

...

...

**IV. Al auditor superior de la Federación, en las materias de su competencia.**

...

**Artículo Segundo.** Se reforma la fracción VI del artículo 74 de la Constitución, para quedar en los siguientes términos:

**VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior con objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. En caso de que la Cuenta Pública no sea aprobada se iniciarán los procedimientos de juicio político que corresponda. Si se tratara de servidores públicos ele-**

**gidos mediante el voto ciudadano, éstos se someterán al procedimiento de revocación de mandato en los términos que determine la ley**

**El examen de la Cuenta Pública que realiza la Cámara de Diputados se hace una vez que la entidad de fiscalización superior de la Federación haya concluido su análisis. La revisión de la Cuenta Pública a cargo de la Auditoría Superior de la Federación tiene por propósito examinar la existencia de discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos y, con relación a los conceptos y partidas respectivas o, si existe exactitud o justificación en los ingresos obtenidos y en los gastos realizados. En caso de encontrar irregularidades la Auditoría iniciará ante ella los procedimientos de responsabilidad administrativa que correspondan. La Auditoría esta facultada para consignar directamente ante los jueces las irregularidades que encontrare y que pudieran ser constitutivas de delito. También iniciará ante ella u otras autoridades los procedimientos de responsabilidad que determinen las leyes. Las auditorías que versen sobre el cumplimiento de programas no sólo darán lugar a recomendaciones, sino según sea el caso, a la determinación de responsabilidades administrativas o penales.**

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal...

La Cámara de Diputados concluirá la revisión de la Cuenta Pública...

(Se deroga).

**Artículo Tercero.** Se reforma el artículo 79 de la Constitución, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 79. La Auditoría Superior de la Federación es un órgano constitucional con autonomía orgánica, presupuestal, técnica, de gestión y jurídica. La ley maximizará estas características.**

**La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de exhaustividad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. La entidad de fiscalización superior podrá revisar ejercicios fiscales de los cinco años anteriores o de mayor antigüedad si presume la existencia de irregularidades.**

Esta entidad de fiscalización superior de la federación tendrá a su cargo

**I. Fiscalizar en forma preventiva, concomitante y 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 realizar auditorías sobre el desempeño en 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 directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. Las participaciones federales también las podrá fiscalizar, ya sea directamente o con el auxilio de las entidades de fiscalización superior de los estados. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica. No serán oponibles a la Auditoría Superior de la Federación los secretos fiscales, bancarios, ministeriales o fiduciarios o cualquier otro que prevean las leyes.

Las entidades fiscalizadas...

Sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá revisar las cuentas públicas anteriores o segmentos de ellas. Las observaciones y recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación pueden referirse a la Cuenta Pública en revisión o de las anteriores.

De oficio o derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación requerirá a las entidades fiscalizadas informes específicos. Si esos requerimientos no fueron atendidos en los plazos y formas señalados en la ley darán lugar a responsabilidades administrativas y penales. Las responsabilidades administrativas serán conocidas y resueltas por la Auditoría. Las responsabilidades penales las consignará directamente ante los jueces competentes. De existir otras responsabilidades las promoverá ante las autoridades competentes. De todo ello informará a la Cámara de Diputados;

II. Entregar el informe del resultado de la revisión...

Para tal efecto...

El titular...

La entidad de fiscalización superior de la federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas. El no pronunciamiento de la Auditoría Superior no entraña que las recomendaciones u observaciones hayan sido atendidas.

En el caso...

La entidad de fiscalización superior de la federación...

La entidad de fiscalización superior de la federación...

III. Investigar los actos u omisiones...

**IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como conocer y resolver de las responsabilidades administrativas. La Auditoría Superior consignará directamente ante los jueces competentes los hechos y conductas que sean probablemente constitutivas de delito. Igualmente, promoverá ante otras autoridades competentes, el fincamiento de las diversas responsabilidades que determina el ordenamiento. En los procedimientos penales la Auditoría coparticipará con el Ministerio Público como parte acusadora.**

Las sanciones y resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas, servidores públicos y, personas ante las instancias competentes. En tratándose de responsabilidades administrativas y resarcitorias, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H, de esta Constitución conforme a lo previsto en la ley.

El auditor superior de la Federación será elegido por los ciudadanos mediante voto universal, libre, directo y secreto. Los aspirantes a auditor deberán reali-



zar un examen de conocimientos ante el Instituto Federal Electoral. Los cinco que obtengan las mejores calificaciones presentarán sus propuestas ante los ciudadanos en los medios de comunicación electrónica utilizando para ello los tiempos del Estado. No podrán los candidatos a Auditor recibir ningún tipo de financiamiento y no realizarán campaña alguna. En el proceso electoral que corresponda, el auditor será electo y durará en su cargo nueve años. Estará garantizada su permanencia en su función y sólo podrá ser destituido mediante juicio político o declaración de procedencia. A la Auditoría Superior será asignado al menos 0.5 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación. Los servidores públicos de la Auditoría que no sean de elección o del nivel directivo serán parte del servicio civil de carrera. Sus integrantes regirán su actuación por los principios de combate a la corrupción, profesionalismo, oportunidad, honradez, eficiencia, legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad. La ley regulará las ramas, los sistemas y procedimientos para la preparación, la selección, la designación, la estabilidad, la capacitación, la promoción y la remoción de los servidores públicos de carrera de la Auditoría. La entidad superior de fiscalización estará sujeta, además de la certificación técnica de otras instituciones nacionales e internacionales, a la más amplia auditoría de los ciudadanos.

Para ser titular...

Los poderes...

El Poder Ejecutivo federal...

**Artículo Cuarto.** Se reforma el artículo 105 de la Constitución, para quedar en los siguientes términos:

**“Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia...

I. De las controversias constitucionales...

a) La federación...

b) La federación y un municipio;

c) El Poder Ejecutivo...

d) Un estado...

e) Un estado...

f) El Distrito Federal...

g) Dos municipios...

h) Dos poderes...

i) Un estado y uno de sus municipios...

j) Un estado y un...

k) Dos órganos de gobierno...; y

**l) La Auditoría Superior de la Federación respecto de los poderes, órganos e instancias anteriores, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.**

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnados por la Federación, de los municipios impugnados por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos...

II. De las acciones de inconstitucionalidad...

Las acciones de inconstitucionalidad...

a) El equivalente...

b) El equivalente...

c) El procurador...

d) El equivalente...

e) El equivalente...

f) Los partidos políticos...

Si la Cámara...

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos...

Por lo que toca...

Para poder...

**h) La Auditoría Superior de la Federación en las materias de su competencia respecto de normas de carácter general que vulneren la Constitución.**

Las declaraciones y resoluciones...

La única vía...

El efecto...

Las leyes electorales...

En demandas...

Las resoluciones de la Suprema Corte...

Las sanciones penales...

III. De oficio...

Las sanciones económicas..."

La declaración...

**Artículo Séptimo.** Se derogan el penúltimo y último párrafos de la base II del segundo párrafo del artículo 116 de la Constitución y se sustituyen por el siguiente:

En caso de incumplimiento...

**Artículo 116.** El poder público...

**Artículo Quinto.** Se reforma el artículo 110 de la Constitución, para quedar en los siguientes términos:

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político...los magistrados del Tribunal Electoral, **el auditor superior de la Federación**, los directores generales...

I. Los gobernadores...

Los gobernadores...

...

Las sanciones...

...

Para la...

...

Conociendo...

...

Las declaraciones...

...

...

**Artículo Sexto.** Se reforma el artículo 111 de la Constitución, para quedar en los siguientes términos:

II. El número de representantes...

**Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los diputados...el procurador general de Justicia del Distrito Federal, **el auditor superior de la Federación**, así como el consejero presidente...

...

...

...

Si la resolución...

...

**La fiscalización de los recursos públicos en los estados se realizará a través de órganos constitucionales autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los principios y reglas para su integración, organización y actuación serán los mismos que se prevén en esta Constitución para la entidad superior de fiscalización de la federación.**

...

...

...

**Artículo Octavo.** Se deroga el último párrafo del inciso c) de la fracción V del apartado C, Base Primera, del artículo 122 de la Constitución y en su lugar se propone el siguiente:

**Artículo 122.** ...

...

...

...

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

Base Primera. Respecto a la Asamblea Legislativa:

...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

...

...

...

...

...

...

...

c) Revisar...

La Cuenta Pública...

**La fiscalización de los recursos públicos en el Distrito Federal se realizará a través de un órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los principios y reglas para su integración, organización y actuación serán los mismos que se prevén en esta Constitución para la entidad superior de fiscalización de la federación.**

...

...

...

### Transitorios

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

**Artículo Segundo.** El auditor superior de la Federación será elegido en el proceso electoral siguiente a la entrada en vigor de esta reforma. De igual forma se procederá en los estados y en el Distrito Federal.

**Artículo Tercero.** En tanto se elige o nombra, según sea el caso, a los servidores públicos previstos en este decreto, los que se encuentren en funciones en la federación, en los estados y en el Distrito Federal podrán a juicio de las autoridades competentes, si no hay disposición jurídica en contrario, y con pleno respeto de la soberanía de las entidades federativas y de cada ordenamiento jurídico y nivel de gobierno, continuar en sus encargos.

**Artículo Cuarto.** En un plazo no mayor de seis meses después de la entrada en vigor de este decreto, el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal realizarán las adecuaciones legales necesarias para dar eficacia jurídica al presente decreto.

**Artículo Quinto.** Los concursos del servicio civil de carrera para cubrir las plazas de la Auditoría Superior de la Federación y de las entidades de fiscalización superior de los estados y del Distrito Federal deberán realizarse a más tardar en un año después de la entrada en vigor de este decreto.

**Notas:**

1 Mijangos Borja, María de la Luz. “Autonomía constitucional y diseño legal de la Auditoría Superior de la Federación”, en Ackerman, John M.; y Astudillo, César. *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, UNAM, México, 2009, páginas 207-221; y Cárdenas Gracia, Jaime. “El estado de la fiscalización y el control legislativo al poder en México”, en Ackerman, John M.; y Astudillo, César. Obra citada, páginas 99-110.

2 Auditoría Superior de la Federación. *Áreas de opacidad y riesgo en el Estado federal mexicano. Oportunidades de mejora*, Cámara de Diputados y Auditoría Superior de la Federación, México, 2009.

3 Crespo, José Antonio. *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados y Auditoría Superior de la Federación, México, 2001, página 7.

4 Auditoría Superior de la Federación. *La independencia de las entidades de fiscalización superior*, Cámara de Diputados y Auditoría Superior de la Federación, México, 2009.

5 Vega García, Pedro de. “Estado social y Estado de partidos. La problemática de la legitimidad”, en *Problemas actuales de derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, páginas 389-407.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados. México, DF, a 2 de febrero de 2011.— Diputados: Jaime Fernando Cárdenas Gracia, Balfre Vargas Cortez, María Araceli Vázquez Camacho, Víctor Manuel Castro Cosío, Florentina Rosario Morales, Herón Agustín Escobar García, Leticia Quezada Contreras, Filemón Navarro Aguilar, Rigoberto Salgado Vázquez, Silvia Puppo Gastelum (rúbricas).»

**El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.**

**La Secretaria diputada María Dolores del Río Sánchez:** «Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, del Grupo Parlamentario del PT

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado federal a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6.1,

fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el apartado A del artículo 102 y los artículos 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dotar de autonomía constitucional al Ministerio Público y establecer el método para elegir por voto directo de los ciudadanos al procurador general de la república y a los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial.

**Exposición de Motivos**

En México, el Ministerio Público Federal y los Ministerios Públicos de los estados y del Distrito Federal, han estado ligados al poder ejecutivo y en ocasiones han sido penetrados y cooptados por los intereses del crimen organizado.<sup>1</sup> Se trata de órganos de procuración de justicia dependientes, instrumentalizados hacia objetivos políticos, no profesionales y con severos problemas de corrupción interna y hacia la sociedad. Esta situación se ha intentado remediar desde la academia hace muchos años.<sup>2</sup> En el sexenio del presidente Fox y en este, se han elevado iniciativas de reformas ante el Congreso de la Unión, a fin de darle “autonomía” a la institución ministerial. La autonomía que se suele proponer es precaria porque las propuestas del fiscal general de la república o equivalentes corren a cargo del presidente de la república y con ratificación del Senado. Según algunas de esas iniciativas el nombrado duraría en el cargo cinco años y podría ser ratificado por otro período similar. Igualmente, la remoción del Procurador General tendría que darse por juicio político o declaración de procedencia. Llama la atención en estas propuestas, la posición relevante del ejecutivo, la ausencia de participación de la sociedad civil, y que el Senado también, sin participación de los ciudadanos y sin un procedimiento abierto, público y deliberativo, lo ratifique. Además que la policía ministerial que debe tener a su cargo la persecución e investigación de los delitos siga subordinada al ejecutivo vía la Secretaría de Seguridad Pública Federal y, no al Ministerio Público.

De aprobarse algunos de esos proyectos de reforma, el nuevo Ministerio Público nacería mal. Un Ministerio Público deficientemente independiente, en donde el presidente es el que propone a su titular, seguiría careciendo de autonomía. Jorge Carpizo por su experiencia en este ámbito, al haber sido Procurador General de la República, ha hecho en la academia una serie de propuestas que son en su mayoría atinentes y que consisten en:<sup>3</sup>

- “1. La creación de un órgano constitucional autónomo.
2. Un método nuevo para el nombramiento de los procuradores.
3. La creación de los Consejos del Ministerio Público y los de la policía. Las garantías de autonomía técnica a los agentes de estas organizaciones.
4. La autonomía presupuestal.
5. La autonomía interna de los fiscales.
6. El juez de control especializado en la averiguación previa”

La primera propuesta implica la conformación del Ministerio Público como órgano constitucional autónomo,<sup>4</sup> señalamiento a la que muchos nos hemos adherido.<sup>5</sup> En el derecho comparado, por ejemplo en Argentina,<sup>6</sup> se realiza con cercana aproximación ese ideal, pues el artículo 120 de la Constitución de ese país prescribe: “El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República. Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca. Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones”.

Un Ministerio Público independiente y autónomo debe tener, entre otras, las siguientes características: estar previsto en la Constitución; no depender de los poderes tradicionales ni fácticos; gozar de autonomía técnica y funcional; determinar las responsabilidades de sus titulares que deben ser ajenos a consideraciones políticas y partidistas; y, contar con garantías judiciales a los miembros del Ministerio Público (estabilidad, remuneración suficiente, inamovilidad, carrera ministerial etc.). Carpizo dice que configurar a las procuradurías como órganos constitucionales autónomos es un paso adelante para luchar contra la corrupción, la parcialidad, los abusos de poder y las influencias políticas en la procuración de justicia.<sup>7</sup> En lo que no podemos sino estar de acuerdo.

En cuanto al nombramiento del procurador, Carpizo propone que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el pleno del Consejo del Ministerio Público propon-

gan dos candidatos cada uno. La comisión respectiva del Senado examinaría las propuestas y presentaría a la consideración del pleno del Senado la designación de uno de los cuatro candidatos. El Senado o la Comisión Permanente del Congreso designaría al Procurador General de la República por una mayoría calificada de 2/3 partes de los senadores presentes. La intención de Carpizo es despolitizar en la mayor medida posible el nombramiento. Desde luego, que esta propuesta es superior a otras porque elimina al ejecutivo en la designación y, además, la existencia de una mayoría de 2/3 partes de senadores en la ratificación abunda en la independencia e imparcialidad del Procurador. No obstante, desde nuestro punto de vista, queda fuera la sociedad civil en la designación; la sociedad civil, debe tener derecho no sólo a realizar propuestas sino a vigilar todo el procedimiento de designación. Por otra parte, también es importante precisar el término del mandato del Procurador para no hacerlo rehén de las coyunturas políticas, principalmente las sexenales, por eso el periodo de designación debe estar totalmente desvinculado del ejecutivo y del mandato de cualquiera de las cámaras legislativas, de preferencia debe haber un período de larga duración con todas las garantías de permanencia y de protección contra las acechanzas políticas (juicio político, declaración de procedencia, remuneración suficiente, etcétera).

Por lo anterior, nosotros en esta iniciativa de reforma constitucional, proponemos que el Procurador General de la República sea electo por los ciudadanos mediante voto universal, libre, directo y secreto. Los aspirantes a Procurador deberán realizar un examen de conocimientos ante el Instituto Federal Electoral. Los cinco que obtengan las mejores calificaciones presentarán sus propuestas ante los ciudadanos en los medios de comunicación electrónica utilizando para ello los tiempos del Estado. No podrán los candidatos a procurador recibir ningún tipo de financiamiento y desde luego no podrán realizar campaña alguna. En el proceso electoral inmediato el procurador será electo y durará en su cargo nueve años. Estará garantizada su permanencia en el cargo y sólo podrá ser destituido mediante juicio político o declaración de procedencia.

Carpizo incorpora con razón los Consejos del Ministerio Público y los de la policía a su propuesta. Nos parece atinado que un Consejo se encargue de la administración de la procuraduría y de la policía, que atienda la carrera ministerial y policial, la profesionalización de peritos, los concursos de acceso (públicos y abiertos), las responsabilidades de los miembros del ministerio público y de la policía. De la propuesta de Carpizo, rescato la necesidad de que el Consejo

sea para el ministerio público y para la policía, que no se trate de dos Consejos. El éxito y la legitimidad del Consejo dependerá de su autonomía frente a los poderes formales e informales, del método de designación de sus miembros, que debe ser abierto, público, deliberativo, con participación de la sociedad civil; así como de la inmovilidad, permanencia de sus titulares y, de las garantías de independencia del órgano. Además de su funcionamiento, que debe ser transparente, de cara a la sociedad y, como instancia, constituirse en un cuerpo pequeño y no burocratizado.<sup>8</sup>

En este sentido, en nuestra iniciativa de reforma constitucional, el Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial, debe ser electo por los ciudadanos bajo las mismas condiciones y procedimiento que el Procurador General de la República. Sus integrantes que serán cuatro, durarán en el encargo nueve años. Gozarán de las mismas garantías de inamovilidad, permanencia y remuneración que el Procurador y, sólo podrán destituidos del encargo por juicio político o mediante declaración de procedencia.

Sobre la autonomía presupuestal, Carpizo propone una autonomía no basada en la Constitución sino basada en un tratamiento similar a lo que actualmente ocurre en órganos como el Instituto Federal Electoral. Esto es, el Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial, elaboraría el anteproyecto de presupuesto, escuchando los criterios del procurador general y, posteriormente, una vez que éste sea aprobado, se enviaría directamente a la Secretaría de Hacienda, que sólo puede integrarlo al proyecto de presupuesto federal, pero sin que dicha Secretaría haga modificación alguna.<sup>9</sup> Esta propuesta no resuelve desde nuestro punto de vista, como ocurre en el poder judicial, la instrumentalización política que la Cámara de Diputados puede hacer a la autonomía del Ministerio Público, como igualmente ha sucedido en el Instituto Federal Electoral, en donde, por razones de revancha y coyuntura, el presupuesto de esa institución suele disminuirse por el poder legislativo. Por tanto, nos parece insuficiente ese nivel de autonomía presupuestal. Proponemos en cambio, que se determine un porcentaje presupuestal fijo en la Constitución para el ministerio público, a fin de evitar, que coyunturas políticas impacten negativamente en el funcionamiento del órgano.

La autonomía e independencia interna de los agentes del Ministerio Público es necesaria para legitimar la función ministerial. El agente del Ministerio Público no debe perseguir e investigar los delitos a partir de influencias indebidas de sus superiores o de actores externos. La independencia interna y externa de los fiscales es en este sentido

similar a la de los jueces. Por eso, en esta iniciativa se propone el servicio de la carrera ministerial y los principios de actuación del Ministerio Público, que a saber son: el respeto a los derechos fundamentales, el profesionalismo, la oportunidad, la honradez, la eficiencia, la legalidad, la certeza, la independencia, la imparcialidad y la objetividad.

También Carpizo, propone un juez de control especializado en la averiguación previa como sucede en los casos de Italia y Alemania. Este juez, como se sabe, ya se encuentra incorporado –mutatis mutandis– al sistema constitucional mexicano, según la reforma constitucional penal de 2008 al artículo 16 de la Carta Magna. Las ventajas de los jueces especializados son obvias, pues cuentan con mayor información para determinar lo procedente respecto a las solicitudes del fiscal que restringen libertades y derechos, sus decisiones son expeditas, el respeto a los derechos humanos se beneficia de un control de legalidad más profundo y, se auspicia un incremento en las funciones de control constitucional.<sup>10</sup> La propuesta de Carpizo era impecable y por eso fue incorporada a la reforma constitucional de 2008.

Estimamos que la reivindicación de Carpizo para darle autonomía al Ministerio Público es el camino que debemos seguir en México. Sin autonomía y profesionalización en esta función y en la policía, el sistema judicial por más perfecto que sea, estará incompleto y no sería suficiente en la tarea de construcción del Estado de Derecho, en el combate a la corrupción y a la impunidad. Es una tarea impostergable si queremos tener un sistema jurídico y de procuración de justicia distinto, más democrático, abierto a la sociedad, y propio de un Estado Constitucional y democrático de derecho.

Por las consideraciones anteriormente expuestas y fundadas proponemos una iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma el apartado A del artículo 102 y los artículos 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dotar de autonomía constitucional al Ministerio Público y establecer el método para elegir por voto directo de los ciudadanos al procurador general de la República y a los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial**

**Artículo Primero.** Se deroga el primer párrafo del apartado A del artículo 102 de la Constitución, en su lugar se propone uno nuevo, y se adiciona a continuación del propuesto, un segundo párrafo:

“A. El Ministerio Público es un órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. El Procurador General de la República será electo por los ciudadanos mediante voto universal, libre, directo y secreto. Los aspirantes a Procurador deberán realizar un examen de conocimientos ante el Instituto Federal Electoral. Los cinco que obtengan las mejores calificaciones presentarán sus propuestas ante los ciudadanos en los medios de comunicación electrónica utilizando para ello los tiempos del Estado. No podrán los candidatos a procurador recibir ningún tipo de financiamiento y no realizarán campaña alguna. En el proceso electoral que corresponda el procurador será electo y durará en su cargo nueve años. Estará garantizada su permanencia en su función y sólo podrá ser destituido mediante juicio político o declaración de procedencia. El Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial será electo por los ciudadanos bajo las mismas condiciones y procedimiento que el Procurador General de la República. Sus cuatro integrantes durarán en el encargo nueve años. Gozarán de las mismas garantías de inamovilidad, permanencia y remuneración que el Procurador y, sólo podrán destituidos de la función por los mismos motivos y procedimientos que éste. Las deliberaciones y decisiones del Consejo serán públicas”.

“Los asuntos fundamentales del Ministerio Público serán adoptados por el Consejo. Al Ministerio Público le será asignado al menos el 0.5% del presupuesto de egresos de la Federación. La Policía Ministerial auxiliará al Ministerio Público en la persecución e investigación de los delitos. Los servidores públicos del Ministerio Público y de la Policía Ministerial que no sean de elección o del nivel directivo serán parte del servicio civil de carrera. Sus integrantes regirán su actuación por los principios de respeto a los derechos fundamentales, profesionalismo, oportunidad, honradez, eficiencia, legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad. La ley regulará las ramas, los sistemas y procedimientos para la preparación, la selección, la designación, la estabilidad, la capacitación, la promoción y la remoción de los agentes del Ministerio Público y de la Policía que conforman el servicio de carrera ministerial”.

Incumbe...

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

**Artículo Segundo.** Se reforma el primer párrafo del artículo 110 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

“Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, **los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial de carácter federal**, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, **los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial del Distrito Federal**, los magistrados de circuito y los jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos”.

**Artículo Tercero.** Se reforma el primer párrafo del artículo 111 constitucional para quedar en los siguientes términos:

“Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, **los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial de carácter federal y los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial del Distrito Federal**, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha lugar a proceder contra el inculpado”.



**Artículo Cuarto.** Se adiciona una nueva fracción VI al artículo 116 constitucional y se recorre la actual y las subsecuentes de la vigente norma constitucional para quedar en los siguientes términos:

“VI. El Ministerio Público de los estados se conformará a través de órganos constitucionales autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los principios y reglas para su integración, organización y actuación serán los mismos que se prevén en esta Constitución para el Ministerio Público Federal”.

VII. Las relaciones...

VIII...

...

**Artículo Quinto.** Se deroga el vigente apartado D del artículo 122 constitucional y en su lugar se propone el siguiente:

“D. El Ministerio Público del Distrito Federal es un órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio. Los principios y reglas para su integración, organización y actuación serán los mismos que se prevén en esta Constitución para el Ministerio Público Federal”.

### Transitorios

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

**Artículo Segundo.** El procurador general de la República y los integrantes del Consejo del Ministerio Público y de la Policía Ministerial serán electos en el proceso electoral siguiente a la entrada en vigor de esta reforma. De igual forma se procederá en los Estados y en el Distrito Federal.

**Artículo Tercero.** En tanto se eligen o nombran, según sea el caso, a los servidores públicos previstos en este decreto, los que se encuentren en funciones en el Ministerio Público Federal, en los estados y en el Distrito Federal, podrán a juicio de las autoridades competentes, si no existe disposición jurídica en contrario, y con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas y a cada ordenamiento jurídico y nivel de gobierno, continuar en sus encargos.

**Artículo Cuarto.** En un plazo no mayor a seis meses después de la entrada en vigor de este decreto, el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, realizarán las adecuaciones legales necesarias para darle eficacia jurídica al presente decreto.

**Artículo Quinto.** Los concursos del servicio civil de carrera para cubrir las plazas del Ministerio Público Federal, de los Estados y del Distrito Federal, deberán realizarse a más tardar en un año después de la entrada en vigor de este decreto.

### Notas:

1 La exposición de motivos es deudora de la obra de Cárdenas Gracia, Jaime, y Mijangos Borja, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, México, editorial Porrúa, 2005, pp. 182-185.

2 Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, UNAM, México, 2002, pp. 178-181.

3 Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio/ septiembre, 2004, pp. 39-78.

4 Existe una amplia bibliografía sobre la necesaria autonomía e independencia del Ministerio Público. Para un enfoque comparado ver: Díez-Picazo, Luis María, *El poder de acusar. Ministerio fiscal y constitucionalismo*, Ariel Derecho, Barcelona, 2000, pp. 171 y ss.

5 Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM, México, 1996, pp. 269-271.

6 Es importante hacer notar que la independencia del Ministerio Público en Argentina fue consecuencia de los pactos de transición a la democracia que ocurrieron al finalizar la última dictadura militar.

7 Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio/septiembre, 2004, p. 68.

8 Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio/septiembre, 2004, p.74.

9 Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo” en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio/septiembre, 2004, p.75.

10 Carpizo, Jorge, "El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo" en *Revista de Estudios Políticos*, número 125, julio/septiembre, 2004, pp. 76-77.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro sede de la Cámara de Diputados, el 1o. de febrero de 2011.— Diputados: Jaime Fernando Cárdenas Gracia, Balfre Vargas Cortez, María Araceli Vázquez Camacho, Herón Agustín Escobar García, Adán Augusto López Hernández, Filemón Navarro Aguilar, Víctor Manuel Castro Cosío, Florentina Rosario Morales, Rigoberto Salgado Vázquez, Silvia Puppo Gastelum, Leticia Quezada Contreras (rúbricas).»

### **El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen**

**La Secretaria diputada María Dolores del Río Sánchez:** «Iniciativa que reforma el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, del Grupo Parlamentario del PT

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado federal a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6.1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del Pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 14 constitucional con el propósito de obligar a todos los jueces y autoridades a interpretar desde la constitución y los tratados, garantizar la pluralidad de métodos interpretativos e, incorporar el principio de proporcionalidad como uno de los métodos para interpretar principios constitucionales.

### **Exposición de Motivos**

**I. Introducción.** Esta iniciativa tiene un triple propósito: obligar a todos los jueces y autoridades a interpretar el ordenamiento jurídico desde la Constitución y los tratados; garantizar la pluralidad de métodos interpretativos; e, incorporar a la Constitución el principio de proporcionalidad como uno de los métodos existentes para atender la interpretación de principios y el conflicto entre ellos.<sup>1</sup>

Las razones de la iniciativa obedecen a la necesidad de cambiar y dinamizar la cultura jurídica nacional. ¿Por qué necesitamos un cambio en la cultura jurídica del país?

Entre otras cosas, para acompañar el proceso de transición a la democracia. Es absurdo que la transición se planté sólo como cambio en las reglas del juego político que tienen que ver con el acceso y el ejercicio del poder público, pero que no se planté también como un cambio en la manera de concebir y entender el derecho por parte de los operadores jurídicos. Podríamos hipotéticamente acordar las mejores reglas e instituciones pero ello poco serviría si ese proceso no se acompaña con maneras diversas de entender lo jurídico y las potencialidades que esa nueva comprensión genera para mejor proteger y garantizar los derechos fundamentales y los principios democráticos. Un cambio en la cultura jurídica potenciaría los avances institucionales, les daría una profundidad que hoy no se tiene. Tengo la convicción, que entre otras razones, nuestra transición no ha avanzado lo suficiente, porque los operadores jurídicos la suelen frenar con sus visiones tradicionales sobre el Derecho, principalmente los límites que incorporan las escuelas tradicionales de la interpretación y la argumentación.

Hoy debemos entender el derecho y sus alcances de una manera diferente a la del pasado. Debemos remover dogmas y obstáculos para que lo jurídico no sea más un elemento de neutralidad y de asepsia social. El derecho tiene que estar comprometido con los fines y principios del ordenamiento, pero también con la realidad. El derecho no puede ser el obstáculo al cambio social sino el promotor del mismo, la palanca fundamental para nuestro desarrollo en sociedad.

Se nos enseñó en las facultades de derecho del país que el derecho sólo era un conjunto de normas externas, bilaterales, heterónomas y coactivas. Jamás nuestra comprensión ha visto el derecho desde la argumentación que las autoridades y operadores jurídicos hacen sobre las normas. Por otra parte, el Estado de derecho ya no es el imperio de la ley, sino el imperio del derecho, esto es, de la Constitución, de los principios y de la labor de intérpretes y argumentadores. La profundidad del Estado de derecho se mide por la pluralidad y calidad de la argumentación.<sup>2</sup>

El estado de derecho —como dice Pisarello<sup>3</sup> en su polémica con Eusebio Fernández— implica, por un lado el sometimiento del propio Estado a la legalidad pero también que es indispensable proteger la libertad de los ciudadanos de la injerencia ilegítima de los poderes públicos, sin importar que éstos cuenten con el apoyo coyuntural de la mayoría, sobre todo frente a fenómenos de corrupción o de terrorismo de Estado; pero, por otro, significa controles para los poderes privados, para el mercado, y garantías de derechos

sociales de prestación para todos los ciudadanos que los protejan de las desigualdades de hecho que el propio mercado, librado a su propia lógica, produce. Además, el Estado de derecho hoy en día es constitucional, lo que entraña su carácter democrático, promotor de la participación y deliberación ciudadana sobre todos los asuntos de relevancia pública, por ello está orientado hacia la protección de los derechos fundamentales, tanto de libertad como de naturaleza social, económica y cultural, así como incluyente con derechos fundamentales de nuevas generaciones, que se inscribe en un contexto de sociedades pluralistas, multiculturales y heterogéneas dentro de procesos de globalización. Igualmente, el estado de derecho contemporáneo no concibe al derecho exclusivamente como conjunto de reglas, sino también de principios jurídicos expresos e implícitos que subordinan el derecho infraconstitucional al constitucional, pero que debido a la indeterminación de la fuerza expansiva de los principios, es imprescindible la argumentación de todo el ordenamiento. Bien podríamos decir que el derecho de nuestro tiempo es argumentación; el estado de derecho no es ya el imperio de la ley sino el imperio del derecho, esto es, de la Constitución, de los principios y de la labor de intérpretes y argumentadores.<sup>4</sup>

La argumentación jurídica representa una superación de los métodos de interpretación tradicionales.<sup>5</sup> Los métodos interpretativos que hoy conocemos –gramatical, lógico, histórico, sistemático, etcétera– aparecen cuando se hizo evidente en el siglo XIX que era imposible el mito de la claridad de la ley. La teoría del derecho tuvo que idear algunos métodos interpretativos para que el derecho no perdiera en seguridad jurídica. Savigny estableció cuatro cánones de la interpretación (gramatical, lógico, histórico y sistemático) para permitir al intérprete hallar la idea inmanente a la ley, averiguar el pensamiento del legislador, actuar con objetividad y certeza, sin margen para sus valoraciones personales. En Francia, en el Código de Napoleón de 1804 se dio total prevalencia a la averiguación de la voluntad auténtica del legislador, pues detrás de la letra de la ley hay una voluntad que ilumina, sin posibilidad para la incertidumbre. En Alemania, la jurisprudencia de conceptos entendió que por detrás de las normas jurídicas existe un entramado de conceptos que son expresión de una especie de razón jurídica universal. Conceptos como negocio jurídico, testamento, contrato, compra-venta, préstamo, no son puros nombres de coyunturales invenciones del legislador sino realidades ontológicas que permiten dar solución a cualquier conflicto. A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, también en Alemania, el segundo

Ihering propone el método teleológico o funcional basado en la vida social e histórica, en donde lo que importa para determinar el significado de la norma es analizar el fin o los fines a los que sirve. En Francia, Geny señala que la norma legal no agota el derecho ni predetermina la sentencia, con lo que queda siempre un amplio espacio para la valoración. Poco a poco, interpretar ya no es tanto conocer o averiguar, cada vez es más valorar y decidir; el referente de la sentencia correcta ya no lo proporciona un método de interpretación sino que ahora son criterios sociológicos de justicia.

El paso al irracionalismo estaba dado. Los irracionalistas sostienen que no hay método o procedimiento que pueda dotar de garantías a la decisión jurídica, que sería, sobre todo, una decisión guiada por las valoraciones e inclinaciones del juez. En esta posición están teorías como el movimiento del derecho libre (Kantorowicz, Fuchs o Ehrlich) y el realismo jurídico estadounidense más extremo como el de Frank o también el realismo jurídico escandinavo de Alf Ross. Hans Kelsen forma parte también de esta corriente, pues la decisión del juez no tiene carácter científico, es política jurídica, un acto volitivo del juez que escoge entre distintas alternativas de solución y aplica el derecho al caso particular. Frente a los irracionalistas encontramos también posiciones racionalistas que consideran que sí es posible ofrecerle al juez pautas metódicas que permitan que su interpretación de los términos legales sea la correcta y la objetiva.

Las teorías de la argumentación son el producto de esta larga polémica histórica. Aceptan las críticas del irracionalismo pero intentan superarlas con medios diferentes a los de los racionalistas. Constituyen un nuevo paradigma porque no sólo se preocupan por la decisión jurídica de las autoridades, sino que traspasan el edificio jurídico y entienden el razonamiento jurídico como esencialmente dialógico, es decir, la práctica decisoria no está presidida por un razonar subjetivo sino por uno intersubjetivo. Las razones que cuentan no son las de conciencia subjetiva del intérprete sino los argumentos intersubjetivos; las razones que se expresan hacia los otros como justificación de las opciones y decisiones no provienen de su correspondencia con una norma previa, sino de la aceptación de un hipotético auditorio universal capaz de ser convencido con las mejores razones aportadas. En las teorías de la argumentación importa cómo se argumenta, cómo se motiva, cómo se descubren los argumentos, cuáles son sus tipos y cómo se puede evitar la manipulación de los instrumentos retóricos. En otras

palabras, si tenemos en cuenta el componente de irracionalidad que puede existir en cualquier decisión, se debe intentar darle un carácter de racionalidad a la argumentación.

Lo fundamental en todas estas teorías es el reconocimiento de que el razonamiento jurídico no es un proceso mecánico ni el derecho un sistema axiomático.<sup>6</sup> El derecho no sólo se conforma por reglas que obedecen a la interpretación silogística y a la subsunción, el derecho está también conformado por principios constitucionales y directrices y, desde luego es siempre reformulado por la argumentación.<sup>7</sup> El reconocimiento de los principios es clave para entender el modelo argumentativo del derecho en adición al normativo, realista, o puramente axiológico. Los principios y la argumentación han superado la visión formalista del derecho centrada exclusivamente en una de las expresiones de las normas que son las reglas.<sup>8</sup>

En nuestra tradición el derecho debía ser estatal, de origen legislativo, imperativo y de aplicación mecánica. Ninguna de esas cuatro características es correcta. El derecho no se origina sólo en los órganos del Estado (también en la sociedad, por ejemplo comunidades indígenas), el derecho más importante no está en la ley sino en la Constitución, las principales normas del sistema como la soberanía popular carecen de sanción y, la interpretación de normas constitucionales no es una operación mecánica ni silogística, sino una que recurre a la ponderación entre principios contrapuestos.

El neoconstitucionalismo a diferencia del “excesivo positivismo”<sup>9</sup> presenta a la Constitución como el centro, base y fundamento de todo el sistema jurídico, pero es una Constitución pensada en términos de principios y directrices que se interpretan no bajo el vetusto esquema de los métodos tradicionales del derecho, sino mediante la ponderación; la Constitución es omnipotente en cualquier análisis, asunto o caso; la ley pasa a segundo plano, es más, la ley y cualquier otro ordenamiento debe verse siempre bajo el prisma de la Constitución y, algo muy importante, el derecho no representa un esquema homogéneo de sociedad sino otro heterogéneo en donde los sentidos y significados de la Constitución son plurales y en ocasiones difícilmente compatibles.

En estas nuevas realidades se pone en evidencia que el derecho no siempre tiene origen estatal, rompiendo con ello, una de las ideas tradicionales del positivismo. En efecto el derecho tiene también orígenes plurales en las comunidades indígenas, los partidos, sindicatos, iglesias, organismos

internacionales, etcétera, y no necesariamente ese mundo normativo que es eficaz, tiene el reconocimiento de los órganos del Estado. Además y debido a la importancia de la interpretación y de la argumentación, el derecho ya no descansa preponderantemente en cuanto a su origen y formación en los órganos legislativos, el derecho legislado es reelaborado por jueces y autoridades administrativas. Los tribunales constitucionales lo definen por encima del legislador cuando determinan los sentidos de las normas constitucionales. Aquella visión de la escuela de la Exégesis sobre el papel del legislador racional (que no se equivoca, que no hace nada inútil, que es previsor, etcétera) ya no se sostiene, y el legislador ha dejado de ser el señor del derecho, su lugar lo ocupa el juez constitucional. La imperatividad del derecho también está en crisis: las principales normas del sistema carecen de sanción y su cumplimiento no depende de su grado de coerción sino de su nivel de legitimidad y respaldo social. En este sentido las características clásicas del derecho del positivismo han sido trastocadas. Existe pluralismo jurídico y no monismo, el derecho no tiene necesariamente un origen estatal, el legislador no es el sujeto por antonomasia del derecho y la coerción no es el dato fundamental para saber cuándo una norma debe ser considerada como jurídica.

La formalidad jurídica en el pasado negó que el derecho tuviese como origen un partido hegemónico que generaba el derecho para recrear el sistema. En la actualidad, la formalidad jurídica intenta negar que el derecho tiene su origen en la partidocracia y en los pactos entre los partidos, es decir, se rechaza que los contenidos de la ley están contractualizados y responden a la visión de la clase política y no desgraciadamente a la visión de los ciudadanos.

Desde la visión política del derecho no puede desconocerse que todo sistema normativo está dentro de un contexto y que como dicen los hermenéutas, los textos se leen o deben leer desde esos contextos. Los sistemas jurídicos no se producen por generación espontánea tienen una razón de ser y objetivos políticos evidentes. Ello obliga a estar abierto a nuestras realidades. En el pasado, el derecho mexicano provenía de un sistema autoritario<sup>10</sup> y en buena medida el orden normativo buscaba apuntalar y consolidar ese tipo de régimen. Principalmente el derecho público nacional pretendía lograr esos objetivos. Un repaso a la legislación electoral de la época y a la actuación de las autoridades que la aplicaban daría cuenta de lo que aquí se dice. El cambio del régimen que se dio principalmente en el ámbito electoral propició nuevas formas de entender el derecho electoral. Sin embargo, el resto del sistema normativo sigue in-

cólume, principalmente en cuanto a las reglas del ejercicio del poder público y en cuanto a la forma de entender y comprender el derecho desde la Constitución y los tratados.

**II. Razones de por qué todos los jueces y autoridades deben interpretar las normas secundarias desde la constitución y los tratados.** En México existe un indebido monopolio de la interpretación constitucional en la Suprema Corte, sin que exista fundamento constitucional alguno. La autoridad secundaria no interpreta “desde” la Constitución y no hay posibilidad del control difuso. Resultado: a) Empobrecimiento de la cultura jurídica y b) Alejamiento de los ciudadanos de la Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación vía jurisprudencia y no con fundamento en el texto de la Constitución ha impuesto un monopolio totalmente indebido de interpretación constitucional. La Corte impide que otros tribunales del propio poder judicial como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación interpreten y desapliquen normas infraconstitucionales opuestas a la Constitución aunque ello implique una contradicción con los artículos 133, 128 y 41 de la norma fundamental.

El artículo 133 establece, como obligación para los jueces de las entidades federativas, la de resolver de conformidad con la Constitución federal y desaplicar normas infraconstitucionales que consideren contrarias a la carta magna. El artículo 128 determina que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. El artículo 41, párrafo primero de la ley fundamental, refiere una obligación para los constituyentes originarios y revisores de las entidades federativas, cuando expresa: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los estados, por lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos en la presente Constitución federal y las particulares de los estados que en ningún momento podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”.

Es palmario que todos estos preceptos señalan la supremacía absoluta de la Constitución como lo indicara Antonio Martínez Báez<sup>11</sup> y sin embargo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se aparta de esos contenidos. Con ello se afecta el carácter normativo de la Constitución, la jerarquía de las normas y la validez jurídica del ordenamiento secundario.

El carácter normativo se lesiona porque la Constitución deja de ser una norma de trabajo para toda autoridad judicial y administrativa. Sólo unos cuantos –los miembros de la Suprema Corte– están en condiciones de aplicarla y de interpretarla. Las autoridades se desvinculan de la Constitución y no ven en ella una norma sino un documento político-social. Se disminuye la lealtad a la Constitución, la legalidad secundaria sustituye y abarca el universo del ordenamiento jurídico, y los valores, reglas y principios constitucionales sólo son vinculantes para jueces y autoridades de una manera indirecta.

La jerarquía de las normas se rompe, pues se tiene que seguir un camino indirecto y ajeno a la propia autoridad para determinar si se cumplió con el principio de jerarquía o si fue desatendido. Mucho menos puede hacerse un juicio sobre la ponderación en caso de conflicto entre normas y principios constitucionales. El juez común y la autoridad administrativa son menores de edad sin capacidad para entender, aplicar e interpretar la Constitución. El principio de jerarquía normativa en nuestro país es una ilusión para la mayoría de las autoridades.

Un concepto clave para el estado de derecho consiste en que los jueces y autoridades apliquen el derecho válido. Ese postulado es de difícil realización en México. Los jueces comunes y autoridades administrativas no saben si la norma que aplican es válida, o lo peor, a sabiendas que es inválida tienen que aplicarla, pues no tienen el poder, por lo menos así lo dice el dogma, para apartarla aún en el caso de que sea evidentemente contraria a la Constitución. El conjunto de nuestros jueces y funcionarios no pueden tener un papel crítico con su derecho, ni un compromiso con su actuación, son autómatas que suelen pronunciar mecánica y maquinalmente las palabras de la ley.

Las razones teóricas que se han dado en contra del artículo 133 de la Constitución son inatendibles. Tena Ramírez, por ejemplo, calificó al artículo 133 de la Constitución como “un precepto oscuro, incongruente y dislocador de nuestro sistema”,<sup>12</sup> pero no esgrimió un solo argumento para responder el porqué debía considerarse a dicha norma como incongruente o dislocadora, exclusivamente indicó que la intervención de jueces locales provocaría una verdadera anarquía en el sistema jurídico. Al parecer, lo único que tenemos para explicar la negativa al control difuso es un argumento *ad hominem* de signo elitista, pues estructuralmente los artículos 133, 128 y 41 pertenecen al ordenamiento constitucional.

El debate no es nuevo, y se remonta a Ignacio Vallarta que tuvo sus dudas sobre la conveniencia de un monopolio del Poder Judicial sobre el control de constitucionalidad.<sup>13</sup> Gabino Fraga, en su momento, sostuvo que: “el principio de la supremacía jerárquica de la Constitución es bastante para considerar que todos los poderes de la Federación, pueden, en lo que se refiere a su propia actuación, interpretar los textos constitucionales relativos sin que al hacerlo extralimiten su competencia o invadan la privativa de otro poder”.<sup>14</sup>

Antonio Martínez Báez de manera más comprometida adujo que existe la obligación de apartar el cumplimiento de las leyes contrarias o repugnantes a la Constitución, mediante el examen de la constitucionalidad de las normas secundarias, a toda clase de autoridades, aún al poder ejecutivo, particularmente a través de sus tribunales administrativos.<sup>15</sup> Más recientemente, Elisur Arteaga y Juventino Castro manifiestan posiciones favorables hacia un control de constitucionalidad por vía de excepción.<sup>16</sup> Hasta autores menos partidarios del control difuso como Ignacio Burgoa admiten que en los casos en que alguna ley o Constitución local contenga preceptos manifiesta y notoriamente opuestos a la ley suprema del país, los jueces de cada estado tienen el deber de no aplicarla y atender en sus fallos a los mandamientos de ésta.<sup>17</sup>

A pasar de la disputa doctrinal mencionada, el motivo de oposición al control difuso tiene que ver más con la desconfianza hacia los jueces y autoridades administrativas de este país que con una posición jurídica, en tanto que no hay norma en el texto constitucional que dé al Poder Judicial Federal el monopolio del control de constitucionalidad, y si en cambio, hay normas expresas que permiten sostener la viabilidad de un control difuso.

El origen del artículo 133 proviene de la cláusula segunda del artículo VI de la Constitución estadounidense,<sup>18</sup> y de la tradición sentada por el famosísimo caso *Marbury versus Madison*,<sup>19</sup> pero en el derecho latinoamericano donde confluyen tanto la tradición jurídica de Estados Unidos como la continental europea, encontramos ejemplos como en Perú y en Nicaragua, en donde el control concentrado y el difuso conviven,<sup>20</sup> pues se trata en todo caso, de que la Constitución sea realmente una norma suprema, y el criterio de validez para el resto del ordenamiento.

La presente iniciativa pretende que la norma constitucional de manera expresa obligue a todos los jueces y autoridades a interpretar desde la Constitución y los tratados con el

propósito de que todos los jueces y autoridades del país tengan como marco de actuación a las normas de mayor jerarquía del sistema. No proponemos que cualquier juez o autoridad declare la inconstitucionalidad de las normas, lo que proponemos es que los jueces y autoridades armonicen los significados de las normas secundarias a los significados de la Constitución y los tratados. Que éstos vean la ley y los reglamentos desde los significados constitucionales y de los tratados, a fin de respetar el principio de supremacía constitucional y el principio de validez jurídica. De esta suerte, la interpretación y la aplicación jurídica, responderían más a los derechos fundamentales y a los principios democráticos. Lograríamos una vinculación mayor entre el texto constitucional, la ley y la realidad.

**III. Razones que damos para explicar por qué debe privilegiarse la pluralidad de métodos interpretativos.** Una Constitución pluralista y democrática no debe privilegiar un solo método porque se empobrecería la interpretación. Además, todo método interpretativo remite a una escuela jurídica, es decir una cierta visión unidimensional e incompleta del derecho. El método histórico remite al papel dominante que la Escuela Histórica tuvo en Alemania durante una parte del siglo XIX. El método exegético remite a la Exégesis, escuela dominante en Francia y en los países latinos en el siglo XIX. El método sociológico remite a las escuelas realistas que tuvieron influencia en la primera mitad del siglo XX. El método gramatical está vinculado a las escuelas formalistas del derecho. Los métodos axiológicos a las escuelas iusnaturalistas, etcétera.

Todos esos métodos y escuelas responden a una cierta concepción del derecho, a una forma de entenderlo, en donde a veces se privilegia la parte normativa del derecho, otras se favorece su comprensión axiológica y, en otras, sus facetas sociológicas. El derecho de nuestros no sólo es norma, también es hecho y valor, pero igualmente es argumentación, afirmación de principios políticos democráticos o, defensa y garantía plena a los derechos humanos o a los derechos de equidad de género. Por eso ningún método debe prevalecer en la interpretación y todos deben ser empleados y, dependiendo de las circunstancias del caso y del contexto, alguno o algunos podrían tener mayor o menor relevancia.

Una forma de transformar la cultura jurídica nacional –excesivamente formalista- reside en aceptar la pluralidad de métodos interpretativos para fomentar una comprensión del derecho más abierta y plural. En pocas palabras más democrática porque entiende que no sólo la democracia tie-



ne que ver con la pluralidad de los sujetos que interpretan las normas sino con la pluralidad de métodos empleados para resolver los conflictos y casos concretos.

**IV. Razones a favor de la incorporación del principio de proporcionalidad para interpretar y resolver conflictos entre principios constitucionales.** La subsunción y la aplicación mecánica están reservadas para los casos fáciles en donde no se ponen en duda las premisas. En los casos difíciles en donde se ponen en duda las premisas deben acudir a formas argumentativas diversas, de carácter retórico u otras que se apoyan en el principio de proporcionalidad. El silogismo y la subsunción son métodos argumentativos que no sirven para resolver una antinomia de principios. Éstos han venido a modificar los cimientos de la tradicional teoría del derecho. Las razones son las siguientes: los principios ordenan observar una conducta en la mayor medida posible, un principio no puede invalidar a otro y, en la solución de la colisión entre ellos, se busca la concordancia de principios en el ordenamiento. El principio de proporcionalidad, vía para resolver las colisiones de principios,<sup>21</sup> está compuesto por los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Con el subprincipio de idoneidad se determina si la intervención en los derechos fundamentales es adecuada o no para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo. El subprincipio de necesidad sirve para analizar si la medida de intervención en los derechos fundamentales es la más benigna con el derecho fundamental intervenido entre todas aquellas que revisten la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto. El principio de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación sostiene que la intervención en el derecho fundamental debe estar justificada por la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención legislativa.

En nuestro tiempo no es aceptable acudir al expediente que jerarquiza principios a priori y de manera absoluta. De darse, significaría entronizar ciertos derechos sobre otros y romper con el carácter abierto y tolerante de las sociedades contemporáneas. El principio de proporcionalidad es superior a otras vías o métodos porque se hace cargo del carácter pluralista, abierto y democrático de la sociedad, es decir, admite el carácter conflictivo y heterogéneo del componente social.

Los conflictos entre normas no se dan sólo a nivel de reglas. Si subimos un escalón más, podemos decir que en todas las partes del orden jurídico se notan fricciones entre

los principios de todo derecho, es decir, entre los principios de justicia, de funcionalidad y de seguridad jurídica; ninguno de los principios puede ser realizado de manera total, alguno de ellos tiene que ser sacrificado, total o parcialmente, dependiendo de los casos.<sup>22</sup>

El problema de antinomias de principios, no puede atenderse como el problema de las antinomias entre reglas. Los conflictos o antinomias entre principios, según algunos se caracterizan:

“1) Porque o bien no existe una superposición de los supuestos de hecho de las normas, (reglas) de manera que es imposible catalogar en abstracto los casos de posible conflicto, como ocurre con la igualdad o con los derechos fundamentales; bien porque, aun cuando pudieran identificarse las condiciones de aplicación, se trata de mandatos que ordenan observar una conducta en la mayor medida posible, siendo así que la determinación de lo exigible depende de la concurrencia de otros principios o mandatos; 2) porque, dada la naturaleza constitucional de los principios en conflicto y el propio carácter de estos últimos, la antinomia no puede resolverse mediante la declaración de invalidez de alguna de las normas, pero tampoco concibiendo una de ellas como excepción permanente a la otra; 3) porque, en consecuencia, cuando en la práctica se produce una de estas contradicciones la solución puede consistir bien en el triunfo de una de las normas, bien en la búsqueda de una solución que procure satisfacer a ambas, pero sin que pueda pretenderse que en otros casos de conflicto el resultado haya de ser el mismo...”<sup>23</sup>

Cómo se solucionan los conflictos entre principios, es una cuestión difícil. Algunos proponen tres posibles situaciones teóricas de contradicción entre principios: 1) Un conflicto normativo entre un principio en sentido estricto y una directriz o norma programática: se resolvería con la aplicación preferente del primero, puesto que los principios en sentido estricto recogen valores que se consideran “razones categóricas frente a cualesquiera interés”; 2) un conflicto normativo entre dos principios en sentido estricto; entonces habría que ponderar las razones de cada uno de ellos, así como la preferencia aplicativa de uno sobre el otro; y, 3) un conflicto normativo cuando entran en conflicto dos directrices o normas programáticas, aquí la solución implica determinar la articulación de políticas capaces de lograr, en el mayor grado posible la consecución de los objetivos recogidos en las normas programáticas, por tanto, la pon-



deración, es la base de la solución a estas antinomias.<sup>24</sup> Tal como puede apreciarse, la ponderación juega un papel fundamental en la solución de antinomias entre principios.

Los principios que no son excluyentes en el plano abstracto, no siguen entonces la lógica de las reglas. En los principios, la solución antinómica se da caso por caso a partir de una relación de preferencia condicionada. El modo de resolver antinomias de principios se llama en términos gruesos ponderación, aunque como vamos a ver a continuación, la ponderación es un elemento del principio de proporcionalidad. Otros métodos de solución son: el uso del principio del contenido esencial, la razonabilidad, la concordancia práctica, que entre otros se expondrán. La ponderación entraña una relación de continuidad y efectos recíprocos entre los principios; el perfil o delimitación entre los principios se resuelve siempre en concreto a la luz de la necesidad y justificación de la tutela de otros principios en pugna. Dentro de la Constitución no existen jerarquías internas, por lo tanto, la realización entre principios debe ser precisada en cada situación específica. Los principios deben optimizarse perviviendo entre ellos, no eliminándose mutuamente. Por eso, el resultado de la interpretación entre principios opuestos, no es el triunfo aplastante de alguno de ellos, sino su armonización, la búsqueda de una solución intermedia que procure la menor lesión entre los principios contradictorios.

La ponderación o proporcionalidad estricta se caracteriza como un paso intermedio entre la declaración de relevancia de dos principios en conflicto para normar *prima facie* un cierto caso y la construcción de una regla para atender en definitiva ese caso. La regla podría generalizarse y cuando ello ocurre, hace innecesaria la ponderación en casos futuros.

Un asunto que no debe perderse de vista en la ponderación o proporcionalidad estricta reside en el objeto de la ponderación: una jerarquía móvil de principios,<sup>25</sup> que deben ser jerarquizados por el juzgador caso a caso. Este, desde luego, tiene un ámbito de discrecionalidad amplio, asunto que ha sido muy criticado desde ciertas posiciones que consideran que los juzgadores se transforman en colegisladores y hasta en coautores de la Constitución.

Existen teorías materiales de los derechos fundamentales y teorías estructurales de la vinculación del legislador a los derechos fundamentales que intentan prevalecer como criterio para la solución de antinomias entre principios jurídicos.<sup>26</sup> Las teorías materiales de los derechos fundamenta-

les: la liberal, democrática y del Estado social se ofrecen para algunos como el marco más adecuado para la interpretación de los derechos fundamentales.

La teoría liberal establece que los derechos fundamentales son derechos de libertad frente al Estado. Estas teorías reconocen al individuo una esfera de libertad negativa previa al Estado. Tal como Locke reconoció, el hombre es dueño absoluto de su propia persona y de sus posesiones.<sup>27</sup> La libertad negativa presupone que el individuo puede optar por una conducta entre toda una gama de posibilidades de acción, de escoger entre fines y estrategias alternativas, y define conceptualmente un espacio en el cual, el hombre puede elegir entre diversas alternativas de conductas, ajeno a toda clase de interferencias provenientes del Estado o de otros individuos. La libertad es el ámbito en el que un hombre puede actuar sin ser obstaculizado por otros.<sup>28</sup>

En toda la tradición liberal de los derechos fundamentales: Locke, Spinoza, Kant, John Stuart Mill o I. Berlin, es claro que la libertad se concibe como no interferencia. Estas ideas llevadas al plano jurídico han significado que autores como Schmitt señalen que los derechos fundamentales no son sino esferas de la libertad, de las que resultan derechos y, precisamente derechos de defensa.<sup>29</sup> Los derechos a prestaciones positivas en la obra de Schmitt no son auténticos derechos, son derechos relativos, pues están condicionados por la organización estatal y por el lugar que esta organización asigna al individuo. Los derechos de libertad en cambio no están a disposición del legislador. En consecuencia, los derechos de libertad constituyen un catálogo reducido, y están fuera del ámbito del legislador. Desde luego que en caso de conflicto entre los derechos absolutos de libertad negativa y el resto de los derechos o principios jurídicos éstos prevalecerán indefectiblemente. Sin embargo, Schmitt llegó a sostener que en algunos casos excepcionales estos derechos pueden ser limitados con medidas mesurables y controlables. Estos últimos elementos pueden implicar tibiamente presupuestos para el principio de proporcionalidad, y para la armonización entre derechos en caso de conflicto entre ellos, pero con prevalencia de los derechos de defensa.

En otras teorías liberales de los derechos, como la de Rawls, se coincide con la idea que las libertades básicas conforman una lista breve y cerrada, en la cual están incluidas únicamente las libertades del pensamiento y de conciencia, las libertades políticas de asociación, las libertades físicas y de integridad de la persona, y los derechos y libertades implicadas por el principio de legalidad.<sup>30</sup> Para

Rawls es obvia la prioridad de las libertades sobre todos los demás bienes importantes para la sociedad, incluidos los fines que atañen a una mejor redistribución social de la riqueza. Para Rawls las libertades básicas, y los derechos fundamentales en que se concretan posteriormente, no son susceptibles de restricción. Rawls, por tanto, rechazaría la aplicación de un principio de proporcionalidad o concepto de ponderación. El liberalismo político pretende hacer innecesaria la ponderación mediante la reducción de la lista de derechos fundamentales a los imprescindibles para el desarrollo de las facultades morales de la persona. La teoría de Rawls entra en crisis cuando se aplica una Constitución que reconoce no sólo los derechos de libertad, sino también derechos sociales y derechos fundamentales democráticos.

La teoría democrática de los derechos fundamentales propugna la atribución al sujeto de la mayor capacidad posible para darse normas a sí mismo, defiende un entendimiento del individuo como sujeto soberano, capaz de autogobernarse, que tiene el derecho de no obedecer más que a sus propios designios. La libertad se entiende como libertad ejercida dentro de la comunidad y no por un individuo aislado.<sup>31</sup>

Las normas válidas sólo serán aquellas en donde los individuos hayan participado en calidad de miembros de discursos racionales. En términos habermasianos, el principio democrático no es nada distinto al principio del discurso institucionalizado mediante la forma jurídica.<sup>32</sup>

La dimensión democrática de los derechos afecta sobre todo a las libertades de conciencia, opinión, expresión, prensa, información, reunión, sindicación y asociación, que son aquellas que revisten un mayor significado como factores constitutivos de un libre proceso de producción democrática del Estado. Se trata de fundamentos o presupuestos funcionales de la democracia.

La teoría democrática vista desde el principio de proporcionalidad nos señalaría que se concede a determinadas posiciones jurídicas relacionadas con el principio democrático, una primacía o un mayor peso en la ponderación, cuando entran en conflicto con posiciones que se derivan de las libertades o de derechos que tutelan otros bienes. Algunas sentencias del Tribunal Constitucional Español han puesto de relieve, la primacía de ciertos derechos sobre otros en función de su dimensión democrática. La sentencia 104 / 86, concedió una primacía a las libertades de ex-

presión y de información frente al derecho al honor en función del principio democrático.<sup>33</sup>

En síntesis, se puede señalar, que los derechos democráticos son restringibles. Pueden ser restringidos en razón de las libertades, de los derechos de prestación y de otros derechos de prestación y democráticos por parte de otros titulares y en razón de otros bienes constitucionales. Existe por tanto un imperativo de armonización de estos derechos con otros en caso de colisión.

La teoría de los derechos fundamentales en el Estado social se basa en el concepto de necesidad.<sup>34</sup> El filósofo Ernst Tugendhat,<sup>35</sup> establece que los derechos fundamentales señalan reglas de cooperación social que trazan las condiciones en las cuales se desarrollan los vínculos entre los individuos, y entre estos y el Estado. Hay sectores sociales, de la comunidad que no pueden valerse por sí mismos. Por tanto, el sistema de derechos fundamentales no puede sostenerse sobre la presunción errada de que la sociedad está conformada enteramente por individuos capaces, autónomos y autosuficientes, que además intervienen en condiciones de igualdad en la toma de decisiones políticas.

Las reglas de cooperación desarrollan el principio de solidaridad, conforman los derechos prestacionales y prescriben deberes de actuar que tiene un doble efecto de irradiación. Dichos deberes se proyectan en primer lugar sobre el propio afectado –a quien su status inicial como persona autónoma le impone una obligación de autoayuda-, y sobre sus familiares y allegados, que tienen con el afectado un vínculo de solidaridad muy estrecho. Si estas obligaciones positivas no pueden ser satisfechas en primera instancia, se traspanan, de modo subsidiario, sobre todos y cada uno de los miembros de la sociedad, que se aúnan en el Estado.

Autores como Alexy<sup>36</sup> han sostenido que el argumento principal a favor de los derechos fundamentales sociales es un argumento de libertad, pues la libertad jurídica para hacer u omitir algo sin libertad fáctica (real), es decir, sin la posibilidad fáctica de elegir entre lo permitido, carece de todo valor.

Ya sea, que los derechos sociales tengan su origen en la necesidad o en la libertad, es un hecho que éstos requieren a diferencia de otros derechos, de leyes de ayuda, subsidio, aseguramiento, organización, impuestos, procedimiento, dirección, planificación y fomento. Como otros derechos, los derechos sociales tienen una validez prima facie, y por

tanto, en caso de colisión con otros derechos, será necesaria su armonización o ponderación, en cada caso concreto.

Para no debilitar el núcleo de los derechos sociales se ha sostenido un principio de no regresividad. Esto es, la prohibición del retroceso social, que entraña que al Legislador le está vedado desmontar las medidas que ha adoptado para desarrollar los derechos prestacionales. En virtud de esta prohibición, el legislador está incapacitado para disminuir las medidas que ha aprobado para desarrollar los derechos prestacionales, aunque sectores doctrinales, matizan este principio señalando que el derecho al no retroceso social está ceñido sólo aquellas prestaciones estatales que están dirigidas a satisfacer al “contenido esencial” de los derechos prestacionales.<sup>37</sup>

La doctrina y la jurisprudencia también han acuñado la afirmación según la cual los derechos prestacionales, en todo su ámbito normativo- que incluye igualmente lo que pueda designarse como contenido esencial-, están sometidos a la “reserva de lo posible”, expresión que no debe entenderse como sólo lo posible desde el punto de vista presupuestario o fáctico, sino también lo posible jurídicamente, es decir, en relación con las exigencias de otros derechos o bienes constitucionales dignos de tutela.

Por la razones anteriores, Bernal ha señalado que los derechos y deberes de protección son posiciones jurídicas prima facie, que se convierten en posiciones definitivas, sólo después de haber sido ponderadas a la luz del principio de proporcionalidad.<sup>38</sup>

Las teorías materiales son importantes para determinar el contenido de los derechos fundamentales, para intentar establecer un contenido esencial de los derechos. Sin embargo, llevadas a sus extremos, por ejemplo, el de priorizar en términos absolutos unos derechos sobre otros, haría inviable el establecimiento de condiciones democráticas aceptables en la sociedad. Una sociedad regida por los derechos de libertad sin los de igualdad sería aberrante desde el mismo plano de los derechos o viceversa. También una sociedad que entendiera los derechos sólo desde la participación olvidaría que existen bienes jurídicos, que son válidos para todos independientemente de la participación de los ciudadanos.

Existen tres criterios básicos para resolver conflictos entre principios constitucionales. Estos criterios pretenden ser formales, sin embargo, debe reconocerse que aún ellos tienen un sustrato axiológico como los materiales. Dichos cri-

terios estructurales son: las teorías del contenido esencial de los derechos fundamentales, las teorías internas o del contenido reducido de los derechos fundamentales y, el principio de proporcionalidad, en donde uno de sus elementos es la ponderación.

La tesis del contenido esencial asimila a los derechos a entidades que se asemejan a células para señalar, sobre todo que el Legislador, pero también el intérprete de la Constitución, no puede afectar su núcleo. Esto de entrada ha sido criticado, pues los derechos fundamentales carecen de sustancia o esencia; como conceptos que son, están y estarán determinados en cuanto a su extensión por la forma que sean concebidos por los operadores jurídicos.

Entre las teorías del contenido esencial existen diferencias y matices. Hay teorías que mezclan el contenido esencial con el principio de proporcionalidad, y teorías que restringen la dimensión absoluta del contenido esencial a un espacio temporal.<sup>39</sup>

Las teorías absolutistas proclaman que los derechos fundamentales poseen un núcleo inalterable que no puede ser afectado por el Legislador, y que existe una zona accidental no esencial que puede ser manipulada por éste. Luciano Parejo lo ha explicado así: “existe un límite definitorio de la sustancia nuclear que en ningún caso puede ser traspasado... es el reducto último que compone la sustancia del derecho, disuelto el cual (aunque sólo sea en algunos de sus elementos) el derecho dejó de ser aquello a lo que la norma fundamental se refiere”.<sup>40</sup>

El problema de la tesis absolutista del contenido esencial, es que orilla al intuicionismo para definir el contenido esencial de los derechos. Por eso se ha dicho, por los defensores de esta tesis, que el contenido esencial se define gracias a las convicciones generalizadas de los juristas. Es decir, el contenido esencial se remite a lo que disponga la doctrina, criterio externo y difuso, que no es aceptable en términos ni jurídicos, ni democráticos, pues cuando se esfuman las convicciones generales de los juristas en los casos difíciles, sólo queda el intuicionismo de los órganos de control constitucional para definir el contenido esencial.

Otro criterio para precisar un contenido esencial absolutista consiste en tratar de buscar los intereses jurídicamente protegidos como núcleo o médula de los derechos. El problema es que no existe un criterio intersubjetivo claro, para establecer en todos los casos si uno de los específicos intereses subjetivos protegidos por el derecho fundamental

pertenece al núcleo o a la periferia. La indeterminación de los derechos fundamentales, su vinculación con el resto de los derechos y principios constitucionales, hace muy difícil determinar de manera abstracta, absoluta y permanente, un núcleo para cada derecho que por otra parte, está siempre afectado por el contexto económico y social donde el derecho en cuestión opere.

Las teorías mixtas se hacen cargo del exceso de la tesis absolutista del contenido esencial y lo compaginan con el principio de proporcionalidad. Desde esta perspectiva, los derechos fundamentales son vistos con el mismo esquema de la teoría absoluta, es decir, como cuerpos que ocupan un lugar en el espacio, cuya sustancia se subdivide en un núcleo esencial y en una periferia, sin embargo, se incorpora un matiz, las intervenciones del derecho no están desvinculadas jurídicamente, esto es, dichas intervenciones son admisibles sí se respeta el principio de proporcionalidad.<sup>41</sup>

La justificación que brinda la proporcionalidad sólo es válida en la zona periférica del derecho. Toda medida que afecta su contenido esencial es inconstitucional. Medina Guerrero lo explica bien cuando señala que en el derecho constitucional español operan dos límites de los límites: el contenido esencial, que tiene expresa consagración en el artículo 53.1 de la Constitución española y, el principio de proporcionalidad que implícitamente está consagrado en la Constitución. Los dos límites operan en planos independientes. El contenido esencial es una parte definible y cierta del contenido de cada derecho. El principio de proporcionalidad es un instrumento de ponderación de derechos fundamentales.<sup>42</sup> El contenido esencial está referido a cada momento histórico.

La crítica a las teorías mixtas se puede hacer expresando que es imposible determinar contenidos esenciales de los derechos, pues no existe un criterio racional para ello. La introducción del principio de proporcionalidad en la periferia del derecho es un paso hacia adelante, sin embargo, la idea de que cada derecho fundamental tiene una zona nuclear que no puede ser restringida, es incompatible con la ponderación entre derechos y bienes. La ponderación y proporcionalidad son métodos lógicamente incompatibles con la idea de un contenido esencial duro y absoluto.

La validez de la restricción legislativa se establece mediante la evaluación de su proporcionalidad. El contenido esencial no puede ser definido previamente. De esta manera encontramos dos tipos antitéticos de juicios de constitucionalidad. En la teoría absoluta y mixta del contenido

esencial el juicio es unidireccional, esto es, el Tribunal Constitucional se limita a detectar el núcleo del derecho y a observar si la restricción Legislativa lo afecta o no lo afecta; por el contrario, el juicio de constitucionalidad es relacional en términos del principio de proporcionalidad y, por tanto, la labor del Tribunal de Constitucionalidad consiste en establecer si las ventajas que la restricción legislativa implica para el derecho o bien que la justifica, compensan las desventajas para el derecho restringido, en un examen entre las ventajas y desventajas.

La teoría temporal – absoluta del contenido esencial ha sido defendida por Javier Jiménez Campo.<sup>43</sup> Se basa en tres características: absoluta, culturalista y judicialista. Absoluta porque el contenido esencial del derecho es en todo caso irrestrictible por parte del Legislador (preexiste a él); si la legislación afecta al contenido esencial desfigura el derecho fundamental. Es culturalista porque niega que los derechos fundamentales tengan un núcleo esencial que se pueda definir en abstracto, a priori o de manera ideal; afirma que el contenido esencial del derecho se debe identificar en la cultura jurídica existente en cada momento histórico de la sociedad. Es judicialista porque reconoce que aquello que sea el contenido esencial de un derecho fundamental no es algo que pueda ser definido antes del juicio de constitucionalidad de la ley restrictiva.

En la teoría de Jiménez Campo, la cultura jurídica en movimiento y cambio define el contenido esencial. El núcleo de cada uno de los derechos a lo largo de la historia varía y en todo caso guarda en su evolución un parecido de familia en sus sentidos anteriores.

La crítica a esta posición es obvia. En una sociedad heterogénea y pluralista, la cultura jurídica no es un dato objetivo. Además, es incorrecto sostener que el contenido esencial preexiste a la construcción del intérprete constitucional, pues es éste quien define el contenido esencial. Por otra parte, no existe ningún mecanismo racional para controlar el cambio histórico de los contenidos esenciales de los derechos que siempre estarán a merced del intérprete de la Constitución.

Las teorías internas de los derechos fundamentales o del contenido reducido de los derechos, sostienen que todo el contenido de los derechos fundamentales vincula al legislador y que en él se integran posiciones que no pueden ser afectadas por leyes restrictivas, pero que dicho contenido tiene una extensión bastante reducida. La teoría interna señala que todas las normas y posiciones que pueden ser adscritas a un derecho fundamental, tienen una validez defini-

tiva y no sólo una validez prima facie. Las restricciones o límites de los derechos fundamentales no proceden del exterior del derecho sino de una entidad interior o “cosa garantizada” que demarca los contornos de la substancia a la que aluden las disposiciones que los tipifican.<sup>44</sup>

Distintos autores se han ocupado de la teoría: Müller, Habermas e Ignacio de Otto. Müller sostiene que con la ponderación se subvierte la jerarquía formal del orden jurídico, pues mediante este procedimiento se eleva la importancia de la ley y de las demás disposiciones de rango inferior a la Constitución, de manera tal que se sopesan en un mismo nivel con las disposiciones constitucionales. Los derechos fundamentales dejan de ser barreras para los poderes públicos, se diluyen.

Müller con el auxilio de la hermenéutica propone concretar el programa normativo y el ámbito normativo de cada disposición iusfundamental, mediante un análisis lingüístico. El programa normativo consiste en el conjunto de “datos lingüísticos” interpretados que emanan de cada disposición iusfundamental, el ámbito normativo es el conjunto de “datos reales” aludidos por dichos datos lingüísticos. Müller propone un ejercicio lingüístico: reconocer todos los datos lingüísticos que conforman la disposición de derecho fundamental (programa normativo) y enlazar a estos datos lingüísticos todos los fenómenos de la realidad que les corresponda (ámbito normativo). Se intenta suplir la subjetividad del Juez constitucional por la objetividad de los límites prefigurados en el texto de la Constitución, aunque ese análisis lingüístico indefectiblemente estará influido por la apreciación cultural del juzgador en turno.<sup>45</sup>

En España, Ignacio de Otto, elabora una crítica al principio de proporcionalidad. Le parece un artificio subversivo que mina la estructura del orden jurídico, pues la relación entre las normas constitucionales se subvierte por entero en perjuicio de los derechos fundamentales, porque el derecho empieza allí donde acaba la posibilidad de limitarlo. Para de Otto la determinación del contenido de los derechos es un ejercicio de hermenéutica. Se trata de analizar la disposición fundamental por métodos lingüísticos para saber si en su campo semántico se encuentra la norma o la posición iusfundamental que se restringe mediante la ley.<sup>46</sup>

Así de Otto, opina que las limitaciones a los derechos, entendidas como la supresión de una parte de su contenido a causa de actos externos provenientes de los poderes constituidos, no existen, no son necesarias, ni posibles. La Constitución prefigura los contornos del ámbito de los de-

rechos y predetermina todos sus alcances. El contenido del derecho ya viene limitado por la Constitución.

Habermas, en *Facticidad y validez*, crítica la idea de los derechos como valores, pues al estar previstos en la Constitución están revestidos de un carácter deontológico y no teleológico (propio de los valores). Los valores además encarnan preferencias de la comunidad, susceptibles de ser sustituidas y modificadas en todo momento, los derechos fundamentales establecen el deber inmutable de ser cumplidos, hasta que sean despojados de su validez mediante los procedimientos previstos en el ordenamiento.<sup>47</sup>

El filósofo de Frankfurt crítica el carácter discrecional del principio de proporcionalidad, su carácter subjetivo y, la imposibilidad del control racional de las decisiones judiciales cuando se acude al principio de proporcionalidad. Su crítica más dura señala que los derechos fundamentales, mediante la aplicación del principio de proporcionalidad, pierden su validez, son degradados jurídicamente.

Habermas encuentra en la teoría de Günther la respuesta. En los casos de colisión entre derechos fundamentales, la decisión del Juez consiste en hallar entre las normas aplicables prima facie, aquella que se acomoda mejor a la situación de aplicación, descrita en la forma más exhaustiva posible desde todos los puntos de vista relevantes. Tarea que el Tribunal Constitucional sólo puede desarrollar en el control concreto de constitucionalidad y no en el abstracto.<sup>48</sup>

La diferencia entre las teorías internas y la teoría externa de la proporcionalidad reside en que la última admite dos momentos. Un primer momento en que las normas adscritas del derecho fundamental valen prima facie y, un segundo, en el que permanece un contenido reducido que vale definitivamente después del juicio de proporcionalidad. En las teorías internas el contenido es definitivo, es fijado de antemano, sin tomar en cuenta las circunstancias del caso y las relaciones con el resto de los derechos fundamentales y de los bienes jurídicos implicados. Ahí se aprecia su debilidad e insuficiencia.

Como ya se dijo, el principio de proporcionalidad está compuesto por los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.<sup>49</sup>

Con el subprincipio de idoneidad o de adecuación, se determina si la intervención en los derechos fundamentales es adecuada o no para contribuir a la obtención de un fin

constitucionalmente legítimo. Este análisis acerca de la legitimidad del fin legislativo ha sido designado también como juicio de razonabilidad. El objeto de este juicio de razonabilidad consiste en constatar, que la norma legal sub examine no constituye una decisión arbitraria, porque está fundamentada en alguna razón legítima, es decir, no está prohibido explícita o implícitamente por la Constitución.

El subprincipio de idoneidad es un juicio previo, en ocasiones la incertidumbre sobre sí el fin legislativo es legítimo, no puede dirimirse de entrada, por lo que será necesario esperar a la aplicación del último subprincipio: el de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación. En caso de duda se está a la presunción de constitucionalidad de la ley.

No obstante, es necesario el agotamiento del subprincipio de idoneidad, pues el juzgador debe en esta etapa determinar los fines inmediatos y mediatos perseguidos por el legislador de la manera más concreta posible, de acuerdo con las circunstancias jurídicas y fácticas relevantes. Cada uno de los fines principales y secundarios de la medida legislativa deben ser analizados por separado para concluir sobre su legitimidad. La idoneidad de una medida adoptada por el legislador dependerá de que ésta guarde una relación positiva de cualquier tipo con su fin inmediato, es decir, debe facilitar su realización con independencia de su grado de eficacia, rapidez, plenitud, etcétera. Bastará en ocasiones la realización parcial del fin legislativo como argumento a favor de la idoneidad de la medida adoptada.

El subprincipio de idoneidad como el de necesidad son análisis preponderantemente fácticos. Esto es, la relación causal entre la medida legislativa y el fin o fines que persiguen es empírica y, debe analizarse tomando en cuenta los conocimientos científicos y/o las convicciones sociales aceptadas generalmente.

El subprincipio de necesidad, sirve para analizar si la medida de intervención en los derechos fundamentales es la más benigna con el derecho fundamental intervenido, entre todas aquellas que revisten la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto. Para algunos este subprincipio representa una extrapolación del óptimo de Pareto, según el cual una situación es eficiente, cuando no puede operarse ningún cambio posible que mejore la posición de alguien, sin desmejorar la posición de otro.

La elección de medios alternativos, el examen de su idoneidad y de la intensidad con la que afectan negativamen-

te al derecho fundamental, son los aspectos determinantes en la estructura argumentativa del subprincipio de necesidad.

Para la aplicación del subprincipio de necesidad se siguen diferentes reglas. Así, los medios alternativos que no puedan llevarse a la práctica por imposibilidad técnica o por sus costos exorbitantes, no deben ser tenidos en cuenta en el examen de necesidad. La comparación entre medios alternativos no sólo es fáctica también es normativa. Un medio alternativo será más benigno desde el punto de vista empírico, si afecta negativamente con menor eficacia, de modo menos duradero y con menor probabilidad a la norma o posición iusfundamental y, si afecta menos aspectos relativos al bien que esta norma o esta posición protegen. Un medio alternativo se revela como un medio más benigno, desde el punto de vista normativo y analítico, si la norma o posición que habría afectado, de haber sido adoptado por el legislador, tiene un significado o una fundamentalidad menor dentro del ámbito normativo del derecho fundamental, que la norma o posición afectada por la medida legislativa cuya constitucionalidad se controla. En caso de duda en el análisis de los medios alternativos, el juzgador debe esperar a la aplicación del principio de proporcionalidad en sentido estricto. El examen del medio más benigno se lleva en abstracto cuando se trata de control de constitucionalidad abstracta de la ley, se desarrolla en concreto, tomando en cuenta el caso, cuando se trata de control de constitucionalidad de la aplicación de la ley.

También es importante destacar que en el examen de necesidad, además de los medios alternativos de afectación a un derecho iusfundamental, deben tomarse en consideración otros intereses de la comunidad o la posible afectación al principio de igualdad.<sup>50</sup> La perspectiva del examen de necesidad debe realizarse ex ante, es decir, a partir de los datos y conocimientos que el legislador tenía en la época en que la ley fue adoptada por el parlamento. Cuando más intensa sea la intervención legislativa, más intenso deberá ser el control del juez constitucional. Finalmente, una medida legislativa debe ser declarada inconstitucional por carecer de necesidad, sólo cuando aparezca de modo evidente con fundamento en premisas empíricas, analíticas y normativas seguras, que existe un medio alternativo que, siendo igualmente idóneo para fomentar el fin inmediato, interviene con menor intensidad en el derecho fundamental.

El principio de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación, sostiene que la intervención en el derecho fundamental debe estar justificada por la importancia de la reali-



zación del fin perseguido por la intervención legislativa. El principio de proporcionalidad se estructura argumentativamente en tres pasos:

1. El primero consiste en determinar las magnitudes que deben ser ponderadas, es decir, la importancia de la intervención en el derecho fundamental y la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención legislativa.
2. El segundo consiste en comparar dichas magnitudes, a fin de determinar si la importancia de la realización del fin perseguido por la intervención legislativa es mayor que la importancia de la intervención en el derecho fundamental.
3. El tercero es construir una relación de precedencia condicionada entre el derecho fundamental y el fin legislativo, con base en el resultado de la comparación llevada a cabo en el segundo paso.<sup>51</sup>

Las reglas del primer paso se expresan así: A) Cuanto mayor sea la importancia material de un principio constitucional dentro de la Constitución mayor será su peso en la ponderación (regla del peso abstracto); B) cuando más intensa sea la intervención en el derecho fundamental, mayor será el peso del derecho en la ponderación; correlativamente cuanto más intensa sea la realización del principio que fundamenta la intervención legislativa, mayor será su peso en la ponderación (peso concreto); C) la intensidad de la intervención en el derecho fundamental depende del significado, en cuanto a la realización de las facultades de la persona liberal, de la persona democrática y del individuo del Estado social, que tenga la posición *prima facie* afectada por la intervención legislativa, dentro del ámbito normativo del derecho respectivo; D) la intensidad de la realización del fin mediato del legislador depende de la función que el fin inmediato desempeña para la satisfacción de los intereses individuales o colectivos que el fin mediato garantiza; E) la intensidad de la intervención en el derecho fundamental depende de la eficacia, rapidez, probabilidad, alcance y duración con los que la intervención legislativa afecte negativamente a la posición *iusfundamental prima facie*; y, F) la intensidad de la realización del fin mediato del legislador depende de la eficacia, rapidez, probabilidad, alcance y duración con los que la intervención legislativa contribuya a obtener al fin inmediato del legislador.

Además, para determinar las magnitudes que deben ser ponderadas, existen criterios para la determinación de la

intensidad de la intervención en el derecho fundamental. Los criterios que operan en el nivel normativo insisten en la función y papel de los derechos fundamentales, su peso o prioridad, por ejemplo, en decisiones anteriores. También se establece que cuantas más conexiones tenga un derecho fundamental con la realización del principio democrático, mayor será su peso en la ponderación. Igual ocurre con la dignidad humana.

Los criterios que operan en el nivel empírico para determinar la intensidad de la intervención en el derecho fundamental, tienen relación con la eficacia, rapidez, probabilidad, alcance y duración.

El segundo paso que compara magnitudes para medir la importancia entre el derecho fundamental y la intervención legislativa, se apoya en la ley de ponderación establecida por Alexy: "...cuanto mayor es el grado de no satisfacción o de afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro...". Esta ley de precedencia se basa en dos reglas que establecen cargas argumentativas.<sup>52</sup> La primera señala que los argumentos que juegan a favor de la realización del principio constitucional que respalda la intervención Legislativa, deben tener peso por lo menos equivalente al de los argumentos que juegan en contra de la intervención en el derecho fundamental. La segunda precisa que la regla que establece una relación de precedencia condicionada, producida como resultado de la ponderación, debe ser aplicada a todos los casos idénticos y análogos.

El tercer eslabón es la construcción de una regla de precedencia condicionada. Se trata de una relación de precedencia condicionada, porque el elemento normativo que adquiere prioridad, no pasa a ocupar una posición jerárquica superior en el ordenamiento jurídico. Sólo determina la solución para el caso concreto y para los futuros casos idénticos y análogos.

El principio de proporcionalidad no es el único al que acude el juez constitucional. En algunos países doctrinaria y jurisprudencialmente se ha hecho hincapié en otros principios y métodos. Konrad Hesse proponía como principios de interpretación constitucional: el de la unidad de la constitución práctica, el de corrección funcional, el de valoración de la relevancia de los puntos de vista o de la eficacia integradora y, el de la fuerza normativa de la Constitución.<sup>53</sup> En Latinoamérica Rodolfo Luis Vigo, ha propuesto sus diez directivas de interpretación constitucional que a saber son: optimizar la fuerza normativa de la Constitu-



ción, la Constitución como sistema, la unidad del ordenamiento jurídico, la máxima funcionalidad del régimen político, la consolidación de los valores constitucionales, la atención a las consecuencias sociales, la fidelidad no estática al poder constituyente, la estabilidad relativa de las decisiones interpretativas, la fundamentación apropiada de las decisiones y el esfuerzo coordinador del derecho constitucional con el derecho de origen internacional.<sup>54</sup> En España, Ezquiaga Ganuzas describió en forma pormenorizada, todos los argumentos interpretativos que utiliza el Tribunal Constitucional Español, que son: el analógico, el argumento a partir de principios, el sistemático, el a fortiori, el a contrario, el psicológico, el de la no redundancia, el apagógico, el pragmático, el de autoridad y el histórico.<sup>55</sup> En ese mismo país, se proponen siguiendo a Hesse y la jurisprudencia constitucional, reglas interpretativas propiamente constitucionales: unidad constitucional, corrección funcional, efectividad constitucional, fuerza normativa de la Constitución, armonización de los bienes constitucionales y, sobre todo, la regla política.<sup>56</sup>

No obstante, es hora de justificar por qué el principio de proporcionalidad es superior a los anteriormente mencionados y a los criterios que se han expuesto en este capítulo. En principio, debo decir, que cualquier método que jerarquice de manera a priori, sin consideración del caso, un derecho fundamental sobre otro, carece de sentido en una sociedad pluralista. Cualquier jerarquización a priori absoluta y hasta relativa se encuentra marcada fuertemente por condicionamientos ideológicos. Zagrebelsky ya ha indicado el carácter dúctil y pluralista del derecho hoy en día, en donde ningún derecho o principio tiene o recibe una jerarquización a priori, porque ello significaría entronizarlo y romper con el carácter abierto y tolerante de las sociedades contemporáneas.<sup>57</sup>

La jerarquización de principios implica marcar a la sociedad con condicionantes ideológicos. Una ideología, un proyecto, se coloca por encima de los demás. La teoría jurídica brinda ejemplos, sin embargo, de esa jerarquización. El constitucionalista argentino Miguel Ángel Ekmekdjian sostiene que es errónea la idea de que los derechos constitucionales tienen la misma jerarquía porque los derechos son proyecciones de los valores y, toda teoría de los valores supone un orden jerárquico de los mismos, de modo que es preciso concluir que los derechos se encuentran ordenados jerárquicamente. Ekmekdjian propone la siguiente jerarquía en términos absolutos: 1) Derechos a la dignidad humana y sus derivados (libertad de conciencia,

intimidad, defensa); 2) derecho a la vida y sus derivados (derecho a la salud, a la integridad física y psicológica); 3) derecho a la libertad física; 4) restantes derechos de la personalidad (identidad, nombre, imagen, inviolabilidad del domicilio); 5) derecho a la información; 6) derecho de asociación; 7) los restantes derechos individuales; y, 8) los derechos patrimoniales. Ekmekdjian deja fuera los derechos políticos, sociales, económicos y culturales.<sup>58</sup> Como puede apreciarse, el tipo de sociedad que se desprendería de esta jerarquización tiene que ver muy poco con las realidades y el componente pluralista y heterogéneo de las sociedades, además, que privilegia una faceta del ser humano por encima de otras que también son fundamentales.

Lo anterior pone de relieve que los métodos que jerarquizan derechos son disolventes y desarticuladores social e individualmente. El principio de proporcionalidad que como ya ha quedado dicho tiene por propósito contrapesar los bienes jurídicos en liza de acuerdo a las circunstancias del caso, para determinar cuál es más importante para esa circunstancia concreta, se hace cargo del carácter pluralista abierto y democrático de las sociedades. También admite el carácter conflictivo y heterogéneo de las sociedades. Parte de la idea, de que en principio no hay derechos absolutos que puedan jerarquizarse a priori.

La técnica apoyada en el principio de proporcionalidad, es un método ampliamente usado por los tribunales constitucionales europeos y por la Suprema Corte de Estados Unidos.<sup>59</sup> Para algunos, nació en Estados Unidos, de la mano de sentencias a libertad de expresión, para extenderse después a todo el derecho constitucional. Por ello, uno de los dogmas más extendidos en la doctrina norteamericana es que este principio de proporcionalidad o *balancing* es absolutamente inevitable e indispensable cuando entran en juego valores directamente reconocidos en el texto constitucional y, en especial, cuando se trata de juzgar el interés público en la libertad de expresión en conjunto con otros bienes y/o derechos constitucionales.<sup>60</sup>

No obstante la extensión del principio de proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional, existen fuertes críticas al mismo. Habermas, como ya se indicó señala que la aplicación del principio de proporcionalidad pone en riesgo la fuerza de los derechos, pues se derrumba el carácter deontológico de éstos, en aras, cuando existe colisión entre ellos, de intereses colectivos. Además de que la aplicación de la proporcionalidad no implica el control racional en las decisiones.<sup>61</sup>

Como bien dice Alexy, la crítica de Habermas puede expresarse como un conjuro del peligro de un “demasiado poco” en los derechos fundamentales. Böckenförde, crítica al principio de proporcionalidad porque los derechos fundamentales entendidos como principios desplegarían sus efectos a lo largo de todo el ordenamiento y, de este modo, generarían una eficacia expansiva en todos los ámbitos jurídicos, que conduciría necesariamente a una eficacia horizontal o eficacia frente a terceros de los derechos fundamentales, así como el reconocimiento de que existan contenidos iusfundamentales de protección, de aseguramiento social, de organización y procedimiento, que exigen una actuación positiva del Estado y que no se limitan –como los clásicos derechos de libertad– a exigir únicamente omisiones estatales. Esto es, el legislador perdería toda autonomía y su actividad se agotaría en la mera definición de aquello que ya está decidido en la Constitución, con lo que el proceso político democrático perdería todo significado.<sup>62</sup> Sobra decir que la crítica de Böckenförde, a diferencia de la de Habermas, es por los excesos del principio de proporcionalidad.

La respuesta a Böckenförde, que ha dado Alexy es muy clara. Es falso que la Constitución y sus principios atenen de manos al legislador. Una Constitución decide ciertamente asuntos fundamentales que el legislador no puede alterar o romper, pero también deja muchos ámbitos abiertos para que el legislador y el proceso político democrático operen y, por tanto, en ese sentido, la Constitución es un orden marco.<sup>63</sup>

La crítica de Habermas se ha contestado señalando que, el principio de proporcionalidad no brinda certezas absolutas, tan sólo certezas racionales. No proporciona una racionalidad absoluta pero sí una racionalidad aceptable y plausible. La proporcionalidad confluye con las tesis moderadas frente a la tesis del único resultado de Dworkin y las tesis irracionales. Con la proporcionalidad es posible establecer resultados o decisiones de manera racional que son bastante aceptables, lo que justifica totalmente el método.<sup>64</sup>

En otras palabras, no es un método irrefutable desde el punto de vista racional, pero su mecanismo de elaboración permite al menos un alto grado de justificación en la decisión judicial.

La otra crítica de Habermas puede ser desmontada aduciendo que después de la aplicación del principio de proporcionalidad el derecho ganador para el caso en concreto, no queda diluido sino fortalecido. Lo que no es posible, es

consolidar en abstracto núcleos de derechos, pues ello conduciría al conflicto insalvable entre ellos. Es por tanto, necesaria la labor de ponderación a través del principio de proporcionalidad para que ante situaciones específicas alguno de los derechos prevalezca. La otra solución conduciría indefectiblemente al empantamiento social o a la jerarquización entre derechos.

Por lo que ve a las teorías del contenido esencial, basta decir que el significado de los derechos no puede ser determinado en abstracto con métodos puramente lingüísticos o hermenéuticos simples, se requiere del caso y de la colisión entre derechos para atribuir significados. No es posible a estas alturas apoyar posiciones esencialistas, los significados se encuentran a partir de las relaciones entre los conceptos y de éstos con el caso y el ordenamiento. Ahí está la riqueza del principio de proporcionalidad que mantiene la pluralidad de principios, y que acude a la realidad del caso para cualquier definición de precedencia condicionada.

El principio de proporcionalidad se enmarcara también dentro del carácter abierto de las sociedades. No hay soluciones definitivas de una vez y para siempre. Las soluciones jurídicas de los más altos tribunales de cada país son siempre revisables a la luz de los retos que van colocando los casos. Se trata de una visión viva y en permanente cambio del derecho, de equilibrios entre derechos contrapuestos que, sin embargo, requieren de solución en su enfrentamiento. No es que se niegue el papel que puede desempeñar la teoría del contenido esencial en el principio de proporcionalidad, desde luego que la tiene, pero es secundaria, puede servir para especificar al menos los siguientes elementos: quién es el titular del derecho; quién debe respetar o dar efecto al derecho de aquél; cuál es el contenido de la obligación, describiendo no sólo sus actos específicos, sino también el tiempo y otras circunstancias y condiciones para su aplicación; cuáles son las condiciones en las que el titular pierde su derecho, incluyendo aquéllas –si la hubiere– bajo las cuales puede renunciar a las obligaciones relevantes; qué facultades y poderes ostenta el titular en caso de incumplimiento del deber; y, sobre todo, qué libertades disfruta el titular que demanda el derecho, incluyendo una especificación de sus fronteras, como es el caso de la determinación de deberes, especialmente el deber de no interferir con las libertades de otros titulares de ese derecho o de otros derechos reconocidos.<sup>65</sup>

De lo expuesto y fundado, se propone la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 14 constitucional con el propósito de obligar a todos los jueces y autoridades a interpretar desde la Constitución y los tratados, garantizar la pluralidad de métodos interpretativos e, incorporar el principio de proporcionalidad como uno de los métodos para interpretar principios constitucionales**

**Artículo Único.** Se adiciona un tercer párrafo al artículo 14 constitucional y se recorren después de él, los actuales tercero y cuarto, para quedar en los siguientes términos:

“**Artículo 14.** A ninguna ley...

Nadie podrá ser...

**Los jueces y autoridades están obligados a interpretar y aplicar las normas jurídicas desde la Constitución y los tratados. La Constitución garantiza la pluralidad de métodos interpretativos. En la interpretación constitucional se acudirá, entre otros, al principio de proporcionalidad.**

En los juicios del orden criminal...

En los juicios del orden civil...”.

**Transitorios**

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

**Notas:**

1 Esta iniciativa es deudora de la obra: Cárdenas, Gracia, Jaime Fernando, *La argumentación como derecho*, México, UNAM, 2005.

2 Häberle, Peter, *Retos actuales del Estado constitucional*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1996, pp. 17-46 y Häberle, Peter, *Pluralismo y constitución. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*, Madrid, Tecnos, 2002, pp. 105-124.

3 Pisarello, Gerardo, “Por un concepto exigente de Estado de Derecho (A propósito de un artículo de Eusebio Fernández)”, Madrid, *Revista Sistema*, número 134, mayo de 1988, pp. 97-106. Fernández García, Eusebio, “Hacia un concepto restringido de Estado de Derecho”, Madrid, *Revista Sistema*, número 138, pp. 101-114.

4 Hierro, Liborio, *Estado de derecho. Problemas actuales*, México, Fontamara, 2001, pp. 17-44.

5 García Amado, Juan Antonio, “Retórica, argumentación y derecho”, *Isegoría. Revista de filosofía moral y política*, Madrid, número 21, noviembre de 1999, pp. 131-145. García Amado, Juan Antonio, *Teorías de la tópica jurídica*, Madrid, Civitas, 1988, pp. 31-33.

6 Alexy, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica*, traducción de Manuel Atienza, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pp. 205-280.

7 Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 1995, pp. 109-156.

8 Atienza, Manuel, y Ruiz Manero, Juan, *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Barcelona, Ariel, 1996, pp. 1-25.

9 Comanducci, Paolo, “Formas de neoconstitucionalismo: un análisis metateórico”, en Carbonell, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismos*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 83 y ss.

10 Para una tipología de los regímenes no democráticos ver: Linz, Juan, “Totalitarian and Authoritarian Regimes”, en Greenstein, Fred I., y Polsby, Nelson W (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 3: Macropolitical Theory, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1975, pp. 24-267.

11 Martínez Báez, Antonio, “El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de las leyes”, *Obras político-constitucionales*, México, UNAM, 1994, pp. 523-530.

12 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 31ª. ed., México, Porrúa, 1997, pp. 543-548.

13 Vallarta, Ignacio L., *Cuestiones constitucionales. Votos*, México, Porrúa, 1980, t. III, p. 382.

14 Citado por Castro y Castro, Juventino V., *La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes*, México, SCJN, 1999, p. 137.

15 Martínez Báez, Antonio, “El indebido monopolio del poder judicial de la federación para conocer de la inconstitucionalidad de las leyes”, *Obras político-constitucionales*, México, UNAM, 1994, pp. 523-530.

16 Arteaga, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Harla-Oxford University Press, 1998, colección Juristas Latinoamericanos, pp. 53 y ss. Castro y Castro, Juventino V., *La posible facultad del poder judicial para iniciar leyes*, México, SCJN, 1999, pp. 143-144.

17 Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 18a. ed, México, Porrúa, 1982, p. 167.

- 18 Story, Joseph, *Comentario abreviado a la Constitución de Estados Unidos de América*, México, Oxford University Press, colección Grandes Clásicos del Derecho, vol. 6, 1999, pp. 294-296.
- 19 González Oropeza, Manuel, "Marbury versus Madison. La política en la justicia", *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, UNAM, 1989, tomo I, p. 315.
- 20 Pérez Tremps, Pablo, "La justicia constitucional en Nicaragua", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 106, octubre-diciembre de 1999, pp. 9-27.
- Fernández Segado, Francisco, "El control normativo de la constitucionalidad en Perú. Crónica de un fracaso anunciado", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, número 56, mayo-agosto de 1999, pp. 11-42.
- 21 Alexy, Robert, "Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica", en *Derecho y razón práctica*, México, Fontamara, 1993, pp. 9-13 y Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, 686-798. Ver también: Alexy, Robert, "Ponderación, control de constitucionalidad y representación", en Perfecto Andrés Ibáñez y Robert Alexy, *Jueces y ponderación argumentativa*, México, III-UNAM, 2006, pp. 1-18.
- 22 Engisch, K., *Introducción al pensamiento jurídico*, traducción de Ernesto Garzón, Guadarrama, Madrid, 1967, pp. 204-205.
- 23 Prieto Sanchís, Luis, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, editorial Trotta, Madrid, 2003, pp.183-184.
- 24 Ruiz Sanz, Mario, *Sistemas jurídicos y conflictos normativos*, Madrid, Cuadernos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III, Dykinson, 2002, pp. 119-120.
- 25 Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, editorial Trotta, Madrid, 1995, pp. 122-126.
- 26 Böckenförde, Ernst Wolfgang, "Teoría e interpretación de los derechos fundamentales", en *Escritos sobre derechos fundamentales*, editorial Nomos, Baden-Baden, 1993, p. 36. Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pp. 251 y ss.
- 27 Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, editorial, Alba, Madrid, 1987, pp. 138-144.
- 28 Berlin, Isaiah, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, editorial Alianza Universidad, Madrid, 1988, pp.191 y ss.
- 29 Schimtt, Kart, *Teoría de la constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1982, p. 169.
- 30 Rawls, John, *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York, 1993, pp. 289-371.
- 31 Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, obra citada, p.308.
- 32 Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, editorial Trotta, Madrid, 1998, pp. 147 y ss.
- 33 Gonzalez Beilfuss, Markus, *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, editorial Aranzadi, Navarra, 2003.
- 34 Heller, Agnes, *La teoría de las necesidades en Marx*, editorial Península, Barcelona, 1986; Herrera Flores, Joaquín, *Los derechos humanos desde la escuela de Budapest*, editorial Tecnos, Madrid, 1989; De Lucas, Javier, y Añón, María José, "Necesidades, razones, derechos", *Doxa*, numero 7, Universidad de Alicante, 1990.
- 35 Tugendhat, Ernst, *Lecciones de ética*, editorial Gedisa, Barcelona, 1997, p. 334. Tugendhat, Ernst, *Problemas*, editorial Gedisa, Barcelona, 2001.
- 36 Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p.486.
- 37 Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad de los derechos fundamentales*, obra citada, p. 385.
- 38 Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad de los derechos fundamentales*, obra citada, p. 396.
- 39 Parejo Alfonso, Luciano, "El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional; a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, numero 3, 1981, pp. 169 y ss.
- 40 Parejo Alfonso, Luciano, "El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional; a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981", obra citada, p. 183.
- 41 Medina Guerrero, M. *La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales*, Mc Graw, 1997, pp. 145 y ss. Prieto Sanchís, Luis, *Estudios sobre derechos fundamentales*, editorial Debate, Madrid, 1990, pp. 140 y ss.

- 42 Medina Guerrero, M., *La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales*, obra citada, p. 119.
- 43 Jiménez Campo, Javier, *Derechos Fundamentales. Concepto y garantías*, editorial Trotta, Madrid, 1999, p. 24 y ss.
- 44 Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, obra citada, pp. 442 y ss.
- 45 Müller, F., “Tesis acerca de la estructura de las normas jurídicas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 27, 1989, pp. 120 y ss.
- 46 De Otto y Pardo, Ignacio, “La regulación del ejercicio de los derechos y libertades. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución” en Martín-Retortillo, L., *Derechos fundamentales y Constitución*, editorial Civitas, Madrid, 1988, pp. 115-119.
- 47 Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, editorial Trotta, Madrid, 1998, pp. 326 y ss.
- 48 Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, obra citada, p. 334.
- 49 Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, obra citada, pp. 657 y ss.
- 50 En México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aplicó en la sentencia SUP-RAP-050/2001, el principio de proporcionalidad al establecer los contornos debidos en las investigaciones de la autoridad electoral. Ver Cárdenas, Jaime, *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, UNAM, 2004, pp. 40 y ss.
- 51 Alexy, Robert, “Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales”, en *Revista española de derecho constitucional*, número 66, 2002, pp. 31 y ss.
- 52 Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 161.
- 53 Hesse, Konrad, *Escritos de derecho constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, segunda edición, Madrid, 1992, pp. 40 -48.
- 54 Vigo, Rodolfo Luis, *Interpretación constitucional*, editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1993, pp. 105 y ss.
- 55 Ezquiaga Ganuzas, Francisco J, *La argumentación en la justicia constitucional española*, editorial IVAP, Oñate, 1987.
- 56 Lafuente Balle, José María, *La judicialización de la interpretación constitucional*, editorial Colex, Madrid, 2000, pp.109 – 123.
- 57 Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, editorial Trotta, Madrid, 1995, pp. 122-126. también ver: Maniaci, Giorgio, “Algunas notas sobre coherencia y balance en la teoría de Robert Alexy”, en *Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho*, ITAM, abril número 20, 2004, pp. 137-177.
- 58 Ekmekdjian, Miguel Ángel, *Tratado de derecho constitucional*, 2ª edición, De Palma, Buenos Aires, 2000, tomo, 1, pp. 478 y ss.
- 59 Serna, Pedro, y Toller, Fernando, *La interpretación constitucional de los derechos fundamentales. Una alternativa a los conflictos de derechos*, editorial La Ley, Argentina, 2000, pp. 10-14.
- 60 Serna, Pedro y Toller, Fernando, *La interpretación constitucional de los derechos fundamentales. Una alternativa a los conflictos de derechos*, obra citada, p. 11.
- 61 Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, obra citada, pp. 327 y ss.
- 62 Böckenförde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, editorial Trotta, Madrid, 2000, pp. 193-196.
- 63 Alexy, Robert, “Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales”, obra citada, p. 23.
- 64 Alexy, Robert, “Epílogo a la teoría de los derechos fundamentales”, obra citada, p. 32.
- 65 Finnis, John, *Natural Law and Natural Rights*, Clarendon Press, Oxford, 1980, pp. 218-219.
- Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro sede de la honorable Cámara de Diputados, México, DF, a 2 de febrero de 2011.— Diputados: Jaime Fernando Cárdenas Gracia, Herón Agustín Escobar García, Adán Augusto López Hernández, Balfre Vargas Cortez, María Araceli Vázquez Camacho, Víctor Manuel Castro Cosío, Rigoberto Salgado Vázquez, Silvia Puppo Gastelum, Filemón Navarro Aguilar, Florentina Rosario Morales, Leticia Quezada Contreras (rúbricas).»

### **El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen**

**La Secretaria diputada María Dolores del Río Sánchez:** «Iniciativa que reforma el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y expide la Ley General de Candidaturas Independientes, a cargo del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, del Grupo Parlamentario del PT

Jaime Fernando Cárdenas Gracia, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, diputado de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 72, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6.1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente

### Exposición de Motivos

En su artículo 35, fracción II, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que es una prerrogativa del ciudadano “poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley”, sin embargo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que corresponde exclusivamente a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro para contender por cargos de elección popular, disposición que es, tal vez, una de las mayores contradicciones del sistema político mexicano.

Esta incoherencia coarta la libertad política de todos los mexicanos, pues no sólo afecta sus legítimas aspiraciones, sino que imposibilita que el electorado que no se siente identificado con alguna ideología partidista o plataforma electoral, cuente con una opción ciudadana para poder decidir y elegir libremente a sus gobernantes.

Alejandro Chanona, en su ensayo *Derechos políticos y candidaturas independientes: asignatura pendiente en la transición democrática mexicana*, sostiene que los derechos civiles y los de participación política constituyen derechos humanos de primera generación puesto que garantizan la facultad de los ciudadanos de participar en la vida pública. Desde esta perspectiva, los derechos políticos contribuyen a la promoción y consolidación de la democracia, así como a la creación de un Estado democrático de derecho. La posibilidad de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos forma parte de los derechos democráticos, establecidos por los tratados y convenciones internacionales, entre los que se destacan el derecho a la participación política, así como la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos y el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública en sus países.<sup>1</sup>

El derecho internacional de los derechos humanos no sólo sanciona el derecho de todo ciudadano a participar en la

vida pública de su país mediante el ejercicio del voto, sino que garantiza los derechos de los ciudadanos sobre los que ostentan los partidos políticos en materia de participación en las contiendas electorales, al señalar claramente que cualquier ciudadano que cumpla con criterios de elegibilidad (que no pueden contradecir norma alguna de los derechos humanos) puede aspirar a ser electo a un cargo público sin necesidad de que sea propuesto por un partido político. Esto es, todo ciudadano, tiene el derecho de convertirse en un candidato independiente.<sup>2</sup>

En concordancia con lo anterior, en el artículo 25, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que el ciudadano tiene derecho, sin distinciones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, a lo siguiente:

- Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- Tener acceso a la contienda electoral, en condiciones generales de igualdad.<sup>3</sup>

El derecho ciudadano a votar y ser votado para un cargo de elección popular forma parte de los derechos civiles y políticos reconocidos a nivel internacional. Sin embargo en México, si bien la Carta Magna lo reconoce, en la legislación secundaria y en la práctica electoral, continúa como una simple aspiración, pues sólo pueden ser propuestos por los partidos políticos.

### La experiencia internacional

Las candidaturas independientes existen en la mayoría de los países. Como ejemplos se pueden mencionar Dinamarca, Irlanda, Bélgica, Holanda, Francia, Alemania, Chile, Canadá y Estados Unidos. En la mayoría de ellos se garantiza al candidato acceso a los medios de comunicación social, en algunos se le otorga financiamiento público, en otros se requiere el pago de una fianza para postularse o para solventar sólo los gastos administrativos que se generen.

Entre las diversas legislaciones electorales, el caso de Chile es el que con mayor claridad establece la igualdad de oportunidad que deben tener los candidatos independientes frente a los partidos políticos. Al efecto, el artículo 18 de la Constitución de ese país dispone que el Estado garantizará la plena igualdad entre los postulantes independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los procesos electorales y plebiscitarios. En consecuencia, se sancionó la Ley 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios que señala los requisitos que deben satisfacer los aspirantes a obtener el registro de una candidatura independiente.

De acuerdo a la Red de Conocimientos Electorales, en sólo 21 países, de los 223 de los cuales se tiene información, se prohíbe la participación de candidatos independientes entre ellos, desafortunadamente se encuentra México. Los otros son Argentina, Aruba, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guayana, Indonesia, Israel, Kenia, Letonia, Nicaragua, Nigeria, Palaos, Perú, Somalia, Sudáfrica, Surinam, Suecia y Uruguay.<sup>4</sup>

### El caso de México

El 17 de mayo de 2006, el Congreso de Yucatán aprobó una reforma a su legislación electoral mediante la cual se establece de manera expresa la posibilidad de registrar candidaturas independientes a cargos de elección popular en dicha entidad. A partir de ella se abrió la posibilidad de que tanto en los comicios para gobernador como para diputados locales de mayoría relativa y planillas de ayuntamientos pudiesen participar candidatos independientes. El único requisito que se agrega a los establecidos en la ley es la presentación de un cierto número de adhesiones populares en respaldo de tales candidaturas, las cuales debían ser certificadas ante notario público. Cuando vieron afectado su privilegio de exclusividad para aspirar a cargos de representación popular, tres partidos políticos interpusieron acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual confirmó la legalidad de las reformas con el argumento de que las candidaturas independientes no estaban prohibidas en la Carta Magna, pero que era potestad del legislador establecerlas o no en su ámbito de competencia, federal o local.

Con este antecedente, Yucatán se convirtió en el primer estado de la República Mexicana con un presidente municipal independiente. En efecto el 20 de mayo de 2007 Adonay Sierra Avilés, quien bajo las siglas del PRI ya había

sido dos veces presidente municipal de Yobaín, rompió con su partido, se registró como candidato independiente y resultó nuevamente electo.<sup>5</sup>

También el Congreso del Estado de Sonora reformó su código electoral para incluir un capítulo sobre candidaturas independientes, pero con posterioridad dichos artículos fueron derogados.

La estructura electoral de nuestro país fue cimbrada por la pretensión de Jorge Castañeda Gutman de competir como candidato independiente a la Presidencia de la República. Ante la negativa del Trife de aceptar su postulación, el aspirante a candidato independiente recurrió por la vía de amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Según explica Miguel Carbonell, ésta nunca entró al fondo de la cuestión, pues sólo se limitó a declarar que el recurrente no había utilizado la vía idónea para impugnar una ley electoral. Si relacionamos esta decisión de la Corte con el recurso de inconstitucionalidad que se ventiló con ocasión del caso Yucatán, en donde las autoridades electorales habían impedido el registro de un candidato independiente, veremos que son claves para elucidar el futuro de este tipo de candidaturas en el país. En este último caso, la vía empleada por Adonay Sierra Avilés, candidato independiente a la presidencia municipal de Yobaín, era la adecuada, por lo cual el alto tribunal consideró la sustancia de la petición. En su resolución, la sala de ministros consideró que la pretensión de Sierra Avilés era legítima y merecía la protección judicial dado que los legisladores *pueden incluir* en el ámbito de su competencia la figura del candidato independiente, tal como lo había hecho el Congreso del estado con fecha 17 de mayo de 2006.

Posteriormente, Jorge Castañeda recurrió ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos la cual emitió un fallo ambiguo que permitió que ambas partes se consideraran vencedoras. Sin embargo, entre otras consideraciones, solicita a las autoridades de nuestro país que se avoquen a la modernización del sistema jurídico nacional a efectos de regular, entre otras figuras, la de los candidatos independientes.

### La iniciativa que se presenta

Motiva la presente iniciativa la convicción que comparto con el doctor Alejandro Chanona: México debe transitar de la democracia electoral a la democracia participativa, de la partidocracia a la participación ciudadana. Por ello, en la propuesta que presento se destacan los siguientes aspectos:



1. Posibilidad de participar como candidatos independientes para los cargos de presidente de la República, senadores y diputados federales.
2. Comunicación oficial al IFE sobre la intención de participar como candidato independiente.
3. Relación de ciudadanos equivalente al 0.5 por ciento de los que hubieren sufragado en la elección anterior, certificada ante notario público, que respalden la candidatura.
4. Acceso a medios de comunicación de los candidatos independientes, vía los tiempos oficiales.
5. Financiamiento público a candidaturas independientes.
6. Prohibición a los entes públicos, partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y organizaciones gremiales, de participar en los procesos de registro y de campañas de candidatos independientes.
7. Posibilidad para que los candidatos independientes nombren representantes ante las mesas directivas de casilla.
8. Obligatoriedad de presentar informes de ingresos y egresos de parte de los candidatos independientes.
9. Se establece procedimiento de fiscalización de los recursos erogados en las campañas electorales.

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

**Decreto que reforma el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y propone la expedición de la Ley General de Candidaturas Independientes**

**Artículo Primero. Se reforma el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:**

**Artículo 35.** Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;

- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.

**Los ciudadanos podrán registrar candidaturas independientes en los procesos de elección popular a los cargos de presidente de la República, senadores y diputados. Los ciudadanos que se registren como candidatos independientes cumplirán los requisitos de elegibilidad establecidos por la Constitución y por la ley para cada caso.**

- I. a V. ...

**Artículo Segundo. Se expide la Ley General de Candidaturas Independientes, cuyo contenido es el siguiente:**

**Ley General de Candidaturas Independientes**

**Capítulo I  
Generalidades**

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer el procedimiento a seguir para el registro de los ciudadanos que deseen participar como candidatos independientes a los cargos de elección popular para presidente de la República, diputados y senadores federales.

**Artículo 2. Conceptos.** Para los efectos de estos lineamientos se entenderá por:

**I. Instituto:** El Instituto Federal Electoral.

**II. Consejo General:** El Consejo General del Instituto Federal Electoral.

**III. Aspirantes a candidatos independientes:** Los ciudadanos que inicien los trámites correspondientes para obtener su registro como candidatos independientes a los cargos de elección popular para Presidente de la República, diputados y senadores.

**IV. Candidatos independientes:** Los ciudadanos que cuenten con registro otorgado por los consejos correspondientes del Instituto Federal Electoral para participar como candidatos independientes a los cargos de elección popular para presidente de la República, diputados y senadores.

**V. Actos anticipados de campaña:** Las acciones consistentes en reuniones públicas y privadas, asambleas, debates, entrevistas en los medios de comunicación, encuestas y demás actividades; cuyo objeto sea promover sus imágenes, ideas y propuestas con el fin de obtener un cargo de elección popular, que se realicen con anterioridad a los plazos establecidos en la ley para las campañas electorales.

**VI. Actos de campaña:** Las reuniones públicas, asambleas, marchas y todos aquellos actos en que los candidatos independientes se dirijan al electorado para promover sus candidaturas.

**VII. Cofipe:** Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

## Capítulo II Del Aviso Previo al Registro de las Candidaturas Independientes

**Artículo 3. Aviso previo.** Los ciudadanos que pretendan participar en una contienda electoral de manera independiente, deberán comunicarlo oficialmente al Instituto Federal Electoral, durante el mes de diciembre del año previo al de la elección, presentando el aviso correspondiente.

**Artículo 4. Requisitos del Aviso.** El aviso que presenten los aspirantes al Consejo General deberá contener la siguiente información:

I. Nombre completo del aspirante a candidato independiente;

II. Cargo para el que se pretenda postular, especificando en cada caso, si se trata de candidato propietario o suplente;

III. Carta firmada bajo protesta de decir verdad que refiera el cumplimiento de los requisitos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para acceder a los cargos de Presidente de la República, Senador y Diputado, según sea el caso.

IV. Relación de ciudadanos que respalden la candidatura independiente con las siguientes características:

a) Para el caso de candidaturas independientes para presidente de la República, una relación que contenga

el nombre, domicilio, clave de elector y firma autógrafa o su impresión dactiloscópica, si no pudiere firmar, de cuando menos una cantidad de ciudadanos que respalden la candidatura equivalente al 0.5 por ciento de los que hubieren sufragado en la elección presidencial anterior, haciéndose constar mediante fe de hechos notarial.

b) Para el caso de candidaturas independientes de fórmulas de diputados y senadores, una relación que contenga el nombre, domicilio, clave de elector y firma autógrafa o su impresión dactiloscópica, si no pudiere firmar, de cuando menos una cantidad de ciudadanos equivalente al 0.5 por ciento de los que hubieren sufragado en la última elección en el distrito electoral o en la circunscripción senatorial, según se trate de candidaturas a diputados y senadores, respectivamente, haciéndose constar mediante fe de hechos notarial.

I. La relación de los integrantes del comité de organización y financiamiento de los aspirantes a candidatos independientes, señalándose las funciones de cada uno y el respectivo domicilio oficial;

II. El emblema y colores con los que se pretende contender, en caso de aprobarse el registro; los cuales no podrán ser análogos a los de los partidos políticos y coaliciones con registro ante el Instituto;

III. La plataforma política electoral;

IV. El monto de los recursos que se pretende gastar en la precampaña, campaña, y el origen de ellos.

**Artículo 5. Acta notarial.** Para efectos del cumplimiento de lo establecido en la fracción III del artículo anterior, el Notario Público ante quien se realicen los actos correspondientes, deberá dar fe de que los ciudadanos que respaldan la candidatura firmen de manera autógrafa la relación correspondiente, debiendo solicitar a cada ciudadano la exhibición de la credencial de elector a efecto de corroborar que sean correctos los datos asentados en la relación respecto al nombre, domicilio, clave de elector, así como la firma del ciudadano.

**Artículo 6. Restricción del respaldo a candidaturas.** Queda prohibido que los aspirantes a candidatos independientes utilicen la coacción para obtener de los ciudadanos el respaldo a sus candidaturas.

### Capítulo III

#### Del Procedimiento de Revisión del Aviso Previo al Registro de las Candidaturas Independientes

**Artículo 7. Revisión del aviso.** Recibido el aviso de algún aspirante a candidato independiente, el Instituto procederá de la manera siguiente:

I. El Instituto verificará, dentro de los 30 días naturales posteriores a la fecha de la presentación del aviso, el cumplimiento de los requisitos señalados en la presente ley.

II. Al término del plazo mencionado en la fracción I del presente artículo, si de la verificación realizada se advierte que se omitió el cumplimiento de uno o varios requisitos, dentro de los cinco días siguientes notificará al candidato independiente, para que dentro de los 15 días naturales posteriores al de la notificación, subsane el o los requisitos omitidos;

III. Dentro de los 10 días siguientes al vencimiento de los plazos referidos en las fracciones anteriores, el Consejo General, celebrará una sesión, cuyo objeto será el determinar si el aspirante a candidato independiente estará o no en posibilidades de solicitar su registro como candidato independiente en los plazos correspondientes.

### Capítulo IV

#### Del Registro de las Candidaturas Independientes

**Artículo 8. Requisitos de la solicitud de registro.** La solicitud de registro que presente cada aspirante a candidato independiente, se ajustará a los siguientes requisitos:

I. Deberá señalar los siguientes datos de cada aspirante a candidato independiente:

- a) Apellido paterno, materno y nombre completo;
- b) Cargo para el que se postule, especificando si se trata de candidato propietario o suplente.

II. Los aspirantes a candidatos independientes para los cargos de diputado por mayoría relativa o senador, deberán presentar la fórmula con el nombre del candidato independiente propietario y suplente, especificando el distrito electoral uninominal en el que pretenden participar.

III. La solicitud de registro deberá acompañarse con la siguiente documentación de cada aspirante a candidato independiente:

- a) Copia simple del acta de nacimiento;
- b) Copia simple de la credencial para votar; y
- c) El documento notariado con el que acrediten la residencia respectiva.

IV. Presentar la fianza en los términos solicitados por el Instituto.

**Artículo 9. Fianza.** El Instituto establecerá el monto de la fianza que deberá otorgar cada candidato independiente para garantizar el adecuado cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades en materia de financiamiento público.

**Artículo 10. Registro de candidaturas independientes a diputados federales.** Los aspirantes a candidatos independientes al cargo de diputado federal, se podrán registrar en los consejos electorales distritales.

**Artículo 11. Registro de candidaturas independientes a senadores.** Los aspirantes a candidatos independientes al cargo de senador, se podrán registrar ante el consejo local.

**Artículo 12. Registro de candidaturas independientes para presidente de la República.** Los aspirantes a candidatos independientes para la Presidencia de la República exclusivamente se podrán registrar ante el Consejo General del Instituto.

**Artículo 13. Comunicación de registro al Consejo General.** Los consejos electorales distritales y locales deberán elaborar el registro de los aspirantes a candidatos independientes a los cargos de diputados y senadores del distrito o estado en cuestión y comunicarán al Consejo General, el acuerdo relativo al registro de candidaturas independientes que hubieren realizado, dentro de las 24 horas siguientes a la finalización de la sesión en que realicen los registros.

**Artículo 14. Limitaciones a las candidaturas independientes.** Las limitaciones para las candidaturas independientes son las siguientes:

- I. No se podrá realizar la sustitución de candidatos independientes registrados por ninguna causa.

II. Los partidos políticos o coaliciones no podrán registrar como candidatos a ciudadanos que hayan iniciado trámites u obtenido el registro como candidatos independientes para los cargos que establece la presente ley.

III. Durante el proceso de búsqueda de respaldo ciudadano, así como en la propaganda política o electoral que difundan, los aspirantes y, en su caso, los candidatos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones, a los partidos, a otros ciudadanos, o que calumnien a las personas.

IV. Queda prohibida la intervención de entes públicos, partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, organizaciones gremiales y personas morales en los procesos de registro y de campañas de candidatos independientes.

**Artículo 15. Constancia de registro de candidatura independiente.** Una vez cubiertos los requisitos que se señalan en el artículo 8 de la presente, el Consejo aprobará el registro y emitirá la Constancia correspondiente dentro de las 24 horas siguientes a la sesión en que aprueben el registro de la candidatura independiente.

### Capítulo V De las Campañas Electorales de los Candidatos Independientes

**Artículo 16. Periodo de la campaña electoral.** Las campañas electorales de los candidatos independientes podrán iniciar en la fecha que determine la Ley de la materia y la normatividad que para el efecto se establezca y deberán concluir a más tardar tres días antes del día de la elección.

Las reuniones públicas realizadas por los candidatos independientes se regirán por lo dispuesto en el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 17. Restricción de actos de campaña.** El día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores, no se permitirá la celebración de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales.

**Artículo 18. Actos anticipados de campaña.** Los candidatos independientes no podrán realizar actos anticipados de campaña.

**Artículo 19. Normatividad aplicable.** Los candidatos independientes registrados deberán sujetarse, en lo relativo a

las campañas electorales, gastos de campaña y propaganda electoral, a lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y las disposiciones que el efecto establezca el Instituto.

### Capítulo VI De la Organización de los Candidatos Independientes en el Proceso Electoral y de los Medios de Comunicación

**Artículo 20. Comité de campaña.** El candidato independiente deberá nombrar un responsable de campaña, así como un Comité de Campaña, debiendo informar al Instituto sus nombres, domicilios y teléfonos donde puedan localizarse.

**Artículo 21. Representantes de casilla.** Los candidatos independientes, podrán nombrar, por sí mismos o de común acuerdo, representantes ante las mesas directivas de casilla. El Instituto tendrá a su cargo las actividades de capacitación y educación cívica de los representantes de los candidatos independientes.

**Artículo 22. Medios de comunicación.** Durante los procesos electorales en que participen, los candidatos independientes tendrán derecho al uso de los medios de comunicación social, conforme a lo siguiente:

I. El tiempo del que dispongan de manera gratuita los candidatos independientes en los medios de comunicación social será adicional al que se otorgue a los partidos políticos o coaliciones. El Instituto será autoridad única en su administración.

II. Durante el período de obtención de respaldos ciudadanos, el Instituto difundirá con cargo a los tiempos oficiales de que disponga, en las circunscripciones electorales que corresponda, la información sobre los aspirantes a candidatos independientes que hayan anunciado su interés de participar como tales. El tiempo total disponible será establecido por el Instituto.

III. Durante las campañas electorales el Instituto deberá destinar el 25 por ciento del tiempo oficial de que disponga, para la promoción de los candidatos independientes que participen en el proceso, dicho tiempo deberá distribuirse entre los candidatos independientes de forma igualitaria.

IV. Los aspirantes y candidatos independientes en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio, televisión e internet.

**Capítulo VII**  
**De los Recursos Económicos**  
**utilizados en las Campañas Electorales**  
**por los Candidatos Independientes**

**De los Ingresos**

**Artículo 23. Ingresos.** Para el desarrollo de las campañas electorales, los candidatos independientes contarán exclusivamente con financiamiento público.

**Artículo 24. Limitación a las aportaciones.** No podrán realizar aportaciones a los candidatos independientes, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona, y bajo ninguna circunstancia los siguientes:

- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los estados, los organismos autónomos y los ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados, paraestatales o cualquier otra que maneje o administre recursos públicos;
- c) Los partidos políticos,
- d) Sindicatos,
- e) Extranjeros,
- f) Empresas y personas morales;
- g) Organizaciones con actividades empresariales;
- h) Organismos no gubernamentales;
- i) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- j) Los ministros, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier culto o denominación religiosa;
- k) Las empresas mexicanas de carácter mercantil y organizaciones con actividades comerciales y empresariales.

**Artículo 25. Imposibilidad de solicitud de créditos.** Los candidatos independientes no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades como candidatos.

**Artículo 26. Financiamiento público.** Para el financiamiento público de las candidaturas independientes a presidente de la República, senadores y diputados federales, se destinará para cada elección a los candidatos independientes la mitad del tope de gastos de campaña que se defina para cada tipo de elección.

**De los Egresos**

**Artículo 27. Disposiciones aplicables.** En todo lo relativo a los recursos económicos utilizados en las campañas electorales por los candidatos independientes, serán aplicables en lo conducente, el COFIPE y las disposiciones del Instituto.

**Artículo 28. Límite de egresos.** El Instituto fijará los límites a las erogaciones para los procesos de obtención de firmas de respaldo ciudadano a candidatos independientes y para sus campañas electorales.

**Artículo 29. Reporte de egresos.** Los egresos que durante el desarrollo de las campañas electorales realicen los candidatos independientes deberán estar soportados con la documentación que se expida a nombre del candidato independiente, por la persona física o moral a quien se efectuó el pago. Dicha documentación, deberá cubrir los requisitos a que se refiere el artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación, en el entendido de que el candidato independiente será considerado como consumidor final. Asimismo deberá de cumplirse con lo siguiente:

I. Todos los gastos deberán informarse utilizando los formatos que al efecto establezca el Instituto, los cuales deberán detallar la fecha, el lugar, el monto, el concepto específico del gasto, nombre o razón social y domicilio de la persona a quien se efectuó el pago del bien o servicio;

II. Se deberán adjuntar los comprobantes originales y las facturas de las erogaciones realizadas.

**Artículo 30. Gastos menores.** Se permitirá a los candidatos independientes reportar por medio de una bitácora gastos en los rubros de alimentos, viáticos, transporte y otros gastos menores, siempre y cuando éstos no rebasen en to-

tal una cantidad equivalente al 20 por ciento de los gastos máximos de campaña aprobados por el Consejo General para la elección respectiva.

**Artículo 31. Marco legal aplicable.** Los gastos que realicen los candidatos independientes en la propaganda electoral y las actividades de campaña se sujetarán a lo dispuesto por el Cofipe.

### De los Informes y Fiscalización de los Gastos de Campaña

**Artículo 32. Control y vigilancia.** El Instituto ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos erogados por los candidatos independientes en el proceso electoral y dispondrá las sanciones administrativas que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

**Artículo 33. Presentación de informe.** Los candidatos independientes deberán presentar ante la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto, dentro de los 60 días siguientes a la conclusión del proceso electoral respectivo, un informe del origen, monto, destino y aplicación de los recursos utilizados durante la campaña electoral, en los formatos que establezca el Instituto.

**Artículo 34. Procedimiento de fiscalización.** El procedimiento para la revisión, fiscalización y dictamen de los informes de gastos de campaña de los candidatos independientes, se ajustará a lo siguiente:

I. La Comisión Permanente de Fiscalización en conjunto con la Dirección Ejecutiva de Revisión y Fiscalización revisarán los informes presentados por los candidatos independientes, en un plazo de 120 días contados a partir de su recepción.

II. Si durante la revisión de los informes la Comisión de Fiscalización, advierte la existencia de errores u omisiones, notificará al candidato independiente que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de 20 días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes;

III. Al vencimiento del plazo señalado en la fracción I del presente artículo o, en su caso, al concedido para la rectificación de errores u omisiones, la Comisión de Fiscalización dispondrá de un plazo de 20 días para elaborar un dictamen consolidado y un proyecto de resolución

que deberá presentar al Consejo General dentro de los 3 días naturales siguientes a su conclusión;

IV. El dictamen deberá contener por lo menos:

a) El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes de los candidatos independientes.

b) Los errores u omisiones, así como las irregularidades encontradas en los mismos, en su caso;

c) El contenido de las aclaraciones o rectificaciones que, en su caso, hayan presentado los candidatos independientes.

d) El proyecto de resolución que se presentará ante el Consejo General, para que proceda a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes. El dictamen elaborado en términos de la presente fracción deberá ser notificado dentro de los dos días siguientes al vencimiento del plazo otorgado para su elaboración, a todos los integrantes del Consejo para los efectos legales a que haya lugar.

**Artículo 35.** Todo lo no previsto por la presente ley será resuelto por el Consejo General.

### Transitorios

**Primero.** Las presentes disposiciones entrarán en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El instituto elaborará los lineamientos y el manual de procedimientos de candidaturas independientes dentro de los 90 días siguientes a la publicación de la presente ley. Dichos documentos deberán incluir toda la normatividad aplicable y los formatos que los candidatos independientes requieren en el proceso electoral, deberán ser documentos claros y de fácil acceso para los ciudadanos.

### Notas:

1 Chanona Burguete, Alejandro, *Derechos políticos y candidaturas independientes: asignatura pendiente en la transición democrática mexicana*, Nueva Visión Socialdemócrata, número 13. Los derechos humanos en México, julio-septiembre de 2008. Fundación por la Socialdemocracia de las Américas-Convergencia, México, páginas 23-42.

2 Ídem.

3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966.

4 Consultado en The Electoral Knowledge Network, <http://aceproject.org>

5 Datos consultados *La Jornada*, de fecha 2 de julio de 2007, “Municipio yucateco tiene al primer edil independiente de México en 61 años”. Reportero Luis A. Boffil Gómez, sitio en [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de febrero de 2011.— Diputados: Jaime Fernando Cárdenas Gracia, María Araceli Vázquez Camacho, Balfre Vargas Cortez, Herón Agustín Escobar García, Adán Augusto López Hernández, Filemón Navarro Aguilar, Florentina Rosario Morales, Víctor Manuel Castro Cosío, Rigoberto Salgado Vázquez, Silvia Puppo Gastelum, Leticia Quezada Contreras (rúbricas).»

### **El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Se turna a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación, para dictamen, y de opinión para la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública**

**La Secretaria diputada María Dolores del Río Sánchez:** «Iniciativa que reforma los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, del Grupo Parlamentario del PT

El suscrito, Jaime Fernando Cárdenas Gracia, diputado federal a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, de los artículos 6.1 fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del Pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el amparo social.

### **Exposición de Motivos**

No puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales tanto como de sus derechos civiles y políticos.<sup>1</sup>

El surgimiento y la evolución de las instituciones y figuras jurídicas reconocen una larga y dificultosa trayectoria, camino no exento de caídas y retrocesos. Ésa es la vía que han transitado los derechos de los que muchos gozamos hoy en día. La conquista del más pequeño de ellos nunca ha sido fácil. Siempre han existido sectores conservadores que se oponen a ceder los privilegios que les permiten conservar el poder. Desde las perennes instituciones que elaboraron los juriconsultos romanos hasta las normas que tratan de regular la manipulación genética o los “derechos de la naturaleza”, mucha agua ha corrido bajo los puentes de la historia. Paso a paso, remando contra la corriente, los pueblos del mundo han adquirido esos intangibles pero tan necesarios atributos que los protegen tanto de los embates de la autoridad como de los de sus semejantes.

Si bien algunos derechos fueron concesiones graciosas de monarcas “magnánimos”, algunos de ellos ciertamente progresistas, en la actualidad, es una verdad aceptada que, entendidos de forma laxa, la gran mayoría fueron el producto de largas y cruentas luchas entre los soberanos absolutos y sus súbditos. Sin embargo, poco a poco se reconoció que formaban parte inseparable de la condición humana, y que no correspondía al soberano concederlos sino sólo reconocer su existencia. Desde esta perspectiva, el derecho a la propiedad, a la igualdad ante la ley, a la integridad personal, por mencionar algunos, integran esta categoría, por lo cual tienen carácter de imprescriptibles e inalienables.

Según las modernas teorías jurídicas, estos derechos “originales” deben ser considerados de primera generación, como base a partir de la cual se expandieron los demás, pues desde un punto de vista histórico, fueron los primeros en ser reconocidos y ejercidos a plenitud, a pesar de la resistencia que generaron en ciertos estados en los que primaba -situación que en muchos países se mantiene- el autoritarismo. Sin embargo, esta denominación no los diferencia en sustancia de los que surgieron después de ellos, sino que sólo se la utiliza como una clasificación temporal. Como lógica consecuencia de la vitalidad que mostraban, y de la necesidad de ordenar las situaciones de facto que a diario se presentaban, durante el transcurso de los siglos aparecieron nuevos derechos, instituciones y ramas jurídicas. De los principios que le brindaba el derecho civil nació el derecho comercial. De la necesidad de establecer las formas para impartir justicia y garantizar su eficacia surgieron los diversos derechos procesales. De la urgencia de fijar los derechos fundamentales de los ciudadanos así como la organización y los límites del poder estatal vieron la luz el



derecho político y después, como natural derivación, el constitucional.

Sin embargo, previos a todos ellos, anejos a la condición humana, ya existían los diversos derechos individuales que el iluminismo y otros precursores se encargaron de promocionar como propios del hombre, pero cuya inclusión en el derecho positivo fue obra de los revolucionarios estadounidenses y franceses del siglo XVIII. Y así, el viejo árbol del derecho siguió dando frutos que evolucionaron hasta llegar, en este siglo, a conformar un complejo entramado de reglas que tratan de normar los vericuetos que presentan, entre otros muchos, el derecho informático, la internet o el derecho parlamentario. También, desde hace algunas décadas, y con objetivos y fundamentos distintos, el mundo occidental es testigo de una esforzada campaña a favor de los derechos de las mujeres, reconocidos en todas las constituciones y leyes pero retaceados en la realidad. Aceptadas como actores políticos a partir de las primeras décadas del siglo XX, como fruto de la tarea de las sufragistas inglesas y estadounidenses, en muchas naciones, incluida la nuestra, son discriminadas por el solo hecho de no pertenecer al otro género. Este movimiento, sólo un ejemplo de los muchos que se desarrollan en el mundo día con día, ha ganado importantes batallas en los países democráticos, lo cual no sucede en los estados confesionales y algunas “democracias populares” y/o “revolucionarias”, donde las aspiraciones de igualdad femeninas encuentran serios escollos. Por su parte, también los defensores del ambiente hablan de los derechos que protegen a los animales, algunos de los cuales ya habían sido recogidos por algunas legislaciones.<sup>2</sup>

Asimismo, en los últimos años se han logrado nuevos avances tecnológicos que han provocado el surgimiento de otras ramas jurídicas. Ya hay quienes hablan de derecho espacial y organizan conferencias y congresos sobre el tema. También se han presentado avances en los derechos de las minorías, de las poblaciones originarias y de los grupos LGBT así como el surgimiento de nuevos campos jurídicos en el terreno de los derechos difusos, los más modernos de los cuales son el de la manipulación genética y el de los migrantes, entre otros.

Por el contrario, el parto de los derechos sociales, económicos y culturales, englobados por algunos autores en la categoría más general de derechos humanos, ocurrió de manera muy diferente. Sus primeros antecedentes se encuentran en América, y más específicamente en el Virreinato de Nueva España. Fue fray Bartolomé de las Casas

quien, en el siglo XVI, inició una ardua lucha por la igualdad jurídica de todas las razas, pues constató de primera mano la discriminación de todo tipo que padecían los pueblos autóctonos de América. Su afirmación de que “todas las razas están compuestas por hombres y sólo una definición los abarca a todos y a cada uno, y es que son seres racionales. Todos tienen capacidad, voluntad y libertad de elección [...] Por consiguiente, la raza humana es una sola”,<sup>3</sup> marca el punto de partida de los conceptos de igualdad, universalidad y libertad mucho antes de que los revolucionarios estadounidenses o franceses las incluyeran en sus documentos fundacionales. Coherente con esta visión se opuso tenazmente a la conversión *manu militari* de los indígenas a los dioses que portaban los conquistadores (y él mismo), lo que demuestra su férreo apego a la tolerancia y su respeto a las culturas y tradiciones ajenas. Además, luchó de manera vigorosa contra el sistema de encomienda instituido por los españoles para explotar el trabajo esclavo de los pueblos originarios. Como sabemos, en esta institución, la única “remuneración” que recibían los indios era... la enseñanza de la religión católica. La prédica del fraile dominico de origen español, pero de corazón americano, tuvo respuesta en 1542, cuando Carlos V promulgó las Nuevas Leyes, que disponían la eliminación de las crueles prácticas que los encomenderos utilizaban para disciplinar a los pueblos indígenas. Sin embargo, la aplicación de esta legislación humanitaria, en parte producto de la relación de fray Bartolomé con Adriano de Utrech, el futuro papa Adriano VI, fue obstaculizada por las propias autoridades virreinales. Posteriormente, en el decurso de la historia, los ideólogos de la independencia de Latinoamérica se concentraron en reivindicaciones más inmediatas, de carácter político y civil, por lo cual su legado fue rescatado recién en el siglo XIX por las corrientes constitucionalistas que incluyeron de manera parcial en los diversos cuerpos jurídicos, el espíritu universalista e igualitario del obispo de Chiapas. Desafortunadamente, o, con más precisión, desgraciadamente, nadie continuó con igual dirección y empeño la cruzada que emprendió Fray Bartolomé, y hoy, a más de cuatro siglos de su lucha por los derechos de los pueblos originarios, éstos se encuentran sumidos en la miseria, devastados por la desnutrición y enfermedades curables, desprotegidos jurídicamente y al margen de cualquier posibilidad de desarrollo. Sin embargo, ocurre algo peor: no son los únicos sectores que padecen las profundas injusticias que genera el capitalismo salvaje que ha resurgido con fuerza enmascarado tras la fachada de la globalización.

En general, los derechos sociales irrumpieron en las cámaras legislativas europeas cuando los partidos de izquierda y

el movimiento obrero, al costo de mucha sangre (recordemos, entre otros acontecimientos, la Comuna de París), lograron representación en ellas y se institucionalizaron como expresión de la voluntad de las clases desposeídas.

Su inclusión en las constituciones y tratados internacionales fue tardía y muchas veces su falta de precisión hizo que se los considerara manifestaciones de buena voluntad de los Estados o producto de compromisos políticos de éstos, no derechos ejecutables por vía judicial. Por obvias razones, los primeros que se consolidaron fueron los derechos laborales, tales como el de asociación sindical y el de huelga, a los que hoy atacan desde varios flancos las políticas neoliberales tan de moda, con sus lógicas consecuencias de incremento del desempleo, tercerización laboral y, en definitiva, el deterioro de los niveles de vida de los sectores populares, situación que se agudiza debido al, hasta el momento, incontenible avance de la globalización.

Con posterioridad, poco a poco se incorporaron otros derechos, tales como el derecho a la salud, a la educación, a un medio ambiente sano, etcétera. Toda esta gama de aspiraciones sociales implican para el Estado, como garante de su eficaz ejercicio, tres tipos de obligaciones generales:

- Respetar: Debe abstenerse de adoptar medidas que obstaculicen el goce de los DESC.
- Proteger: Debe velar por el respeto a los DESC, esto es, proporcionar los medios judiciales para la defensa de los derechos violados.
- Realizar: El Estado tiene la obligación de promover y hacer efectivo cada DESC, es decir, debe adoptar las medidas que faciliten su pleno ejercicio (medidas legislativas, de políticas públicas, asignación de recursos, etc.)<sup>4</sup>

En nuestro país, el movimiento constitucionalista, que tuvo su punto de partida en las luchas independentistas, se enfocó de manera preferente en los derechos civiles y políticos. Por ello, fue necesario que transcurriese más de un siglo para que en 1917 confluyeran diversas corrientes sociales que pugnaron para que la Constitución incorporara, en sus famosos artículos 3, 27 y 123, garantías y protecciones sociales y económicas

A partir de entonces, tal vez como reflejo de las rutas que marcaron los constitucionalistas mexicanos, ya en la segunda década del siglo pasado casi todos los países latino-

americanos comenzaron a modificar sus constituciones y a contemplar en ellas los derechos sociales, varios de los cuales fueron incluidos en tratados internacionales. Por su parte, a nivel mundial, el derecho al trabajo y de las organizaciones sindicales se concretó con la fundación de la OIT, que vio la luz en 1919 en el marco de las negociaciones del Tratado de Versalles, como foro de discusión y caja de resonancia de alcances planetarios. Su objetivo fundamental es impulsar el cumplimiento de las normas y principios y derechos fundamentales en el trabajo. Este organismo, como ya todos sabemos ahora parte integrante de las Naciones Unidas, en el cual participan 183 países, ha producido copiosa normativa y jurisprudencia laborales.

Sin embargo, el más importante acuerdo entre países sobre derechos sociales es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Entre los derechos que los Estados partes deben garantizar a su población se encuentra el derecho a la educación, a la vivienda digna, a la salud, a la alimentación, los derechos de las minorías y de las poblaciones indígenas, etcétera. Este acuerdo, parte integrante de la Carta Internacional de Derechos Humanos, además de reconocer los derechos mencionados, establece los mecanismos para su eficaz ejercicio y protección. Su cumplimiento es supervisado por un comité de expertos independientes establecido en virtud de la resolución 1985/17 del Consejo Económico y Social de esta organización internacional.

En el continente americano, Colombia debe ser reconocido como país pionero en el tema de la protección y judicialización de los derechos sociales, pues ofrece dos vías para asegurar el respeto de los DESC. La primera es la acción de tutela, que otorga la facultad de reclamar ante un juez la violación o amenaza inminente de violación de los derechos fundamentales contemplados en la Constitución, con base en las legislaciones tanto nacional como internacional que correspondan. Además, expresamente, el artículo 93 de su Carta Magna admite la posibilidad de invocar la legislación internacional, pues reconoce la validez interna de los tratados y convenios sobre derechos humanos que el país haya firmado con otros países y que luego hayan sido ratificados de acuerdo con los mecanismos constitucionales vigentes. Esta acción, que se tramita de forma expedita y sumaria, es procedente cuando no existe otra forma de protección judicial. La segunda vía judicial implica la presentación de una demanda ordinaria ante un juez, con el fin de que éste, mediante sentencia, restablezca el derecho violado, disponga la reparación que corresponda y, de ser posi-

ble, sancione a los autores de la violación. Textualmente, el artículo 88 de la Constitución de Colombia, que se refiere al amparo colectivo, establece:

La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otras de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Asimismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos

En Argentina, en su artículo 14 Bis, la Constitución reconoce los derechos laborales individuales y colectivos, el derecho a la seguridad social, el derecho a contar con una vivienda digna, la protección integral de la familia y el salario familiar (una compensación económica por cónyuge y cada hijo). Más adelante, en el artículo 41 establece el derecho que tienen todos sus habitantes a gozar de un ambiente sano, y en el 42 la protección de los usuarios y consumidores. Asimismo, otorga jerarquía constitucional a la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y, por supuesto, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por su parte, la Constitución de Ecuador, a partir del título II, Derechos, lleva a cabo una exhaustiva enumeración de todos los derechos individuales, sociales, económicos y culturales que protegen a los habitantes del país. Incluso, como una extensión de ellos, específicamente se reconocen los derechos de la naturaleza, representada en este caso por la Pachamama, la gran deidad de los países sudamericanos que recibieron la influencia inca (Perú, Bolivia, Ecuador y norte de Argentina). Por otra parte, y como complemento fundamental para ejercitar estas facultades, en el artículo 11, establece:

El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades com-

petentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento.

2. ...

3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

Por su parte, el artículo 99, que establece los términos y condiciones de la acción ciudadana, dispone que ésta se “ejercerá en forma individual o en representación de la colectividad, cuando se produzca la violación de un derecho o la amenaza de su afectación; será presentada ante autoridad competente de acuerdo con la ley. El ejercicio de esta acción no impedirá las demás acciones garantizadas en la Constitución y en la ley.

También otras constituciones, como las de Bolivia y España, han incorporado como legislación vigente la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Así, la de nuestra hermana república del sur, en la sección VI, establece que

Artículo 135. La acción popular procederá contra todo acto u omisión de las autoridades o de personas individuales o colectivas que violen o amenacen con violar derechos o intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por esta Constitución.

A renglón seguido señala las condiciones de su ejercicio:

Artículo 136.

- I. La Acción Popular podrá interponerse durante el tiempo que subsista la vulneración o la amenaza de los derechos e intereses colectivos. Para interponer esta acción no será necesario agotar la vía judicial o administrativa que pueda existir.

- II. Podrá interponer esta acción cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad y, con carácter obligatorio, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo, cuando por el ejercicio de sus funciones tengan conocimientos de estos actos. Se aplicará el procedimiento del amparo constitucional.

Todo lo anterior nos indica que el mundo avanza hacia el reconocimiento y el ejercicio pleno de los derechos sociales. Sin embargo, a pesar de ser reconocidos con estatus constitucional en numerosos países, entre ellos el nuestro, el lastre que reconocen los derechos sociales radica en las dificultades que implica su ejercicio. ¡Y vaya paradoja! Nuestro país, pionero en el reconocimiento constitucional de ellos, carece de las vías judiciales necesarias para ponerlos en acto. La reforma que impulsó recientemente el doctor Juventino Castro y Castro remedia parcialmente esta situación, pero no satisface a plenitud las expectativas de los colectivos que ven día a día sus derechos incumplidos, no sólo por el Estado sino también por otros actores sociales. Es necesario dar un paso fundamental en la historia de México actual: transitar del Estado liberal al Estado social constitucional y democrático de derecho y reconocer a los DESC su carácter de derechos fundamentales, pero también dotarlos de las acciones necesarias para garantizar su cumplimiento en caso de que sean violados o desconocidos.

No debemos perder de vista que el 29 de julio del año 2010 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma que adicionó un nuevo párrafo tercero al artículo 17 de la Constitución para establecer en la Carta Magna las acciones colectivas. En esta iniciativa se continúa con esta misma tendencia constitucional para que en materia de amparo se prevean acciones constitucionales, que pueden ser promovidas por individuos y/o colectivos, para que los derechos fundamentales de carácter no individual también sean protegidos. Como hemos advertido a lo largo de la presente exposición de motivos, lo que pretendemos es que el juicio de amparo sirva para tutelar de manera directa derechos económicos, sociales, culturales, medioambientales, a la paz, al desarrollo, etcétera, derechos que poseen una naturaleza diversa a la individual y cuya preservación interesa tanto a los individuos como a los grupos sociales.

Por todo lo anterior, someto a su consideración el siguiente

**Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el amparo social.**

**Artículo Primero.** Se modifica la fracción I y se adiciona la fracción II recorriéndose las subsecuentes, del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 103.** Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

**I. Por leyes o actos de la autoridad que violen los derechos individuales.**

**II. Por leyes o actos de la autoridad o de personas individuales o colectivas que violen o amenacen con violar derechos e intereses colectivos relacionados con los derechos sociales, económicos, culturales, el patrimonio y el espacio de la nación, la seguridad y salubridad públicos, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por esta Constitución y los tratados.**

III. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulnere o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

IV. Por leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

**Artículo Segundo.** Se adicionan un apartado A y un apartado B al artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

**A. Tratándose del juicio de amparo por violación de derechos individuales, a que se refiere la fracción I del artículo 103, el mismo se ajustará a los siguientes requisitos:**

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada.

II. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de personas particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la norma general o acto que la motivare.

III. Cuando la Suprema Corte de Justicia establezca jurisprudencia en la que se resuelva que una norma general es inconstitucional o determine una interpretación conforme con la Constitución, emitirá la declaratoria

general de inconstitucionalidad o la de interpretación conforme, en la cual fijará sus alcances y condiciones en términos de la ley reglamentaria.

En el juicio de amparo por violación de derechos individuales o colectivos deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria;

IV. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

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

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan; y

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;

V. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;

VI. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de

Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares;

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios de orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la federación, en defensa de sus intereses patrimoniales; y

d) En materia laboral, cuando se reclaman laudos dictados por las Juntas locales o la federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

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

VII. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones;

VIII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una au-

diencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

IX. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

- a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales, expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;
- b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones I y II del artículo 103 de esta Constitución.

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

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

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

XI. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías

que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y en interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que quedaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

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

XIII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del Tribunal que la cometa, o ante el juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción IX.

Si el juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o Tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezcan;

XIV. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte

de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieren sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncien las salas o el pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto que fije la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

XV. Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por la inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida;

XVI. El procurador general de la República o el agente del Ministerio Público federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público;

XVII. Si concedido el amparo o **la suspensión definitiva**, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia o **la suspensión** de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estime que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará el plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria; y

XVIII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspende el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.

**B. Tratándose del juicio de amparo por violación de los derechos e intereses precisados en la fracción II del artículo 103, el mismo se sujetará a las siguientes bases:**

**I. Podrá interponerse por cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad y, con carácter obligatorio, el Ministerio Público Federal, cuando por el ejercicio de sus funciones tenga conocimiento de actos u omisiones que vulneren o pretendan vulnerar los derechos fundamentales de naturaleza no individual e intereses colectivos.**

**II. Podrá interponerse durante el tiempo que subsista la vulneración o la amenaza a los derechos fundamentales de naturaleza no individual e intereses colectivos. Para interponer esta acción no será necesario agotar la vía judicial o administrativa de carácter legal que el ordenamiento prevea.**

**III. Deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria.**

**IV. Las sentencias que otorguen la protección constitucional solicitada a través de este amparo tendrán efectos generales.**



**V. En caso de que el juicio de amparo por violación de derechos fundamentales no individuales e intereses colectivos fuere sobreesido o se dictare sentencia que niegue la protección constitucional, causará perjuicios procesales sólo para sus promoventes y no precluirán las acciones de quienes no intervinieron o no actuaron en él.**

**VI. La ley determinará los términos y plazos por los que se promoverá y substanciará este amparo, procurando observar los principios de la justicia pronta y expedita. Asimismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos de naturaleza no individual e intereses colectivos.**

**VII. El ejercicio de esta acción no impedirá las demás acciones garantizadas en la Constitución y la ley.**

#### Transitorios

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

**Segundo.** En un plazo no mayor a seis meses, el Congreso de la Unión aprobará las reformas necesarias a la Ley de Amparo para dar plena efectividad a esta reforma constitucional.

#### Notas:

1 Preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

2 Por ejemplo, en la segunda mitad del siglo XIX en Argentina se promulgó la denominada Ley Sarmiento, que protegía a los animales de la crueldad a que eran sometidos, legislación que posteriormente fue adoptada por otros países.

3 *De unico vocationis modo*, 1539.

4 <http://www.alop.or.cr>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de febrero de 2011.— Diputados: Jaime Fernando Cárdenas Gracia, María Araceli Vázquez Camacho, Balfre Vargas Cortez, Herón Agustín Escobar García, Adán Augusto López Hernández, Filemón Navarro Aguilar, Leticia Quezada

Contreras, Florentina Rosario Morales, Rigoberto Salgado Vázquez, Silvia Puppo Gastelum (rúbricas).»

**El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen**

---

#### ARTICULOS 67 Y 69 CONSTITUCIONALES

---

**El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz:** Tiene la palabra la diputada Olivia Guillén Padilla, del Grupo Parlamentario del PRI, para presentar iniciativa del diputado Arturo Zamora Jiménez con proyecto de decreto que reforma los artículos 67 y 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**La diputada Olivia Guillén Padilla:** Con su permiso, señor presidente. Compañeras diputadas y compañeros diputados, en nombre del diputado Arturo Zamora Jiménez, me permito presentar ante ustedes esta iniciativa que tiene como finalidad modificar el formato de una obligación constitucional ampliamente arraigada en nuestra tradición política, que es el informe presidencial.

Esta institución representa el momento esencial en que esta soberanía ejerce su función de control y evaluación frente al Poder Ejecutivo. Consiste fundamentalmente en la explicación de los resultados obtenidos mediante el ejercicio del gasto público y la orientación de políticas públicas.

Desde hace varios años se ha cuestionado su utilidad debido al formato de su presentación y la nula comunicación que existe entre el titular del Ejecutivo durante el proceso de análisis del mismo. Como si esto no fuera poco, en el año 2008, en aras de evitar informes controvertidos debido al contexto político que rodeó la elección de quien actualmente detenta la titularidad del Ejecutivo federal, simplemente se eliminó la obligación del presidente de acudir a presentar su informe.

Actualmente sólo se cuenta con las comparecencias de los titulares de las secretarías de Estado que han devenido en ejercicios de inútil retórica en que los legisladores hacemos cuestionamientos a los funcionarios, únicamente para recibir respuestas vagas y equívocas que de nada sirven para hacer una verdadera evaluación del ejercicio de la administración pública federal.

Por tanto, es necesario que avancemos en la consolidación democrática de nuestro país, proponiendo reformas que atiendan a las exigencias del presidente y al futuro que pretendamos construir y no a las vicisitudes políticas del momento.

Con el propósito de estar acorde al momento histórico en que se encuentran las instituciones públicas del país y, en atención al nuevo papel que ejerce el Poder Legislativo frente al Ejecutivo, resulta conveniente ponderar el contenido, forma y momento de la presentación del informe de gobierno. La presencia del Ejecutivo ante el Congreso para responder las dudas en la toma de decisiones al frente de la administración, responde a la naturaleza esencial de los parlamentos como medio de control del ejercicio del poder público.

Por tal motivo, se propone reformar el artículo 69 constitucional, a fin de que el presidente regrese al Congreso para informar sobre el estado que guarda el país. Restituye a la nación una práctica republicana de interlocución entre poderes.

No debe verse esta propuesta como una amenaza para la integridad de esta institución o de la figura presidencial. Si las comunicaciones entre ambos poderes se han vuelto ríspidas es en gran medida por la escasez de las mismas, por lo que debemos procurar que la presencia del Ejecutivo ante los legisladores se vuelva una práctica cotidiana y por supuesto, respetuosa.

El Grupo Parlamentario del PRI propone que el informe de gobierno se presente por escrito al menos 15 días antes del inicio del periodo ordinario de sesiones, a fin de que los legisladores puedan conocer su contenido de manera oportuna.

Asimismo, durante el acto que tendrá lugar el día 1 de septiembre o la fecha que para ello se señale, el titular del Ejecutivo federal deberá estar presente para escuchar los mensajes que dirija un legislador por cada partido político ahí representado, quienes con conocimiento del contenido del informe podrán hacer señalamientos, propuestas y preguntas específicas.

Por otra parte, a fin de que este mecanismo revista una verdadera utilidad, las inquietudes y cuestionamientos que sean manifestados deberán ser resueltos en los mismos términos que la pregunta parlamentaria, esto es, por escrito a más tardar en los siguientes días naturales.

El titular del Ejecutivo deberá pronunciar un mensaje político a la nación sobre el rumbo de la administración, y escuchará la respuesta que le dirija el presidente del Congreso.

Ante la renuncia del Ejecutivo de participar en un verdadero diálogo entre los Poderes, es urgente contar con herramientas jurídicas que obliguen a esa interrelación. De esta manera estaremos atendiendo la exigencia ciudadana que nos demanda una eficaz y eficiente coordinación para la solución de los problemas que aquejan a nuestro país, de esta forma estaremos contribuyendo al proceso de transparencia y rendición de cuentas de cara a la nación, a partir de la reforma al artículo 69 de la Constitución General de la República. Es cuanto, señor presidente.

«Iniciativa que reforma los artículos 67 y 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Arturo Zamora Jiménez, del Grupo Parlamentario del PRI

Arturo Zamora Jiménez, diputado a la LXI Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta Soberanía iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se reforman y adicionan los artículos 67 y 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

El parlamento moderno debe su nacimiento a la función de control, esto es, la facultad de imponer límites al ejercicio del poder público por parte del Poder Ejecutivo. A fin de que el Poder Legislativo cumpla de manera eficaz con la función de control que le es conferida, a lo largo de la historia de nuestro país se han establecido un conjunto de medidas que han derivado en la presentación de una serie de informes, con diferente contenido y en distintos momentos.

Sin embargo, con el propósito de estar acorde al momento histórico en que se encuentran las instituciones públicas del país y, en atención al nuevo papel que ejerce el Poder Legislativo frente al Ejecutivo, resulta conveniente ponderar el contenido, forma y momento de la presentación de cada

uno de esos informes, principalmente lo referente al informe de gobierno, en torno a lo cual versa el contenido de la presente iniciativa.

Es conveniente, al realizar el análisis y evaluación de una obligación constitucional tan ampliamente arraigada en nuestra tradición política, acudir a sus orígenes históricos y su evolución constitucional hasta llegar al texto vigente.

La obligación del presidente de la república de presentarse ante el Congreso al inicio de su periodo de sesiones, se remonta a la Constitución de 1824, la cual disponía en su artículo 68, lo siguiente: “A ésta (apertura de sesiones del Congreso) asistirá el presidente de la Federación, quien pronunciará un discurso análogo a este acto tan importante; y el que presida el Congreso contestará en términos generales”.

En esa disposición constitucional no se establecía la presentación de un informe, sino únicamente un mensaje político a los miembros del Congreso, en atención a la solemnidad que representa la sesión de apertura del periodo de sesiones.

La obligación de presentar un informe por el presidente de la república, fue establecida por la Constitución de 1857 en su artículo 63, al disponer que “a la apertura de sesiones del Congreso asistirá el presidente de la Unión y pronunciará un discurso que manifieste el estado que guarda el país. El presidente del Congreso contestará en términos generales”.

Durante los años de la guerra de reforma y la intervención francesa esta obligación fue suspendida por la imposibilidad material de realizarse, la cual se restableció al reinstaurarse la República. Emilio Rabasa señala que fue Porfirio Díaz quien inició la práctica de convertir el discurso en un informe y dividirlo en tantas secciones como eran los ramos de su administración.

Consecuentemente, el Constituyente de Querétaro formalizó la práctica heredada por el presidente Díaz, estableciéndola en el proyecto de Constitución presentado y aprobado en 1916, la cual fue publicada el 5 de febrero de 1917, disponiendo en su artículo 69 lo siguiente:

“A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el presidente de la república y presentará un informe por escrito, en el primer caso, del estado general que guarda la administración pública del país, y en el segundo para exponer al Congreso o a la

Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesaria su convocación, y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria.”

Después de dos reformas al artículo 69 constitucional, la primera en 1923 y la segunda en 1986, la disposición constitucional precisaba lo siguiente:

“A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el presidente de la república y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.”

El Constituyente de 1917, al formalizar la práctica iniciada por el presidente Porfirio Díaz, convirtió el discurso en informe, y se consumó como tal, pues éste devino en la explicación anticipada y verbal de la Cuenta Pública que precisamente en la Constitución de 1917 se dispuso que debía ser presentada en los primeros diez días del inicio de periodo de sesiones. Esta coincidencia de tiempos es, precisamente, la que justificó la presentación del informe en los términos que actualmente se hace.

Así pues, el Informe de Gobierno consistía, fundamentalmente, en la explicación cualitativa de los resultados obtenidos mediante el ejercicio del gasto público.

No obstante, en el año de 2008, en aras de evitar informes controvertidos debido al contexto político que rodeó la elección de quien actualmente detenta el Ejecutivo federal, simplemente se eliminó la obligación del presidente de acudir al inicio del primer periodo ordinario de sesiones a presentar su informe, dejando abierta la posibilidad de hacerlo de manera personal o simplemente presentarlo por escrito por conducto de un intermediario, como recientemente ha sucedido.

Se pretendió asimismo, compensar esta situación estableciendo la figura de la pregunta parlamentaria que actualmente contiene el párrafo segundo de ese dispositivo.

La Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la LX legislatura, en la exposición de motivos del dictamen por el que se propuso al pleno la aprobación de dicha reforma, argumentó que:

“En los últimos años, en razón de la pluralidad existente dentro del Congreso, y con ello de las diferentes ideologías manifiestas de los grupos que lo componen, se ha considerado controvertida la presentación del informe presidencial sobre todo desde la época del presidente Miguel de la Madrid. Así, los distintos momentos políticos han marcado el desarrollo del ceremonial llevando en ocasiones a situaciones de irrupción que han impedido el adecuado desarrollo de un suceso que por costumbre y no así por obligación se venía presentando (fue el presidente Guadalupe Victoria en 1824 quien dio lectura por primera vez al informe).

”Aunado a lo anteriormente expuesto, debe la Constitución, como el máximo instrumento de conducción y regulación social, y en un afán previsorio, considerar la posibilidad de realización de distintas situaciones que pudieran impedir al Ejecutivo federal asistir a la presentación del informe.

”Situaciones de caso fortuito y fuerza mayor como enfermedades o acontecimientos naturales pueden causar la ausencia del presidente de la república en el Congreso de la Unión.

”Lo importante es transitar a la creación de mecanismos eficaces de dialogo y de relación armónica entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, y un auténtico equilibrio en el ejercicio del poder público y un adecuado sistema de rendición de cuentas. Y que efectivamente el Poder Legislativo, siga siendo la pieza fundamental para un equilibrado ejercicio del poder político, para que éste se lleve a cabo de acuerdo con el marco legal y con estricto apego a las normas éticas, de racionalidad, de oportunidad, prudencia, corrección y eficiencia que deben imperar en la gestión de los negocios públicos.

”En razón de las consideraciones vertidas, esta Comisión sigue la modificación del texto constitucional para establecer que la obligación del presidente de la república de rendir el informe sobre el estado que guarda la administración pública del país, solamente lo deberá hacer de manera escrita sin requerir de su asistencia a la sesión ordinaria de apertura del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, y que posteriormente la ley del congreso deberá establecer las bases y las condiciones en las que pueda asistir a presentarlo.”

De lo anterior se advierte que la intención del Constituyente Permanente era dejar abierta la posibilidad de que el presidente de la república compareciera o no al momento de presentar su informe, pero facultando al legislador ordinario para establecer los mecanismos que hicieran esto posible.

Sin embargo, el Ejecutivo federal ha encontrado en esta disposición argumento suficiente para alejarse de su responsabilidad política ante el Congreso de la Unión, evitando en todo momento el diálogo que debe existir entre estos dos poderes soberanos.

Expresado lo anterior, es evidente que en beneficio de un adecuado ejercicio de la función de control y vigilancia del Poder Ejecutivo conferida al Congreso de la Unión, debe redefinirse el contenido, los momentos y las formas de presentación del Informe de Gobierno, en atención a la utilidad que éste reviste.

La presencia del presidente en este acto en particular, se trataba del único momento en que ambos poderes interactuaban de manera directa, si bien no existía un verdadero diálogo que le diera un carácter auténticamente republicano a dicho acto.

Se ha querido solventar la necesidad de comunicación entre el ejecutivo y el legislativo mediante la implementación de la pregunta parlamentaria, pero si bien se trata de un medio valioso para canalizar los planteamientos de los legisladores respecto del contenido del informe o cualquier otra temática relacionada con la administración pública federal, no atiende a la dinámica que debe caracterizar a dicha relación en los estados verdaderamente democráticos.

La presencia del ejecutivo ante el Congreso para responder de las inquietudes que sus decisiones al frente de la administración puedan despertar en los integrantes de este cuerpo colegiado, responde a la naturaleza esencial de los parlamentos como medio de control del ejercicio del poder público. Debe pues, tratarse de una práctica recurrente y no de excepción.

Se ha comentado en diversos foros y se han presentado numerosas iniciativas sugiriendo diversos mecanismos para dar una solución a la falta de interlocución entre el poder ejecutivo y el legislativo, incluso proponiendo la posibilidad de fortalecer al poder legislativo, pasando a un régimen parlamentario.

No obstante, consideramos que en este momento lo que se requiere, es dotar a la relación entre poderes de las herramientas de comunicación que permitan la interrelación y coordinación que se requiere para afrontar la problemática que aqueja a nuestra nación.

Por ello, considero que es necesario avancemos en la consolidación democrática de nuestro país proponiendo reformas que atiendan al futuro que pretendemos construir y no a las vicisitudes políticas del momento.

Es necesario que el presidente regrese al Congreso para informar sobre el estado que guarda el país, dotando a la nación de una práctica republicana de interlocución entre poderes, que debe constituir un primer paso para que ésta práctica se vuelva cotidiana.

No debe verse esta propuesta como una amenaza para la integridad moral de la figura presidencial. Si las comunicaciones entre ambos poderes se han vuelto ríspidas es en gran medida por la escasez de las mismas, lo que motiva a que los legisladores que pretenden exponer algún planteamiento al titular del Ejecutivo aprovechen las pocas ocasiones que se tiene de hacerlo de manera directa, generando los actos bochornosos que hemos vivido en años recientes.

En la medida en que la presencia del ejecutivo ante los legisladores se vuelva una práctica cotidiana, la presión que las inconformidades sociales y políticas ejercen sobre el sistema representativo se verían canalizadas, generándose una verdadera relación republicana entre poderes.

Ejemplo de lo anterior es lo dispuesto por la constitución francesa, que en su artículo 31 indica que “los miembros del Gobierno tendrán acceso a las dos asambleas, y serán oídos cuando lo soliciten”.

Por otra parte, en su artículo 48 párrafo segundo señala que “Al menos una sesión por semana estará reservada prioritariamente a las preguntas de los miembros del parlamento y a las respuestas del Gobierno”.

En este sentido, la Constitución Española indica en su artículo 111 que “el gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se les formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate, los reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal.”

Como se advierte, la presencia de los integrantes del Gabinete e incluso del jefe o presidente del Gobierno es una

práctica recurrente y cotidiana, lo que genera un esquema de transparencia y rendición de cuentas, por lo que a la vigilancia y control del Gobierno se refiere, así como una adecuada comunicación e interrelación para la atención conjunta de los asuntos que así lo requiere.

Consideramos que el presidente de la república, en su carácter de jefe de Gobierno, no sólo no se encuentra impedido, sino que debe ser impelido para participar de este diálogo constante y dinámico con los integrantes del poder legislativo para asegurar el buen funcionamiento del gobierno, así como para promover el trámite de sus iniciativas y proyectos de presupuesto.

La nueva correlación entre poderes que se construye en nuestro país, requiere que le dotemos de las herramientas necesarias para generar el diálogo necesario para la adecuada atención de la problemática nacional, sustentada ante todo en la idea de que por encima de nuestras diferencias políticas, se encuentra el interés superior de nuestros conciudadanos, de procurar a nuestro país el Gobierno eficaz y eficiente que se merece.

Un primer paso para llegar a esta interlocución dinámica y constante entre poderes es reinstaurar la obligación del presidente de la república de acudir al Congreso con motivo de la presentación de su Informe de Gobierno.

No obstante, en el pasado se ha realizaron diversas críticas al formato, toda vez que éste no permitía ningún tipo de interlocución.

A fin de que éste acto atienda los intereses aquí manifestados, considero que el Informe de Gobierno debe presentarse por escrito al menos 15 días previos al inicio del periodo ordinario de sesiones, a fin de que los legisladores tengan oportunidad de conocer su contenido previo a dicho acto.

Asimismo, durante el acto que tendrá lugar el día 1º de septiembre, el titular del Ejecutivo federal deberá estar presente durante los mensajes que dirijan los representantes de los grupos parlamentarios ahí representados, quienes con conocimiento del contenido del informe podrán hacer señalamientos y preguntas específicas.

A fin de que este mecanismo tenga una verdadera utilidad para el ejercicio adecuado de la función de control, las inquietudes y cuestionamientos que sean manifestados, deberán ser resueltos en los mismos términos que la pregun-

ta Parlamentaria, esto es, por escrito a más tardar en 15 días naturales.

El titular del Ejecutivo deberá pronunciar un discurso que haga las veces de mensaje político a la nación sobre el rumbo de la administración, y escuchará la respuesta que le dirija el presidente del Congreso.

Finalmente, por técnica legislativa se propone que el contenido de la parte final del primer párrafo del art. 69 vigente se traslade a un segundo párrafo del art. 67, a fin de concentrar en dicho dispositivo las normas relativas a las sesiones extraordinarias del Congreso o de sus Cámaras.

De tal suerte, se propone que dichos dispositivos queden en los siguientes términos:

### Texto vigente

**Artículo 67.** El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

**Artículo 69.** En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la república presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la república ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

### Propuesta

**Artículo 67.** El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán

en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

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

**Artículo 69.** A más tardar el día 15 de agosto de cada año, el presidente de la república presentará al Congreso de la Unión un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la república acudirá a escuchar los posicionamientos y cuestionamientos que con motivo del informe le dirijan un legislador por cada partido político ahí representado, que serán respondidos puntualmente por escrito en un término que no exceda de 15 días naturales. El titular del Ejecutivo federal dirigirá un mensaje a la nación sobre el rumbo de la administración pública federal, y el presidente del Congreso contestará en términos generales.

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la república ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

Consideramos que ante la renuencia del Ejecutivo de participar en un verdadero diálogo entre poderes que devenga en la coordinación que exige la nación para resolver los problemas que aquejan al país, es urgente contar con herramientas jurídicas que obliguen a esa interrelación entre poderes.

En virtud de lo anterior, me permito someter a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

## Decreto por virtud del cual se reforman y adicionan los artículos 67 y 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos

**Primero.** Se adiciona el artículo 67 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 67.** El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

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

**Segundo.** Se reforma y adiciona el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 69.** A más tardar el día 15 de agosto de cada año, el presidente de la república presentará al Congreso de la Unión un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.

En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la república acudirá a escuchar los posicionamientos y cuestionamientos que con motivo del informe le dirijan un legislador por cada partido político ahí representado, que serán respondidos puntualmente por escrito en un término que no exceda de 15 días naturales. Finalmente, el titular del Ejecutivo federal dirigirá un mensaje a la nación sobre el rumbo de la administración pública federal, y el presidente del Congreso contestará en términos generales.

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la república ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

## Transitorios

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

Palacio Legislativo, en la Ciudad de México, DF, a 31 de enero de 2011.— Diputados: Arturo Zamora Jiménez, Mercedes del Carmen Guillén Vicente, Florentina Rosario Morales, José Luis Velasco Lino, Víctor Manuel Castro Cosío, Rigoberto Salgado Vázquez, José Ramón Martel López, Noé Fernando Garza Flores, Alberto Emiliano Cinta Martínez, Caritina Sáenz Vargas, Diana Patricia González Soto, María de Jesús Aguirre Maldonado, María Isabel Merlo Talavera, Hilda Ceballos Llerenas, Sergio Lorenzo Quiroz Cruz, Jorge Alberto Juraidini Rumilla, Luis Antonio Martínez Armengol, Gerardo Sánchez García, Óscar Lara Salazar, Héctor Pedraza Olgún, Blanca Estela Jiménez Hernández, Julieta Octavia Marín Torres, Norma Leticia Orozco Torres, María del Carmen Izaguirre Francos, Pedro Ávila Nevárez, Sergio Lobato García, Elvia Hernández García, Heriberto Ambrosio Cipriano, Jesús María Rodríguez Hernández, Leticia Robles Colín, Héctor Fernández Aguirre, Carlos Cruz Mendoza, José Manuel Agüero Tovar, Manuel Ignacio Acosta Gutiérrez, Juan Pablo Jiménez Concha, Rosalina Mazari Espín, Carlos Manuel Joaquín González, Adriana Sarur Torre, David Hernández Vallín, Ricardo Sánchez Gálvez, Ana Georgina Zapata Lucero, Rolando Bojórquez Gutiérrez (rúbricas).»

**El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales para su dictamen.**

**El diputado Pablo Escudero Morales** (desde la curul): Presidente.

**El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz:** Dígame, diputado Escudero.

**El diputado Pablo Escudero Morales** (desde la curul): Gracias, presidente. Para ver si la diputada me permite adherirme. Es evidente que esta iniciativa fortalece la rendición de cuentas en toda su expresión. Es muy importante. Muchas gracias.

**El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz:** ¿Diputada, está de acuerdo?

**La diputada Olivia Guillén Padilla** (desde la curul): Estoy de acuerdo.

**El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz:** Está de acuerdo la diputada, señor diputado. Y todos aque-



llos diputados que quieran adherirse a la propuesta leída por la diputada Guillén y propuesta por el diputado Arturo Zamora pueden pasar a la Secretaría.

---

LEY ORGANICA DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL -  
LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA -  
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES  
ADMINISTRATIVAS DE LOS  
SERVIDORES PUBLICOS

---

**El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz:**

Tiene la palabra ahora la diputada Marcela Guerra Castillo, del Grupo Parlamentario del PRI, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**La diputada Marcela Guerra Castillo:** Muy buenas tardes. Con el permiso de la Presidencia. Compañeras y compañeros, el 4 de diciembre de 2006 se publicó la reforma del artículo 73 de la Constitución de nuestro país, la cual estableció como un argumento fundamental para la misma que la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos del Poder Ejecutivo tienen actualmente las facultades para vigilar, acusar, investigar y determinar responsabilidades e incluso, imponer sanciones a los servidores públicos, lo cual evidentemente los convierte en juez y parte.

Se concluye con esto que en la actualidad impera una inadecuada impartición de justicia en materia de responsabilidades administrativas de todos los servidores públicos. Primero, porque no es un tribunal el que administra la justicia a los servidores públicos. Y segundo, porque es la misma autoridad la que acusa, la que investiga y sustancia los procedimientos y sanciona.

Por esta razón se propuso que los procedimientos disciplinarios a través de los cuales se apliquen las sanciones administrativas a todos aquellos servidores públicos que delincan o que ofendan a la hacienda pública o de otra forma obstaculicen la función de fiscalización, pasen de un auto-

control administrativo a un control jurisdiccional en donde un tribunal, o sea, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sea el encargado de impartir justicia, garantizándose con ello a los servidores públicos que en sus conflictos y controversias tendrán en las instituciones de justicia el marco adecuado para su justa resolución.

En este nuevo esquema se garantiza el equilibrio que debe existir entre el bien jurídicamente protegido por el Estado a saber, el de prevenir y sancionar aquellas conductas que atenten contra el estricto cumplimiento de las obligaciones de los propios servidores públicos que obstaculicen, como ya lo dije hace un momento, el adecuado funcionamiento de la administración pública y la tutela de los derechos de los servidores públicos durante el desarrollo de los procedimientos sancionatorios para evitar actos que restrinjan o vulneren las garantías individuales consagradas en la Constitución política de nuestro país.

Para dar cumplimiento al mandato constitucional que en virtud de la reforma dispuso que el Congreso tiene la facultad para expedir leyes que instruyan a los tribunales de lo contencioso administrativo y dotarlos de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo, además de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares y es menester el de reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para suprimir la facultad de la Secretaría de la Función Pública de aplicar las sanciones a los servidores públicos que corresponda. Es decir, es la Secretaría de la Función Pública, quien actualmente es la que sanciona a los propios funcionarios que pertenecen al Poder Ejecutivo. Por eso es esta reforma y les pido para ello la consideren y la apoyen.

Para tal propósito se propone reformar también la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a fin de facultarlo legalmente para que él imponga las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la propia Ley Fiscal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como para que conozca mediante los medios de impugnación correspondientes, de las resoluciones que se dicten al respecto.

De esta manera se propone que sean las salas regionales de estos tribunales las que impongan las sanciones administrativas a los servidores públicos y que sea la Sala Superior la que revise sus resoluciones a través de los medios de im-

pugnación establecidos por la propia ley. Lo anterior en atención a la configuración actual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en razón de que las salas han adquirido ya una experiencia al resolver los juicios en donde la administración pública federal impone sanciones a todos los servidores.

Y finalmente, para reformar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para suprimir la facultad de la propia administración pública federal de imponer las sanciones administrativas a todos los servidores públicos.

El conjunto de elementos contenidos en la propuesta que se efectúa ofrece una respuesta que equilibra los intereses de todas las administraciones públicas y a las garantías de la imparcialidad del servidor público, en efecto, en cumplimiento del objetivo del Estado para sancionar a los servidores públicos que con sus conductas hayan obstaculizado la prestación eficiente de un servicio público.

Por otro lado, la actuación especializada de la instancia jurisdiccional en el marco de la división de poderes sienta entonces las condiciones para la unificación de criterios y de procedimientos ahora diversos como garantías para el gobernado y para el servidor público.

Por lo expuesto, someto a consideración de la asamblea el proyecto de decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de la Justicia Fiscal y Administrativa y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ésta, compañeros, es una iniciativa de mi partido, el Revolucionario Institucional. Muchas gracias, muy buenas tardes.

«Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a cargo de la diputada Marcela Guerra Castillo, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, diputada Marcela Guerra Castillo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados

del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de la honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 37, fracción XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; se reforman los artículos 14, fracción XIV, segundo párrafo, 31; 34, fracciones II y III y segundo párrafo; se adicionan al artículo 14 una fracción XV, recorriéndose la XVI; al artículo 23 una fracción III, recorriéndose en su orden las subsecuentes, y al artículo 34 una fracción IV y un tercer párrafo, recorriendo en su orden los subsecuentes; y se deroga el artículo 15, todos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativo; se reforman los artículos 11, 12, 16, segundo párrafo; 17, 17 Bis, primer párrafo; 21, primero, tercero y sexto párrafos, y las fracciones III, IV y V; 24, 28, 30, primer párrafo; 31, 32, primer párrafo; y 34, primer párrafo; y se derogan los artículos 18, 22, 23, 25, 26, 27 y 29, todos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al tenor de la siguiente

### Exposición de motivos

La exposición de motivos de una de las iniciativas de reforma al artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2006) estableció como un argumento fundamental para ésta, que la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control tienen actualmente “las facultades para vigilar, acusar, investigar, determinar responsabilidades e imponer sanciones a los servidores públicos, lo cual evidentemente los convierte en “juez” y “parte” en los procedimientos disciplinarios, toda vez que se entiende por “juez” al funcionario público que participa en la administración de justicia con la potestad de aplicar el derecho por la vía del proceso y que es independiente e imparcial respecto del asunto controvertido; y por “parte” aquella persona que interviene en el proceso con la intención de que se emita una sentencia a su favor; es decir, es un sujeto parcial en la relación jurídica procesal”. De lo anterior, continúa señalando, “se concluye que en la actualidad impera una inadecuada impartición de justicia en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Primero, porque no es un tribunal el que administra justicia a los servidores públicos y, segundo, porque es una misma autoridad la que acusa, investiga, sustancia procedimientos y sanciona”.

Por esta razón, se propuso que los procedimientos disciplinarios a través de los cuales se apliquen sanciones administrativas a los servidores públicos, pasen de un auto control administrativo a un control jurisdiccional, en donde un tribunal, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sea el encargado de impartir justicia garantizándose con ello a los servidores públicos, que en sus conflictos y controversias, tendrán en las instituciones de justicia el marco adecuado para su justa resolución. En este nuevo esquema, se garantiza el equilibrio que debe existir entre el bien jurídicamente protegido por el Estado, a saber, prevenir y sancionar aquellas conductas que atenten contra el estricto cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos que obstaculicen el adecuado funcionamiento de la administración pública, y la tutela de los derechos de los servidores públicos, durante el desarrollo de los procedimientos sancionatorios para evitar actos que restrinjan o vulneren las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para dar cumplimiento al mandato constitucional que, en virtud de la reforma, dispuso que el Congreso tiene facultad para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo –además de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares– imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones, es necesario realizar las reformas pertinentes a las leyes Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Orgánica de la Administración Pública Federal y Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En este contexto, es menester reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para suprimir la facultad de la Secretaría de la Función Pública de aplicar las sanciones a los servidores públicos que correspondan.

Asimismo y para tal propósito se propone reformar también la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a fin de facultarlo legalmente para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como para que conozca, mediante los medios de impugnación correspondientes, de las resoluciones que se

dicten al respecto. De esta manera, se propone que sean las Salas Regionales de ese tribunal las que impongan las sanciones administrativas a los servidores públicos y sea la Sala Superior la que revise sus resoluciones, a través de los medios de impugnación establecidos en la ley de la materia. Lo anterior, en atención a la configuración actual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en razón de que las Salas han adquirido experiencia al resolver los juicios en donde la Administración Pública Federal impone sanciones a los servidores públicos, además de que este planteamiento permite que sea el propio tribunal quien adecue su estructura para poder llevar a cabo esta nueva encomienda.

Por otra parte, la Sala Superior sería la instancia de revisión de las resoluciones de las Salas Regionales, conforme a los medios de impugnación establecidos en las leyes de la materia.

Finalmente, la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución, supone la modificación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para suprimir la facultad de la Administración Pública Federal de imponer sanciones administrativas a los servidores públicos y, en general, para realizar las adecuaciones normativas pertinentes.

El conjunto de elementos contenidos en la propuesta que se efectúa, ofrece una respuesta que equilibra a los intereses de todas las administraciones públicas y a las garantías de imparcialidad del servidor público. En efecto, el cumplimiento del objetivo del Estado para sancionar a los servidores públicos que con sus conductas han obstaculizado la prestación eficiente de un servicio público, se garantiza con la actuación objetiva de una instancia jurisdiccional libre de presiones políticas. Por otra parte, la actuación especializada de esta instancia jurisdiccional, en el marco de la división de poderes, sienta las condiciones para la unificación de criterios y de procedimientos, ahora diversos, como garantías para el gobernado-servidor público.

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

**Decreto por el que se reforma al artículo 37, la fracción XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; se reforman los artículos 14, fracción XIV, párrafo segundo; 31; 34, fracciones II y III y segundo párrafo; se adicionan al artículo 14 una fracción XV, recorriéndose la XVI; al artículo 23 una fracción III, recorriéndose en su orden las subsecuentes, y al artículo 34 una fracción IV, y un tercer párrafo, recorriendo en su orden las subsecuentes; y se deroga el artículo 15, todos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; se reforman los artículos 11; 12; 16, segundo párrafo; 17; 17 Bis, primer párrafo; 21, primero, tercero, y sexto párrafos, y las fracciones III, IV y V; 24; 28; 30, primer párrafo; 31; 32, primer párrafo; y 34, primer párrafo; y se derogan los artículos 18; 22; 23; 25; 26; 27, y 29, todos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

**Artículo Primero.** Se reforma al artículo 37, la fracción XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 37. ...

I. a XVI. ...

**XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas;**

XVIII. a XXVII. ...

**Artículo Segundo.** Se reforman los artículos 14, fracción XIV, párrafo segundo; 31; 34, fracciones II y III y segundo párrafo; se adicionan al artículo 14 una fracción XV y se recorre la XVI; al artículo 23 una fracción III, recorriéndose en su orden las subsecuentes y al artículo 34 una fracción IV, y un tercer párrafo, recorriendo en su orden las subsecuentes; y se deroga el artículo 15, todos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para quedar como sigue:

Artículo 14. ...

I. a XIII. ...

XIV. ...

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

**XV. Las que impongan sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y**

**XVI.** Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

...

...

...

**Artículo 15.- (Se deroga)**

Artículo 23. ...

I. a II. ...

**III. Resolver las impugnaciones que, conforme a la ley de la materia, se interpongan en contra de las sentencias de las Salas Regionales que impongan sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;**

**IV.** Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el presidente de la sección para poner en estado de resolución un asunto competencia de la propia Sección, inclusive cuando se controvierta la notificación de los actos emitidos por ésta, así como resolver la aclaración de sentencias, la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones y determinar las medidas que sean procedentes;

**V.** Ordenar que se reabra la instrucción, cuando se amere en términos de las disposiciones aplicables;

**VI.** Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los secretarios, actuarios y demás personal del tribunal, en contra de sanciones impuestas por la junta de gobierno y administración, en aplicación de la Ley

Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

**VII.** Establecer, suspender y modificar la jurisprudencia de la Sección y apartarse de ella, conforme a las disposiciones legales aplicables, aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y ordenar su publicación en la Revista del Tribunal;

**VIII.** Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales; y

**IX.** Resolver los demás asuntos que establezcan las leyes.

Artículo 31. El Tribunal tendrá Salas Regionales con jurisdicción en la circunscripción territorial que les sea asignada, integradas por tres Magistrados cada una. Las Salas Regionales **impondrán las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

Artículo 34. . . .

I. . . .

II. El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el país;

III. Se impugnen resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria o por las unidades administrativas adscritas a dicha administración general; y

**IV. Se impongan sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa.**

En los casos señalados en las fracciones **I a III**, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que haya dictado la resolución impugnada y, siendo varias las resoluciones impugnadas, la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que pretenda ejecutarlas.

**En el caso de la fracción IV, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la entidad o dependencia en la que el**

**servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión.**

Cuando el demandante resida en territorio nacional y no tenga domicilio fiscal, se atenderá a la ubicación de su domicilio particular.

Si el demandante es una autoridad que promueve la nulidad de alguna resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad actora.

Se presumirá que el domicilio señalado en la demanda es el fiscal salvo que la parte demandada demuestre lo contrario.

**Artículo Tercero.** Se reforman los artículos 11; 12; 16, segundo párrafo; 17; 17 Bis, primer párrafo; 21, primero, tercero y sexto párrafos y las fracción III, IV y V; 24; 28; 30, primer párrafo; 31; 32, primer párrafo; y 34, primer párrafo; y se derogan los artículos 18; 22; 23; 25; 26; 27, y 29, todos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

Artículo 11. Las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y IV a X del artículo 3, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar e investigar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8.

Artículo 12. Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, **serán sancionados por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.** El titular de la contraloría **de la Secretaría** será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

Artículo 16. . . .

I.a IV. . . .

Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio **del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, procederá a decretar** el embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el

cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo.

...

Artículo 17. La Secretaría hará del conocimiento del **Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que imponga** las sanciones correspondientes a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades cuando se abstengan injustificadamente de investigar a los infractores, o que al hacerlo no se ajusten a las disposiciones jurídicas o administrativas aplicables, así como cuando incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

Artículo 17 Bis. **El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá abstenerse** de imponer sanciones administrativas a un servidor público, cuando de las investigaciones o revisiones practicadas adviertan que se actualiza la siguiente hipótesis:

...

#### Artículo 18. (Se deroga)

Artículo 21. **El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa impondrá** las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I. y II. ...

III. Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, **el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa resolverá** dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

**El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá** ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

IV. Durante la sustanciación del procedimiento **el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá** practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si **el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa** encontrara que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias; y

V. Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, **el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá** determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación del procedimiento. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación **del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**, hará constar expresamente esta salvedad.

...

La suspensión cesará cuando así lo resuelva **el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

...

...

En caso de que **el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

**Artículo 22. (Se deroga)**

**Artículo 23. (Se deroga)**

Artículo 24. Las **sanciones impuestas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa** se asentarán en el registro a que se refiere el artículo 40 de la ley, **y serán revisables por el propio tribunal, de acuerdo con los medios de impugnación previstos en las leyes aplicables.**

**Artículo 25. (Se deroga)**

**Artículo 26. (Se deroga)**

**Artículo 27. (Se deroga)**

Artículo 28. El **Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá otorgar la suspensión de la ejecución de las resoluciones que se impugnen en los términos del artículo 24.**

**En cualquier caso, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.**

Se exceptúan del párrafo anterior, los agentes del Ministerio Público, peritos oficiales y miembros de las instituciones policiales de la federación; casos en los que la autoridad sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda la reincorporación al servicio, en los términos previstos en el apartado B, fracción XIII, del artículo 123 constitucional.

**No procederá la suspensión de la ejecución de las resoluciones que se impugnen, en tratándose de infracciones graves o casos de reincidencia.**

**Artículo 29. (Se deroga)**

Artículo 30. La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean **impues-**

**tas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa** y conforme se disponga en la resolución respectiva.

...

...

Artículo 31. Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la Ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser **que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa** disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al servidor público dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio del **Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa** disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación.

Artículo 32. Para el cumplimiento de **sus determinaciones el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administrativa,** podrán emplear los siguientes medios de apremio:

I. a II. ...

...

Artículo 34. Las facultades **del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,** para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

...

...

(Último párrafo se derogó)

### 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 8 de febrero de 2011.— Diputados: Marcela Guerra Castillo, Gerardo Sánchez García, Héctor Pedraza Olguín, Óscar Lara Salazar, Janet Graciela González Tostado, Blanca Estela Jiménez Hernández, Norma Leticia Orozco Torres, José Alberto González Morales, María del Carmen Izaguirre Francos, Julieta Octavia Marín Torres, Mercedes del Carmen Guillén Vicente, Reyes S. Tamez, Sergio Lobato García, Elvia Hernández García, Héctor Fernández Aguirre, Leticia Robles Colín, Jesús María Rodríguez Hernández, Carlos Cruz Mendoza, José Manuel Aguero Tovar, Manuel Ignacio Acosta Gutiérrez, Carlos Joaquín González, Juan Pablo Jiménez Concha, Rosalina Mazari Espín, David Hernández Vallin (rúbricas).»

### **Presidencia del diputado Amador Monroy Estrada**

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada:** Muchas gracias, diputada. **Se turna a las Comisiones Unidas de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, para dictamen.** ¿Diputada Guerra Castillo, acepta usted que los diputados se adhieran?

**La diputada Marcela Guerra Castillo:** Con mucho gusto, compañeros, suscríbanse todos los que quieran; además son de mi partido.

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada:** La diputada Guerra ha manifestado su anuencia. Todos aquellos diputados y diputadas que quieran adherirse a su propuesta pueden pasar a la Secretaría.

---

#### ARTICULOS 41 Y 116 CONSTITUCIONALES - CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES - CODIGO PENAL FEDERAL

---

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada:** Tiene la palabra el señor diputado Jaime Sánchez Vélez, del Grupo Parlamentario del PRI, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Código Penal Federal.

**El diputado Jaime Sánchez Vélez:** Gracias, señor presidente. Compañeros diputados y compañeras diputadas,

vengo ante esta máxima tribuna de la nación a presentar una iniciativa que enmarque el decir y el hacer de todos los representantes electos por voluntad popular.

Es bien sabido que en nuestro país hay un gran reclamo de los ciudadanos para que los políticos tengan una conducta congruente en su participación política, en su gestión y en su gobierno. De ahí que es muy común observar que en periodos de campaña electoral muchos de los candidatos de todos los niveles, con el afán de obtener el sufragio, prometen cosas que al final de cuentas no van a poder cumplir. Eso es engañar a la gente y eso no se debe permitir, porque levantar falsas expectativas, a sabiendas de que no se va a cumplir, debe merecer sanciones como consecuencia de los delitos electorales.

Las autoridades de nuestro país, en sus diferentes niveles de gobierno, se encuentran sumidas en un gran problema de credibilidad ante la sociedad, situación que ha generado descontento, desconfianza, mala impresión y falta de autoridad moral.

Encuestas de organismos no gubernamentales arrojan como resultado que los políticos mexicanos, comparados con otros profesionales u oficios, son los que crean mayor desconfianza en la sociedad, ya sea por sus acciones o por campañas sistemáticas negativas.

En un análisis objetivo los servidores públicos electos por voluntad popular cuentan con poca credibilidad, la que se sustenta por el cúmulo de promesas hechas durante sus campañas electorales, buscando al ciudadano para que sufrague en su favor, y una vez electos y durante sus funciones no cumpla, evadiendo los compromisos y propuestas que ofreció.

El descontento lleva a la sociedad a manifestar su inconformidad ante las promesas incumplidas, el abuso de autoridad y el poco interés por resolver los problemas sociales de diversas formas, incluyendo la violencia hacia los funcionarios institucionales o ciudadanía, por la que se pone en riesgo la estabilidad social.

Es necesario que prevalezca una política de Estado que cumpla con la principal función de construir, organizar, conquistar el poder en la sociedad, actividad que deberá aplicarse con honestidad y compromiso.

Además, es ineludible crear una figura jurídica de responsabilidad que limite a quien pretenda acceder a cargos de

elección popular, que ofrezca promesas en campañas electorales y que no cumpla.

Para ello debe ampliarse el criterio de la norma sustantiva en materia penal para que conciba la conducta de todo aquel ciudadano que su interés sea incursionar como servidor público electo por voluntad popular, en todo aquello que signifique prometer para obtener el sufragio de los votantes.

Se debe cumplir en todo aquello que se ofrece al ciudadano. De lo contrario, el responsable deberá ser sancionado de acuerdo con la legislación penal.

Esta iniciativa propone la creación de un órgano dependiente del IFE, así como de los institutos electorales locales correspondientes, sin filiación partidista, que sean responsables de evaluar los compromisos de campaña adquiridos por todo candidato a cargo de elección popular.

El mecanismo propuesto, además de sancionar penalmente a todo aquel servidor público que haya obtenido su cargo a través del voto popular, permitirá a la sociedad conocer si su candidato cumplió con lo prometido en campaña. De lo contrario, saber los motivos o justificaciones del incumplimiento.

Por todo lo anterior, creo que es tiempo de moralizar la conducta de los políticos. La sociedad se merece un actuar congruente, coherente y transparente de todos los representantes populares. Para ello debemos plasmar las normas en nuestra legislación. Gracias, compañeros diputados, por su atención.

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de los Códigos Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y Penal Federal, a cargo del diputado Jaime Sánchez Vélez, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe diputado Jaime Sánchez Vélez, integrante de la Sexagésima Primera Legislatura del H. Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario del PRI, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 55, fracción II, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a la consideración de esta Soberanía, Iniciativa con Proyecto de Decreto que adi-

ciona un último párrafo a la fracción V del artículo 41, y que adiciona una fracción ñ) al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que modifica el numeral 1) del artículo 222 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y que adiciona el artículo 412 Bis al Código Penal Federal, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Nicolás Maquiavelo señalaba que “...el hombre es por naturaleza perverso y egoísta, sólo preocupado por su seguridad y por aumentar su poder sobre los demás”. Con relación al gobernante en un estado fuerte, sólo se puede conseguir el objetivo recurriendo a la astucia y al engaño.

Saber cuáles son las cualidades de un buen gobernante, sería poner en un cúmulo de encrucijadas a los pensadores, a los más eruditos o a cualquier ciudadano con sentido común; sin embargo, la honestidad es la primera cualidad que un gobernante debe mostrar fehacientemente, para ser absolutamente confiable, correcto, sin tacha para todos sus gobernados; ello le dará fuerza suficiente para llevar a cabo planes de corto y mediano alcance, demostrando la confianza que debe tener con los ciudadanos y la corresponsabilidad entre el decir y el hacer.

Los funcionarios públicos que son electos democrática y popularmente para ocupar cargos públicos, entre los que se encuentra el Presidente de la República, gobernadores, senadores, diputados federales y locales, presidentes municipales, jefes delegacionales, síndicos y regidores, están situados en un pedestal especial –flanqueado de impunidad–, comparados con otros sujetos que desempeñan una actividad lícita, que en el marco de una sociedad que se rige por el Estado de derecho, para obtener un beneficio tienen que comprometerse. En caso de que incumplan, serán objeto de la aplicación de la ley con todas las responsabilidades que les recaigan.

En la situación de los políticos mexicanos que ocupan cargos públicos por decisión ciudadana, el proceso electoral federal indica el momento que tuvieron para solicitar el voto, con el compromiso de actuar en tal o cual manera, y una vez que ocupan el cargo se olvidan de todo lo que prometieron.

Ello se debe a que en la legislación mexicana existe un vacío que instrumente al ciudadano reclamar enérgicamente a esos servidores públicos su corresponsabilidad entre su **promesa y su incumplimiento.**

Específicamente, las autoridades de nuestro país en sus diferentes niveles de gobierno se encuentran sumidos en el problema de credibilidad ante la sociedad, situación que ha generando descontento, desconfianza, mala impresión y falta de autoridad moral.

Con ello, la desmeritada política local y nacional en su mayor parte es denigrada por la conducta de los que se dicen políticos, que no buscan el beneficio de la sociedad, sino provecho particular, o de aquellos que por tener amplios recursos y el interés de incursionar en la política, quieren experimentar en la sociedad como si fuera una empresa. Asimismo, se encuentran quienes aún con buenas intenciones, debido a su incapacidad no enfrentan exitosamente sus programas.

Encuestas de organismos no gubernamentales, arrojan como resultado que los políticos mexicanos comparados con otras profesiones u oficios, son los que crean mayor desconfianza en la sociedad, ya sea ésta por sus acciones o por la campaña sistemática negativa que los medios de comunicación gratuitamente generan a la sociedad.

En un análisis objetivo, los servidores públicos electos por voluntad popular cuentan con poca credibilidad, la que se sustenta por el cúmulo de promesas hechas durante sus campañas electorales buscando al ciudadano para que sufrague en su favor y, una vez electos y durante sus funciones, no cumplen, evadiendo sus compromisos y propuestas que ofreció.

El descontento lleva a la sociedad a manifestar su inconformidad ante las promesas incumplidas, el abuso de autoridad y el poco interés por resolver los problemas sociales, de diversas formas, incluyendo la violencia hacia los funcionarios, instituciones o ciudadanía, poniendo en riesgo la estabilidad social.

Es necesario que prevalezca una política de Estado que cumpla con la principal función de construir, organizar, conquistar el poder en la sociedad, actividad que deberá aplicarse con honestidad y compromiso. Además, es ineludible crear una figura jurídica de responsabilidad que limite a quienes pretendan acceder a cargos de elección popular que ofrezcan promesas en campañas electorales y que no cumplan.

Para ello, debe de ampliarse el criterio de la norma sustantiva en materia penal para que conciba la conducta de todo aquel ciudadano que su interés sea incursionar como servi-

dor público electo por voluntad popular, en todo aquello que signifique prometer para obtener el sufragio de los votantes. Se debe de cumplir en todo aquello que se ofrece al ciudadano. De lo contrario, el responsable deberá ser sancionado de acuerdo con la legislación penal.

Para la evaluación del desempeño de cada servidor público electo por voto popular, es evidente que en nuestro país no existe ninguna institución que, de manera oficial, evalúen el desempeño que tuvieron los representantes populares durante sus administraciones o legislaturas.

Esta iniciativa propone la creación de un órgano dependiente del Instituto Federal Electoral, así como de los institutos electorales locales correspondientes, sin filiación partidista, que sean responsables de evaluar los compromisos de campaña adquiridos por todo candidato a cargo de elección popular.

El mecanismo propuesto además de sancionar penalmente a todo aquél servidor público que haya obtenido su cargo a través del voto popular, permitirá a la sociedad conocer si su candidato cumplió con lo prometido en campaña, de lo contrario, saber los motivos o justificaciones del incumplimiento.

Atendiendo al reclamo generalizado de la sociedad y del descrédito de la clase política mexicana, particularmente de aquellos funcionarios públicos federales que no cumplen en su gestión con los compromisos asumidos cuando son candidatos, y con el propósito de ir corrigiendo la mala imagen en la sociedad, siendo de suma prioridad las modificaciones necesarias, presento ante el pleno de esta soberanía la iniciativa con proyecto de

**Decreto que adiciona un último párrafo a la fracción V del artículo 41, y que adiciona una fracción ñ) al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que modifica el numeral 1) del artículo 222 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y que adiciona el artículo 412 Bis al Código Penal Federal**

**Artículo Primero.** Se adiciona un último párrafo a la fracción V del artículo 41; y se adiciona una fracción ñ) al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de

éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

...

I. a IV. ...

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**El Instituto Federal Electoral contará con un órgano colegiado integrado por ciudadanos mexicanos, sin filiación partidista, el cual, tendrá la facultad de recopilar la información necesaria para emitir su opinión y evaluación sobre el desempeño que, como representantes populares, hubieren tenido los diputados federales o senadores durante el cargo que desempeñen en su correspondiente legislatura.**

**Esta información será analizada y comparada con las plataformas electorales del partido político o coalición que lo postuló y con sus compromisos de campaña inscritos en el proceso electoral por medio del cual asumieron previamente su cargo.**

**Los candidatos a diputados federales y senadores tendrán la obligación de entregar sus propuestas y compromisos de campaña para su registro como candidatos y, una vez concluida su responsabilidad como legisladores del Congreso de la Unión, darán cuenta a este Órgano Colegiado del cumplimiento de sus promesas y compromisos de campaña durante su labor legislativa que concluyen.**

**Este Órgano Colegiado emitirá una resolución final del desempeño de cada legislador del Congreso de la Unión, haciéndose acreedores a las sanciones correspondientes quienes hayan incumplido con sus compromisos y responsabilidades ante sus electores.**

**La integración del Órgano Colegiado será propuesta por el Instituto Federal Electoral, y aprobada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.**

**En el caso de los candidatos a diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional, éstos harán entrega de sus propuestas y compromisos que asumirán en el desempeño de sus funciones, y serán sujetos al mismo procedimiento de los legisladores electos por el principio de mayoría relativa.**

**VI. ...**

**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

...

...

I a III. ...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) a n) ...

ñ) Se establezcan órganos colegiados integrados por ciudadanos sin filiación partidista, propuestos por las autoridades electorales locales y aprobados por las legislaturas estatales, facultados para recopilar información y emitir su opinión y evaluación sobre el desempeño que, como representantes populares, hubieren tenido los candidatos registrados a los cargos de presidente municipal, diputado local o gobernador, durante el cargo que desempeñen en su correspondiente administración o legislatura.

Esta información será analizada y comparada con las plataformas electorales del partido político o coalición que lo postuló y con sus compromisos de campaña inscritos en el proceso electoral por medio del cual asumieron previamente su cargo.

Los candidatos a presidente municipal, diputado local o gobernador tendrán la obligación de entregar sus propuestas y compromisos de campaña para su registro como candidatos y, una vez concluida su responsabilidad, darán cuenta al órgano colegiado correspondiente a cada entidad, del cumplimiento de sus promesas y compromisos de campaña durante su labor que concluyen.

El órgano colegiado correspondiente a cada entidad emitirá una resolución final del desempeño de cada presidente municipal, diputado local o gobernador, haciéndose acreedor a las sanciones correspondientes quienes hayan incumplido con sus compromisos y responsabilidades ante sus electores.

La integración de los órganos colegiados será propuesta por las autoridades electorales locales con aprobación de las legislaturas estatales correspondientes.

En el caso de los candidatos a diputados locales por el principio de representación proporcional, éstos harán entrega de sus propuestas y compromisos que asumirán en el desempeño de sus funciones, y serán sujetos al mismo procedimiento de los legisladores electos por el principio de mayoría relativa.

**Artículo Segundo.** Se modifica el numeral 1 del artículo 222 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

## Artículo 222.

1. Para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, el partido político postulante deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas, **así como las propuestas y compromisos de campaña de cada uno de sus candidatos.**

2. ...

**Artículo Tercero.** Se adiciona el artículo 412 Bis del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 412 Bis.** Se impondrá de uno a cinco años de prisión y de seis a nueve años de suspensión de sus derechos políticos y ciudadanos, sin perjuicio de sanciones aplicables por la comisión de otros delitos, al funcionario público federal que ocupe una responsabilidad por elección popular y que a la conclusión del período por el que fue electo, no haya cumplido con lo establecido en la plataforma electoral del partido político o coalición que lo postuló y con sus compromisos de campaña.

El incumplimiento a este precepto, se basará en la resolución final del desempeño de cada legislador del Congreso de la Unión que emita el órgano colegiado correspondiente del Instituto Federal Electoral, establecido en el artículo 41, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de renunciar a la militancia del partido político o coalición que lo registró, se tomará en cuenta el cumplimiento de los documentos del último partido político al que pertenezca.

Si decide no representar a ningún partido político, se considerará su cumplimiento a partir de la pertenencia al último partido político al que militó.

En todos los casos anteriores, se procederá contra el sujeto al culminar o renunciar al cargo público para el que fue electo y dentro de un año después; si en ese término llegara a ocupar un cargo público que sea protegido por fuero constitucional y previo a la vinculación del proceso penal, se sujetará a lo dispuesto en los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Artículo Transitorio

**Único.** El presente decreto entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, teniendo este tiempo como plazo el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales, para adecuar su legislación al mismo.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de febrero de 2011.— Diputados: Jaime Sánchez Vélez, Jesús María Rodríguez Hernández, José Manuel Agüero Tovar, Carlos Cruz Mendoza, Manuel Ignacio Acosta Gutiérrez, Carlos Manuel Joaquín González, Rosalina Mazari Espín, Jesús Giles Sánchez, Ricardo Sánchez Gálvez (rúbricas).»

#### Presidencia del diputado Francisco Javier Salazar Sáenz

**El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz: Se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, y de Justicia para dictamen.**

El señor diputado José Manuel Agüero Tovar, del PRI, ha solicitado adherirse a su iniciativa, diputado Sánchez Vélez. ¿Está usted de acuerdo?

**El diputado Jaime Sánchez Vélez:** Claro que sí.

**El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz:** Acepta el diputado Sánchez Vélez. Todos aquellos que quieran adherirse pueden pasar a la Secretaría.

---

#### LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

---

**El Presidente diputado Francisco Javier Salazar Sáenz:** Tiene la palabra la diputada María de Jesús Aguirre Maldonado, del Grupo Parlamentario del PRI, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo noveno transitorio a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

**La diputada María de Jesús Aguirre Maldonado:** Muchas gracias, diputado presidente. Compañeros diputados y compañeras diputadas. El sistema penitenciario nacional afronta diversos desafíos, entre ellos destaca la inexistencia de una estrategia integral que provea de los elementos necesarios para lograr una efectiva reinserción social.

Independientemente de que sean sentenciados del fuero común o del fuero federal, esta situación es resultado de distintas condiciones que afectan el desarrollo de las tareas en los centros de readaptación social, como lo son el hacinamiento, la escasa infraestructura, la falta de recursos presupuestales, la desorganización y las deficiencias en los programas diseñados.

Dichas problemáticas son agudizadas cuando los centros penitenciarios estatales tienen que custodiar reos federales, lo cual tiene implicaciones directas en su funcionamiento, ya que la mayoría de las veces la infraestructura, capital humano y presupuesto no son suficientes para llevar a cabo los objetivos del sistema penitenciario, que se encuentran estipulados en la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.

Esta ley en su artículo 2o. expone que el sistema penal se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente; sin embargo, en la práctica esto no sucede, por lo menos, de la forma esperada, ya que la sobrepoblación -provocada por la custodia de reos federales en instalaciones penitenciarias de los estados y el Distrito Federal- y la falta de recursos materiales generan condiciones de insalubridad, inseguridad, violencia, violación de derechos humanos y posibilita las condiciones para que los reclusos caigan en conductas no propicias para su reinserción social.

La presencia de reos federales en centros penitenciarios estatales en la práctica complica su trabajo, pues representan una importante carga presupuestal que tienen que solventar las entidades federativas, y propicia la convivencia de delincuentes de alta peligrosidad relacionados con el crimen organizado, con reclusos vinculados al fuero común. Esta práctica en el país se lleva a cabo desde hace más de diez años.

De acuerdo con datos de la Secretaría de Seguridad Pública de 2010, 44 mil 446 personas están encarceladas por su implicación en delitos federales. De éstas, más de 44 mil, 34 mil 952 reos federales se encuentran a cargo de penales estatales, por lo que el sistema penitenciario federal solo está a cargo de 9 mil 494 de estos presos, o sea que, únicamente, el 21.3 por ciento, el gobierno federal se hace cargo de esos reos, por lo que las entidades federativas tienen que realizar un esfuerzo presupuestal importante que merma las finanzas de sus respectivos sistemas penitenciarios.

Y pudiéramos mencionar muchos ejemplos, realmente el socorro de ley es muy poco para poder ayudar a los sistemas penitenciarios en los estados de la República Mexicana.

Esta iniciativa pretende introducir un artículo transitorio a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, pues es el instrumento jurídico adecuado, dado que su objetivo es reglamentar en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, como se establece en los artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es por eso, compañeras diputadas y compañeros diputados, que propongo esta iniciativa en un artículo transitorio que sería el noveno, que diría:

Noveno. Los convenios concertados entre el Ejecutivo federal y las entidades federativas, con el objetivo de que los reos sentenciados por delitos del orden federal compurguen sus penas en los centros penitenciarios a cargo de los gobiernos estatales, cuando estos centros se encuentren más cercanos a su domicilio que los del Ejecutivo federal, y que por la mínima peligrosidad del recluso, a criterio de la Secretaría de Seguridad Pública, ello sea posible. La autoridad federal deberá hacerse cargo de la manutención total de dichos reos. Compañeras diputadas y compañeros diputados, muchas gracias por su atención.

«Iniciativa que adiciona el artículo noveno transitorio a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cargo de la diputada María de Jesús Aguirre Maldonado, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, diputada federal del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de la honorable asamblea el presente proyecto de decreto por el que se adiciona un Artículo Noveno Transitorio a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

### Planteamiento

Actualmente, el sistema penitenciario nacional afronta diversos desafíos, entre ellos destaca la inexistencia de una

estrategia integral que provea de los elementos necesarios para lograr una efectiva reinserción social de los sentenciados, independientemente de que sean del fuero común o del fuero federal.

Esta situación es resultado de distintas condiciones que afectan el desarrollo de las tareas en los centros de readaptación social, como lo son el hacinamiento, la escasa infraestructura, la falta de recursos presupuestales, la desorganización y las deficiencias en los programas diseñados.

Dichas problemáticas son agudizadas cuando los centros penitenciarios estatales tienen que custodiar reos federales, lo cual tiene implicaciones directas en su funcionamiento, ya que la mayoría de las veces la infraestructura, capital humano y presupuesto no son suficientes para llevar a cabo los objetivos del sistema penitenciario, que se encuentran estipulados en la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.

La ley en su artículo segundo expone que el sistema penal se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente, sin embargo en la práctica esto no sucede, por lo menos, de la forma esperada, ya que la sobrepoblación - provocada por la custodia de reos federales en instalaciones penitenciarias de los Estados y el Distrito Federal- y la falta de recursos materiales generan condiciones de insalubridad, inseguridad, violencia, violación a los Derechos Humanos y posibilita las condiciones para que los reclusos caigan en conductas no propicias para su reinserción a la sociedad.

La presencia de reos federales en centros penitenciarios estatales, en la práctica complica su trabajo, pues representan una importante carga presupuestal, que tienen que solventar las entidades federativas, y propicia la convivencia de delincuentes de alta peligrosidad relacionados con el crimen organizado con reclusos vinculados al fuero común. Esta práctica en el país se lleva a cabo desde hace más de diez años.

Para ejemplificar el problema que genera mantener reos federales en cárceles estatales es necesario exponer que, de acuerdo con datos de la Secretaría de Seguridad Pública de 2010, 44 mil 446 personas están encarceladas por su implicación en delitos federales. Estos reos corresponden al 19.9 por ciento del total de la población carcelaria del país, la cual es de 222 mil 771 personas.



De estos últimos, 34 mil 952 reos federales se encuentran a cargo de penales estatales, por lo que el sistema penitenciario federal solo está a cargo de 9 mil 494 de estos presos, es decir el 21.3 por ciento.

Lo anterior es posible gracias a lo establecido en el párrafo cuarto del artículo tercero de la ley, el cual señala que podrá convenirse también que los reos sentenciados por delitos del orden federal compurguen sus penas en los centros penitenciarios a cargo de los Gobiernos Estatales, cuando estos centros se encuentren más cercanos a su domicilio que los del Ejecutivo Federal, y que por la mínima peligrosidad del recluso, a criterio de la Secretaría de Seguridad Pública, ello sea posible.

Sin embargo la ley no establece la obligatoriedad de la federación para hacerse cargo de la manutención de sus reos, por lo que las entidades federativas tienen que realizar un esfuerzo presupuestal importante, que merma las finanzas de sus respectivos sistemas penitenciarios.

Por mencionar solo un ejemplo, en Nuevo León el costo diario de manutención de un interno federal es de 173 pesos, sin embargo la aportación federal es de tan solo \$50 pesos, lo cual evidencia el esfuerzo que tienen que realizar las entidades federativas para solventar los gastos de una responsabilidad que es evidentemente de la federación.

Por otro lado, aunque existe una partida presupuestal para el pago de cuota alimenticia por internos del fuero federal en centros penitenciarios estatales, el cual para el Presupuesto 2011 es de 932 millones 500 mil pesos, es insuficiente para mantener la estadía de reos federales en centros penitenciarios de las entidades federativas, situación que adquiere mayor preocupación si se analiza que dichos recursos son los mismos que en 2010, pero en términos reales es menor si consideramos la inflación.

Cabe recordar que la mayoría de las cárceles están diseñadas para albergar reos de baja peligrosidad, sin embargo estas tienen que custodiar delincuentes peligrosos que requieren un trato y condiciones de infraestructura especiales, lo cual pone en entredicho su funcionamiento. Es por ello que dicha práctica ya ha sido eliminada de los estándares y políticas públicas relacionadas a los sistemas penitenciarios en los modelos carcelarios más exitosos del mundo como Austria, Suecia y Finlandia, los cuales han servido como parámetros de aplicación para el resto de la Unión Europea, por citar un ejemplo.

Finalmente, esta iniciativa pretende introducir un artículo transitorio a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, pues es el instrumento jurídico adecuado, dado que su objetivo es reglamentar en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales, como se establece en los artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por los motivos expuestos, pongo a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se adiciona un artículo noveno transitorio a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

**Artículo Único.** Se adiciona un artículo noveno transitorio a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

**Noveno.** Los convenios concertados entre el Ejecutivo federal y las entidades federativas, con el objetivo de que los reos sentenciados por delitos del orden federal compurguen sus penas en los centros penitenciarios a cargo de los Gobiernos Estatales, cuando estos centros se encuentren más cercanos a su domicilio que los del Ejecutivo federal, y que por la mínima peligrosidad del recluso, a criterio de la Secretaría de Seguridad Pública, ello sea posible, la autoridad Federal deberá hacerse cargo de la manutención total de dichos reos.

Lo anterior a través del pago de cuota alimenticia por internos del fuero federal en centros penitenciarios estatales.

### **Transitorios**

**Artículo 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 10 de febrero de 2011.— Diputados: María de Jesús Aguirre Maldonado, José Manuel Agüero Tovar, Manuel Ignacio Acosta Gutiérrez, Juan Pablo Jiménez Concha, Carlos Manuel Joaquín González, Rosalina Mazari Espín, David Hernández Vallín, Eduardo Zarzosa Sánchez, María del Carmen Izaguirre Francos, María Isabel Merlo Talavera, Julieta Octavia Marín Torres, Ricardo Sánchez Gálvez (rúbricas).»

**Presidencia del diputado  
Amador Monroy Estrada**

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada:** Gracias, diputada. **Túrnese a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para dictamen.**

---

LEY PARA LA TRANSPARENCIA  
Y ORDENAMIENTO DE LOS  
SERVICIOS FINANCIEROS

---

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada:** Tiene la palabra el diputado Mario Alberto di Costanzo Armenta, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 1o. y 4o. de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.

**El diputado Mario Alberto di Costanzo Armenta:** Con su venia, presidente. El día de hoy vengo a presentar esta iniciativa que busca complementar esta Ley de Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.

Es claro que la ley, como está actualmente, establece que tiene por objeto regular las comisiones y cuotas de intercambio; sin embargo, en el artículo 4o. de la misma ley, da la posibilidad de que a través de que las bases que dicte el Banco de México se puedan regular las tasas de interés.

Es decir, es una ley que ayuda y que permite regular las tasas de interés. Sin embargo, no está explícitamente citado en el objeto de esta ley. Por tanto, la primera modificación o adición es colocar explícitamente la posibilidad de que esta ley permita regular las tasas de interés.

¿Y por qué lo hago? Porque es una demanda muy sentida de la población y creo que todos nosotros lo debemos aceptar, que el crédito al consumo es muy costoso en México, en especial las tarjetas de crédito.

Si nosotros vemos el costo anual total de muchas tarjetas de crédito, no guarda relación ni con los niveles de inflación ni con la tasa de interés pasiva que nos dan los bancos cuando llevamos nuestro dinero a guardar.

Más aún, existen tarjetas de crédito, dentro de las más de 120 variedades que existen, que solicitan los mismos re-

quisitos para obtenerlas y los CAT, los costos anuales totales son absolutamente diferentes.

Así, por ejemplo, una tarjeta clásica de Banamex, que pide los mismos requisitos que una tarjeta clásica de Bancomer, tienen costos anuales totales totalmente diferentes. En el caso de la primera, andan por los niveles del 30, 35 por ciento, y en el caso de la segunda, anda por niveles de 40, 45 por ciento.

Luego, entonces, ¿qué se propone en el artículo 4o. de esta ley? Que asumamos el principio de que a productos iguales, costos iguales. Que no existe esta gran varianza porque el público en general no tiene la información. Muchas veces hay tarjetas que son igualmente aceptadas y sin embargo, los costos anuales totales son diametralmente opuestos, pero además debemos reconocer que estos costos de las tarjetas de crédito son muy superiores a los de nuestros principales socios comerciales. Luego entonces, la adición buscaría que tratándose de productos iguales en esencia, estos costos anuales totales no puedan ser sustancialmente diferentes.

Por el otro lado, que el Banco de México, al emitir estas bases para que se establezcan los tope máximos de tasas de interés de tarjetas de crédito, tome en cuenta los niveles de nuestros principales socios comerciales.

Creo que es una demanda muy sentida de la población y creo que es una demanda que además nos daría productividad hacia el resto del mundo, cuando el costo por consumo, cuando el crédito al consumo tenga niveles razonablemente competitivos con el resto de los países.

Además, quiero decirles que el mercado de las tarjetas de crédito es un mercado que ha crecido muchísimo en los últimos años. Un mercado que estamos hablando de casi 20 millones de plásticos que circulan y que muchas veces por los altos costos, ya no de las comisiones, sino de las tasas de interés, están cayendo en cartera vencida y llegan a ser deudas impagables.

Quizá se ha trabajado un poco en materia de comisiones bancarias, pero nada se ha hecho para regular el costo del crédito al consumo, que obviamente ha pululado mucho pero que sigue siendo presa de una población que no tiene muchos conocimientos de educación financiera y que no tiene toda la información disponible en el momento en el que va y acude a buscar o a obtener una tarjeta de crédito. Por su atención, muchas gracias.

«Iniciativa que reforma los artículos 1o. y 4o. de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, a cargo del diputado Mario Alberto di Costanzo Armenta, del Grupo Parlamentario del PT

El suscrito, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La tarjeta de crédito funciona como un medio de pago con el que puedes financiarte sin costo, por un tiempo determinado, la línea de crédito que otorga el banco, te permite adquirir bienes y servicios sin necesidad de llevar efectivo.

Sin lugar a dudas, la tarjeta de crédito (TDC) ha sido uno de los productos financieros de mayor penetración en México, en la actualidad se estima que existen 22 millones de TDC con una cartera de aproximadamente 210 mil millones de pesos, mismas que son ofrecidas a través de 18 bancos y que se pueden encontrar en más de 120 marcas entre las que destacan las llamadas, clásicas, oro y platino.

De acuerdo con datos de la Condusef y de la ABM, de los 22 millones de plásticos que existen, 15 millones son utilizadas o están vigentes y con ellas se realizan 16 millones de operaciones mensualmente, de las cuales corresponden a disposiciones de efectivo en cajeros automáticos aproximadamente 2.8 millones de operaciones; es decir el 18 por ciento.

Por su parte, son 5 instituciones bancarias, la que acaparan el 90 por ciento del total de la emisión y crédito por este mecanismo, BBVA-Bancomer detenta el 33.5 por ciento, le sigue Banamex con el 29.9 por ciento, Santander con el 12 por ciento, Banorte con el 5.9 por ciento y HSBC con el 8.7 por ciento.

Cabe señalar que la tarjeta de crédito (TDC) es el producto que registra el mayor número de consultas y reclamaciones tanto en Condusef como en las unidades especializadas de las instituciones financieras.

Tan solo a septiembre de este año, 160 mil personas solicitaron una asesoría o presentaron una reclamación asociada a cargos indebidos por consumos no efectuados, comisiones, intereses y gastos de cobranza.

Las autoridades financieras, han definido el término de costo anual total (CAT), como un indicador que refleja el costo total anual que se paga por cualquier tipo de crédito e incluye la tasa de interés, comisiones, seguros, gastos de apertura, así como otros cargos que deba pagar el cliente al momento de contratarlo y durante su vigencia.

Así por ejemplo y de acuerdo con los últimos datos disponibles de la Condusef, datos al mes de junio del año pasado, de una muestra de 22 diferentes tipos de tarjetas de crédito en 8 instituciones bancarias, se observa que el costo anual total mínimo se fue de 23 por ciento y correspondió a la tarjeta BBVA Bancomer Platino, y el máximo fue de 88.3 por ciento y correspondió a la tarjeta BanCoppel Visa.

Esto quiere decir que si una persona actualmente tiene una deuda de 10 mil pesos en cualquiera de estas tarjetas de crédito, al cabo de un año y suponiendo que la liquide habrá pagado entre el principal (su deuda) y los intereses y gastos, en el caso de la tarjeta “menos costosa”, 12 mil 300 pesos y en el caso de la tarjeta más costosa 18,883 mil pesos.

En tanto y a manera de ejemplo, mientras que en los Estados Unidos, el costo anual total (CAT) de una tarjeta de crédito emitida por Banamex Citibank es del 10 por ciento, en México es de 47 por ciento, en España, el plástico de BBVA-Bancomer, tiene un CAT de 27 por ciento y en México de 32 por ciento, en Canadá, Scotiabank Inverlat registra un CAT de 18 por ciento y en México de 45 por ciento, en tanto en Inglaterra, HSBC tiene un CAT para su tarjeta de crédito de 18 por ciento y en México de 53 por ciento.

Esto resulta por demás oneroso y desproporcionado para el deudor, si las propias estimaciones del marco macroeconómico consideran que la inflación será de 4 por ciento y la tasa de interés real de la economía no es mayor a 4 por ciento.

A lo anterior se agregan las elevadas comisiones que las instituciones bancarias cobran por el uso de estos plásticos y que en promedio ascienden a los 540 pesos anuales, cifra que resulta muy superior a lo que cobran estos mismos bancos en sus matrices fuera del país, ya que por ejemplo

en Canadá la comisión promedio en tarjetas de crédito es de 220 pesos, en EUA de 204 pesos y en Gran Bretaña de 55 pesos.

Más aún, la teoría dicta que; “a mayor riesgo, mayor será la tasa de interés”, esto tiene a favorecer al segmento de la población con mayores ingresos, ya que por ejemplo, en el caso de nuestro país, la tarjeta de crédito clásica internacional de Banorte, establece como requisito un mínimo de ingresos de 3 mil pesos mensuales, y tiene un costo anual total de 44.20 por ciento, mientras que la Banorte Oro, establece como requisito un mínimo de ingreso de 7 mil pesos mensuales, y tiene un CAT de 41.20 por ciento.

Sin embargo a pesar de que la teoría dicta que: “a mayor riesgo, mayor será la tasa de interés”, en el caso de nuestro país, se observan diversas inconsistencias, por ejemplo; la tarjeta Efe de Inbursa, establece un mínimo de ingresos mensuales de 5 mil pesos, tiene un CAT de 25 por ciento, mientras que la tarjeta Azul de BBVA Bancomer, establece como requisito un mínimo de ingresos mensuales de 5 mil pesos, y tiene un CAT de 32.20 por ciento; es decir mismos requisitos pero diferente costo anual total.

Otra situación similar se da entre la tarjeta American Express Verde, que establece como requisito un ingreso míni-

mo mensual de 15 mil pesos y que tiene un CAT de 53.40 por ciento y la Inbursa Oro, que establece el mismo ingreso mínimo de 15 mil pesos mensuales y tiene un CAT de 25.2 por ciento, es decir menos de la mitad.

Otra situación, es que a pesar de que se incrementan los requisitos de ingresos mínimos, el costo anual total (CAT), no decrece en la misma proporción, para cumplir con la premisa de “a mayor ingreso, menor riesgo”.

Es decir se observa por ejemplo, que mientras que en el caso de la tarjeta Banamex Clásica, se requiere un ingreso mínimo mensual de 4 mil pesos y tiene un CAT de 47.60 por ciento, mientras que la tarjeta Banamex Oro, requiere un ingreso mínimo mensual de 12 mil y tiene un CAT de 44.30 por ciento; es decir se solicita un ingreso que representa el triple, y el CAT sólo disminuye en 3.3 puntos porcentuales, cuando dicha reducción debiera ser el triple.

Por ello se requiere establecer en la regulación el ordenamiento y disminución de los diferenciales inexplicables entre el costo anual total (CAT), de tarjetas básicamente iguales ya sea en requisitos para su obtención y en el riesgo que representan en cuanto a moratorias, además de hacer dicho costo, más competitivo con el resto de los países que son las matrices de las instituciones bancarias.

REQUISITOS, ANUALIDAD Y COSTO ANUAL TOTAL DE TARJETAS DE CRÉDITO			
BANCO	Ingresos Mínimos	Comisión por Anualidad	Costo Anual Total (CAT) EN PORCENTAJE
American Express			
Amex (Verde)	15,000.0	459.0	53.40
Gold	15,000.0	650.0	51.60
Platinum	30,000.0	990.0	34.40
Banamex			
Clásica Internacional	4,000.0	500.0	47.60
Oro	12,000.0	800.0	44.30
Inbursa			
Efe	5,000.0	sin costo	25.00
Te lcel	5,000 y plan telcel	sin costo	25.00
Oro	15,000.0	sin costo	25.20
Platinum	50,000.0	sin costo primer año	20.70
BanCoppel			
Visa	no se requiere	sin costo	88.30
Banorte			
Clásica Internacional	3,000.0	395.0	44.20
Oro	7,000.0	550.0	41.20
BBVA - BANCOMER			
Azul	5,000.0	460.0	32.20
Oro	20,000.0	710.0	30.10
Platino	20,000.0	1,500.0	23.00
HSBC			
Clásica	6,500.0	440.0	53.10
Oro	12,000.0	630.0	51.60
Scottiabank			
Tradicional	7,500.0	395.0	45.50
Oro	15,000.0	630.0	43.50
Tasa Baja Clásica	7,500.0	395.0	38.80
Tasa Baja Oro	15,000.0	630.0	38.70
Platinum	100,000.0	2,250.0	38.50

FUENTE: Elaborado con base en datos de la Condusef.

Desde hace varios años, se han buscado fórmulas para poder ordenar este mercado y buscar un sano equilibrio entre los costos y los beneficios de utilizar a las TDC como un medio de pago y de un endeudamiento temporal.

En este sentido, la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros (LTOSF), tiene por objeto regular las comisiones, cuotas de intercambio, así como otros aspectos relacionados con los servicios financieros y el otorgamiento de créditos de cualquier naturaleza que realicen las entidades o instituciones financieras, con el fin de garantizar la transparencia, eficiencia del sistema de pagos, y proteger los intereses del público en general.

De hecho, el artículo tercero del ordenamiento en comento, establece diversas definiciones de conceptos que tienen que ver con actividades propias de la relación del público con dichas entidades, como lo son los siguientes conceptos: cliente, contrato de adhesión, crédito al consumo, costo anual total, cuotas de intercambio, etcétera.

Mas aún, el artículo cuarto de la ley, faculta al Banco de México, para emitir disposiciones de carácter general para regular tasas de interés, activas y pasivas, comisiones, pagos anticipados y adelantados de las operaciones que realicen con sus clientes.

De hecho, el segundo párrafo del artículo cuarto de la LTOSF, mandata al Banco de México para regular, las comisiones y las tasas de interés, al establecer que “el Banco de México regulará, las comisiones y tasas de interés”.

Sin embargo el artículo 1 de la ley actual, no es del todo claro en el objeto de la LTOSF, en cuanto a la capacidad e intencionalidad de la regulación, de las tasas de interés activas y pasivas, ya que si revisamos su redacción actual, no se incluye tácitamente el término “interés”, dentro del objeto del ordenamiento, ni mucho menos dentro de las definiciones, de los diversos conceptos.

Esta sutil omisión, genera incertidumbre para la aplicación y alcance del espíritu de la ley en comento, en cuanto a la protección de los intereses del público en general, y en la práctica se ha observado, sobre todo en el segmento del crédito al consumo, particularmente en el caso de las tarjetas de crédito (plásticos) que existe una varianza muy grande entre las tasas de interés (activas) que las diversas instituciones cobran por el uso de sus diversos plásticos, sin que exista una razón económica y financiera para ello. Lo

anterior se refleja en el costo anual total (CAT), que cada tarjeta de crédito tiene para sus usuarios.

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

### **Decreto por el que se reforman y adiciona diversas disposiciones de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 1, y se adiciona un tercer párrafo al artículo 4, para quedar como sigue:

**Artículo 1.** La presente Ley es del orden federal y sus disposiciones son de orden público y de interés social. Tiene por objeto regular las comisiones, cuotas de intercambio, y **tasas de interés**, así como otros aspectos relacionados con los servicios financieros y el otorgamiento de créditos de cualquier naturaleza que realicen las entidades, con el fin de garantizar la transparencia, la eficiencia del sistema de pagos y proteger los intereses del público.

**Artículo 4.** Para los fines previstos en el artículo 1 de esta Ley, el Banco de México emitirá disposiciones de carácter general para regular las tasas de interés, activas y pasivas, comisiones y pagos anticipados y adelantados de las operaciones que realicen con sus clientes, las instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado y las sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, así como para regular cuotas de intercambio tratándose de entidades.

En ejercicio de las atribuciones que le confiere este artículo, el Banco de México regulará las comisiones y tasas de interés, así como cualquier otro concepto de cobro de las operaciones celebradas por las entidades financieras con clientes.

**Cuando se trate de tarjetas de crédito o de crédito al consumo, se deberá de considerar el principio de igualdad entre productos, es decir a productos iguales, costos iguales. Además de hacer dicho costo, más competitivo con el resto de los países que son las matrices de las instituciones bancarias.**

Para el ejercicio de dichas atribuciones el Banco de México podrá solicitar la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros o de la Comisión Federal de Competencia.

### Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los dos días del mes de febrero de dos mil once.— Diputado Mario Alberto di Costanzo Armenta (rúbrica).»

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada:** Gracias, a usted, diputado. **Túrnese a la Comisión de Hacienda y Crédito Público para dictamen.**

---

#### ARTICULOS 74, 78, 102, 110 Y 111 CONSTITUCIONALES

---

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada:** Tiene la palabra el diputado Omar Fayad Meneses, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, para presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**El diputado Omar Fayad Meneses:** Muchas gracias, presidente. Compañeras y compañeros diputados, vengo a presentar ante ustedes una iniciativa de reforma a la Constitución, a los artículos 74, 78, 102 y 110 y 111 que se refieren al otorgamiento de la plena autonomía a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales.

Ustedes y yo la conocemos, la famosa Fepade, que hoy en el entorno en que se encuentra situada como parte del Ejecutivo federal, dentro del esquema de organización de la Procuraduría General de la República, como del nivel de una subprocuraduría, más o menos, hoy sentimos que éste no es un esquema atinado en un Estado como el mexicano y en las condiciones que estamos viviendo en un país que tiene sed de tener confianza en sus instituciones, en un país que aspira a tener un esquema democrático muy sustentado en sus órganos. Por ello mismo, creemos que esta ubicación de la Fiscalía pone en duda su actuación.

Un servidor público que tiene que decidir sobre los asuntos más importantes de carácter electoral es un servidor público que depende orgánicamente de un funcionario como el

procurador, que a su vez depende del nombramiento que le dé el presidente de la República.

¿Se ha avanzado? Sí, no podemos negar este avance. Hoy el nombramiento del procurador requiere de la ratificación del Senado, pero creo que en la medida en que juntos podemos construir verdaderos órganos de Estado, seguramente tendremos un sistema de justicia en materia electoral mucho más eficaz, mucho más adecuado a las circunstancias que hoy vive nuestro México.

¿Por qué poner en duda la actuación de un fiscal? Porque técnica y económicamente depende de un jefe. Así de sencillo.

¿Cómo podemos saber que están fuera del alcance de las posibilidades de este fiscal el que su jefe inmediato, o el superior de su jefe, que además son quienes ven por su presupuesto, lo presentan a esta Cámara, administran el mismo, cómo van a tener la imparcialidad de no fallar en aquello que a sus titulares pudiera convenir y mucho más a los partidos de sus titulares?

Hoy no vengo a presentar una reforma oportunista, que atienda simplemente que un partido político esté en el poder, al contrario, creo que hoy podríamos construir juntos esta nueva oportunidad, en la que otorgándole la autonomía necesaria y constituyéndolo como un órgano importante del Estado mexicano, seguramente todos estaríamos mucho más tranquilos.

A pesar de que se han realizado ya reformas constitucionales legales en materia de procuración de justicia en este país, ninguna ha materializado la autonomía que queremos.

Hoy decía aquí un diputado que me antecedió en el uso de la palabra, que venía a proponer la autonomía de la Procuraduría General y de otros órganos del gobierno. Coincido, hay muchos órganos que debieran ser total y absolutamente autónomos, porque esto permitiría un mejor desenvolvimiento.

Por eso hoy estimo, amigas y amigos, que con esta reforma, planteándoles esta reforma podríamos asimismo, incluir como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la designación del titular de esta Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, reformando el artículo 102, apartado A, adicionándole un párrafo VII para establecer expresamente a la Fepade como un órgano constitucional au-

tónomo, dotado de plena autonomía e independencia funcional y financiera.

Con la confianza de que la presente iniciativa logrará contribuir a fortalecer nuestro Estado de derecho y mejorar la procuración de justicia electoral, respetuosamente la someto a la consideración de esta honorable representación popular para su trámite parlamentario correspondiente.

Finalmente, les informo que este es un tema prioritario para la bancada del PRI, así fue establecido en la agenda legislativa y espero cuente con la simpatía del caso para poder reformar una institución que asegure la justicia electoral en México. Muchísimas gracias.

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Omar Fayad Meneses, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Omar Fayad Meneses, diputado por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 62 numeral 2, 68, 69 numeral 1, 76 numeral 1 fracción II, 77, 78, 89 numeral 2, 97, 102, 105 y 239 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Someto a consideración de esta asamblea iniciativa que reforma y adiciona los artículos 74, 78, 102, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) como un organismo público autónomo, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Corresponde al Estado el ejercicio de su potestad punitiva sobre aquellos gobernados que con sus conductas rompen el orden armónico de las relaciones sociales. Este atributo del Estado es fruto de una serie de conceptos fundamentales que dan origen al sistema de justicia, como medio encargado de prevenir la transgresión del orden establecido. El ejercicio de esta potestad punitiva debe sujetarse a un orden jurídico en el que prepondere la protección de los derechos del hombre, característica propia de todo estado de derecho.

El estado de derecho se apoya en dos pilares fundamentales: la legitimidad y la legalidad, en el que la división de poderes entre los órganos de gobierno, proporciona el con-

trol mutuo de su actuación. El estado de derecho prevé una distribución de competencias entre los órganos públicos, y bajo ese contexto de distribución funcional estatal se sitúa al Ministerio Público, cuya función lleva a cabo actualmente la Procuraduría General de la República, cuya naturaleza jurídica es indefinida, como lo veremos más adelante, y dentro de la cual se inscribe con nivel de “subprocuraduría” la vigente Fepade, de conformidad con el artículo 17 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Los procesos de reformas de la procuración de justicia penal exigen la discusión acerca del papel que debe desempeñar en la actualidad el Ministerio Público, y cómo se ve influenciado en su quehacer por la autonomía o dependencia de los poderes estatales. Las opciones que se han tomado en América Latina respecto a la independencia del Ministerio Público son dos: considerarlo como un organismo autónomo, es decir, desligado de cualquier relación de dependencia de cualquiera de los tres poderes tradicionales, o bien, regularlo como inserto en el Poder Ejecutivo o en el Judicial, pero otorgándole autonomía funcional.

A través de la autonomía e independencia del Ministerio Público, la cual ha sido adoptada por numerosos países, lo que se persigue es combatir la corrupción política y administrativa, así como evitar la propagación de la figura del juez instructor, la cual presenta como principales riesgos, el otorgamiento a los jueces de funciones persecutorias y su falta de independencia cuando se realizan investigaciones que comprometen a altas autoridades y, en ese caso, se puede limitar o coaccionar su actividad impidiendo el desarrollo coherente y objetivo de la misma. Entre las ventajas que se pueden mencionar de la autonomía del Ministerio Público se encuentra el hecho de que esta característica puede aminorar algunos problemas creados por la excesiva intervención de los poderes ejecutivo y legislativo, además del surgimiento de casos de impunidad vinculados a corrupción política o administrativa.

La Fepade tiene funciones de Ministerio Público, pero circunscritas a las conductas tipificadas en la legislación penal como delitos electorales.

Pese a que se han realizado diversas reformas constitucionales y legales en materia de procuración de justicia en el país, a la fecha no se ha materializado ninguna que otorgue autonomía constitucional ni al Ministerio Público ni mucho menos a la Fepade. Aun cuando de ningún precepto constitucional se desprende expresamente la relación jerár-



quica entre el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el procurador general de la República quien preside al Ministerio Público de la Federación y, por ende, quien designa libremente al titular de la Fepade, actualmente se le sitúa en el ámbito del Poder Ejecutivo federal.

La situación jurídica que guarda la figura del fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales en nuestro país toma real importancia, si consideramos que el sistema de justicia debe ser el instrumento para salvaguardar los derechos y garantías, de tal forma que tanto los gobernados como las autoridades deben someterse al imperio de la ley, sobre la base de un esquema de confianza en las instituciones de procuración e impartición de justicia.

A fin de conseguir los objetivos anteriores, es necesario que la Fepade realice sus actividades y dicte sus resoluciones en forma autónoma para garantizar a la ciudadanía la imparcialidad que debe existir en su actuación, por lo que la tendencia en nuestro país debe dirigirse a transformar la Institución de la Fiscalía Especial, de una subprocuraduría dentro de la Procuraduría General de la República y, por ende, dentro del ámbito del Ejecutivo federal, a un órgano que goce de plena autonomía en sus funciones y atribuciones.

Previamente a la reforma publicada el 28 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal disponía:

Artículo 1o. La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Artículo 4o. El procurador general de la República es el consejero jurídico del gobierno federal, en los términos que determine la ley.

Conforme a estos preceptos, era bastante claro que la Procuraduría General de la República formaba parte de la administración pública centralizada. Sin embargo, derivado del decreto de reformas antes señalado, se modifican entre otros artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 1o., segundo párrafo, y se deroga el artículo 4o., que a la letra disponían lo siguiente:

Artículo 1o. ...

La Presidencia de la República, las secretarías de Estado y los departamentos integran la administración pública centralizada.

Artículo 4o. Se deroga.

Como consecuencia de estas reformas, formalmente la Procuraduría General de la República no forma parte de la administración pública federal. La tendencia anteriormente mencionada de transformar la Institución del Ministerio Público de una dependencia del Ejecutivo federal a un órgano que goce de plena autonomía en sus funciones y atribuciones se fortalece con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, mediante la cual se dispuso que el procurador general de la República será designado por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.

Por la evolución legislativa en materia de procuración de justicia, se puede observar que la tendencia en nuestro país se ha encaminado, igual que en el resto de América Latina, a transformar la institución de las fiscalías de dependencias del Ejecutivo federal a órganos que gocen de plena autonomía, de absoluta independencia, para que puedan cumplir libremente sus funciones, ajenos a injerencias de cualquier índole.

Los antecedentes directos e inmediatos de la Fepade son el acuerdo del Consejo General del IFE del 23 de marzo de 1994 por el que se encomendó al titular de dicho consejo, la posibilidad de gestionar ante la PGR la creación de una fiscalía especializada para la atención de delitos electorales, con rango de subprocuraduría. Consecuencia de lo anterior, el titular del Ejecutivo federal retomó la propuesta y por decreto publicado el 19 de julio del mismo año, que reformó los artículos 1o. y 43, así como adicionó los artículos 6o. y 6o. Bis del reglamento de la entonces vigente Ley Orgánica de la PGR, surge la Fepade actual.

De acuerdo con los razonamientos expresados a lo largo de la presente exposición de motivos, estimo que la evolución del sistema de justicia nacional e internacional, sobre todo en un tema tan importante y sensible como lo es la materia electoral, de cuyos procesos libres, periódicos, legales, se conforman al menos dos de los tres Poderes de la Unión –Ejecutivo y Legislativo–, en los tres órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal–, reclama se fortalezca la fi-

gura del Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales en México, mediante una reforma legislativa que le otorgue autonomía constitucional. Es decir, que las facultades de investigar y perseguir los delitos electorales, se ejerzan a través de un organismo constitucionalmente autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía de gestión y presupuestaria.

El establecimiento de la Fepade como un organismo constitucionalmente autónomo, no constituye una ruptura al principio de división de poderes, ya que se ha argumentado que los organismos constitucionalmente autónomos forman parte de un cuarto poder. Que la existencia de organismos constitucionalmente autónomos no transgrede el principio de separación de poderes, sino que favorece la realización de determinadas funciones que deben ser ejecutadas de forma independiente, y ajenas a cualquier interés político. Asimismo, resulta oportuno señalar que al igual que los otros tres poderes, los organismos constitucionalmente autónomos están sujetos a un sistema de pesos y contrapesos como a continuación se señala:

El Instituto Federal Electoral (IFE) es el organismo encargado de calificar la legalidad de las elecciones presidenciales y del Poder Legislativo en el ámbito administrativo, pero sus resoluciones pueden ser revisadas por el Poder Judicial a través del tribunal, lo que resulta un verdadero contrapeso. Adicionalmente, se debe señalar que los consejeros electorales que forman parte del consejo general del instituto son elegidos por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos, de la Comisión Permanente a propuesta de los grupos parlamentarios, según lo establecido por el artículo 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual limita la autonomía de nombramiento del organismo. La autonomía financiera del IFE se encuentra establecida en el artículo 118, numeral 1, inciso v), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al facultar al consejo general del instituto para elaborar su proyecto de presupuesto de egresos y enviarlo al Ejecutivo federal para que se incorpore al Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que el Ejecutivo pueda realizar modificación alguna al citado proyecto.

El Banco de México es el organismo regulador de la economía y las finanzas públicas; es catalogado por el artículo 28 de la Carta Magna como un organismo autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, pero carece de autonomía en el nombramiento de los integrantes de la junta de gobierno, ya que en términos del párrafo sép-

timo del artículo 28 constitucional, éstos son designados por el presidente de la República, con aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso. La autonomía financiera se ve reflejada en la facultad para elaborar su proyecto de presupuesto de egresos, dicha facultad se encuentra establecida en el artículo 46, fracción XI, de la Ley del Banco de México.

Otro organismo constitucionalmente autónomo, calificado así por la reforma constitucional publicada el 13 de septiembre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación, es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 102, apartado S, constitucional, que establece que la comisión contará con autonomía de gestión y presupuestal, personalidad jurídica y patrimonio propios. Lo anterior, a fin de hacer más expedito su funcionamiento, y con ello incrementar la eficacia de sus resoluciones y recomendaciones, en beneficio de la protección de los derechos humanos. Al igual que los otros dos organismos carece de autonomía de nombramiento, ya que su titular será elegido por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de conformidad con el párrafo sexto del apartado B del artículo 102 constitucional. Asimismo, tiene la facultad de elaborar su propio presupuesto de conformidad con el artículo 15, fracción IX, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

De acuerdo con el enfoque desarrollado por Manuel García Pelayo,<sup>1</sup> las cuatro características de los organismos constitucionales autónomos son las siguientes:

- a) Rango constitucional;
- b) Participación en la dirección política del Estado;
- c) Presencia constitutiva; y
- d) Relaciones de coordinación con otros poderes.

El ilustre académico y jurista Jaime Cárdenas Gracia, que enriquece con su presencia y participación la presente legislatura, define los organismos autónomos como los “inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado”.<sup>2</sup>

En México, el proceso ya añejo de reforma del Estado se ha plasmado, básicamente, a través de la creación de orga-

nismos constitucionales autónomos o, cuando menos, “semiautónomos”: IFE, Banco de México, CNDH, Inegi, IFAI, Consejo de la Judicatura Federal, Auditoría Superior de la Federación, etcétera.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los organismos constitucionales autónomos: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que, sin perder su esencia, debe considerarse con una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado; 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requeriría autonomía de los clásicos poderes del Estado; 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son éstas: a) Deben estar establecidos directamente en la Constitución federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relación de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.<sup>3</sup>

Este criterio se reforzó con la jurisprudencia dictada al año siguiente, en la cual añadió la característica de que el fin de los órganos constitucionales autónomos es “obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales”.<sup>4</sup>

Resultaría necesario realizar las siguientes modificaciones, que garantizarían la autonomía de la Fepade:

- Autonomía operativa y financiera: la facultad de elaborar su propio proyecto de presupuesto de egresos, pa-

ra que se incorpore al Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que el titular del Ejecutivo federal pueda realizar cambio alguno.

- Nombramiento del titular, para un periodo de siete años, hecho por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión o, en su caso, de la Comisión Permanente. Al igual que el proceso de elección de los consejeros del IFE, pero a diferencia de estos últimos, no sería cada nueve años sino cada siete.

- Incluir al titular de la fiscalía como sujeto de juicio político en términos del título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La presente iniciativa propone adicionar los artículos constitucionales 74, fracción VII, para incluir como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados designar al titular de la Fepade; 102, apartado A, adicionando un séptimo párrafo, para establecer expresamente a la Fepade como un órgano constitucional autónomo, dotado de autonomía e independencia funcional y financiera; y 110 y 111, para incluir al fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales como sujeto de juicio político y para proceder penalmente en términos del título IV de la misma Carta Magna.

Con la confianza de que la presente iniciativa logrará contribuir a fortalecer nuestro estado de derecho y mejorar la procuración de justicia electoral en México, respetuosamente someto a la consideración de esa honorable representación popular y para su trámite parlamentario correspondiente, la siguiente iniciativa de

### **Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.** Se reforman los artículos 74, fracción VII; 78, fracción IX; 102, apartado A; 110; y 111 para quedar como sigue:

#### **Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:**

I. a VI. ...

**VII. Designar para un periodo de siete años al titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, con la mayoría de las dos terceras partes de los diputados presentes.**

**Artículo 78.**

I. a VIII. ...

**IX. Designar, en su caso, para un periodo de siete años al titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.**

**Artículo 102.**

A. ...

...

...

...

...

...

**La ley organizará la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales como organismo con autonomía operativa y financiera y con la facultad de elaborar su propio proyecto de presupuesto de egresos, que será incorporado al Presupuesto de Egresos de la Federación, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para un periodo de siete años. La misma Cámara podrá remover libremente al titular de la fiscalía mediante mayoría calificada.**

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe del gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, **el fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales**, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

**Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de

la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe del gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, **el fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales** y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

**Transitorios**

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

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

**Tercero.** Dentro de los 180 días naturales a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión deberá expedir la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

**Cuarto.** El actual fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales continuará en el desempeño del encargo hasta que sea designado por la Cámara de Diputados quien deba ocupar la titularidad, una vez expedida la ley orgánica respectiva.

**Notas:**

1 García-Pelayo, Manuel. "El estatus del tribunal constitucional", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, volumen I, número 1, 1981, páginas 11-34.

2 Cárdenas Gracia, Jaime F. *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, segunda edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, página 244.

3 Tesis P/J 20/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, novena época, mayo de 2007, página 1647, número de registro IUS: 172456.

4 Tesis P/J 12/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, novena época, febrero de 2008, página 1871, número de registro IUS: 170238.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de febrero de 2011.— Diputados: Omar Fayad Meneses, Noé Fernando Garza Flores, Sergio Lobato García, Carlos Manuel Joaquín González, Jesús María Rodríguez Hernández, José Manuel Agüero Tovar, María de Jesús Aguirre Maldonado (rúbricas).»

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada:** Gracias a usted, diputado. **Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales para dictamen.**

**El diputado José Ramón Martel López** (desde la curul): Señor presidente, quisiera solicitar adherirme a la propuesta del diputado.

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada:** Está a su disposición en la mesa de esta Secretaría el documento.

Se pospone la intervención de la diputada Claudia Ruiz Massieu Salinas, que aparece en el orden del día con el numeral 30.

---

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO  
Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

---

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada:** Pasamos al capítulo de iniciativas de diputadas y de diputados, de sólo turno. Esta Presidencia recibió del diputado César Augusto Santiago Ramírez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

**La Secretaria diputada María de Jesús Aguirre Maldonado:** «Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cargo del diputado César Augusto Santiago Ramírez, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, ciudadano diputado César Augusto Santiago Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción I, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77 y 78 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso Gene-

ral de los Estados Unidos Mexicanos, presenta la iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

### Exposición de motivos

La rendición de cuentas de carácter horizontal constituye un mecanismo fundamental que incide en la calidad de la democracia. Dicho instrumento se desarrolla entre distintas instituciones estatales con la autoridad constitucional y legal para emprender acciones por actos u omisiones de otros agentes del Estado. En este tipo de rendición de cuentas, los órganos se fiscalizan mutuamente con base en el principio de división de poderes.

De esa manera, el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados tiene atribuciones para evaluar la gestión financiera de los órganos del Estado que ejerzan recursos públicos comprobando que los mismos cumplan con lo establecido en el marco constitucional y legal correspondiente.

La finalidad de la fiscalización es fomentar la correcta aplicación de los recursos públicos y promover las sanas prácticas administrativas en todas las instituciones del Estado.

Al respecto, el 30 de marzo de 2006 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, cuyo objetivo fundamental fue eliminar la incertidumbre y reducir el margen de discrecionalidad de las autoridades hacendarias en el manejo de los recursos públicos ante los vacíos legales existentes en la materia, especialmente en los siguientes rubros:

- a) Equilibrio presupuestal. Se determinó que el gasto propuesto por el Ejecutivo federal dentro del paquete presupuestal debe contribuir al equilibrio presupuestario y sólo eventualmente, se puede prever un déficit;
- b) Determinación del precio del petróleo. Se incluyó una fórmula para determinar el precio del petróleo y evitar que año con año se discuta la base para calcular su precio;
- c) Excedentes petroleros. Se estableció expresamente el destino de los excedentes petroleros hacia cuatro fondos específicos, para evitar la discrecionalidad en su manejo.

d) Recortes presupuestarios. Se determinó que en caso de disminución de los ingresos previstos en la ley de la materia, el Ejecutivo federal podrá aplicar una serie de normas de disciplina presupuestaria;

e) Subejercicios. Se previó que en caso de subejercicio, las dependencias y entidades deben subsanarlos en un plazo de 90 días naturales y, en caso de no hacerlo, los recursos se reasignarán a los programas sociales y de inversión en infraestructura que la Cámara de Diputados señale en el Presupuesto de Egresos de la Federación;

f) Programación. Se señaló que el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación se debe presentar y aprobar con base en las siguientes clasificaciones, cuando menos: administrativa, funcional y programática, económica y geográfica;

g) Aprobación del paquete presupuestal. Se estableció un procedimiento distinto para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación;

h) Aprobación del paquete presupuestal en el último año de gobierno. Quedó establecido que el Ejecutivo federal debe elaborar anteproyectos de la iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación y del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en apoyo al Presidente electo, con inclusión de sus recomendaciones, a efecto de que éste último los presente a la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de diciembre del año de que se trate;

i) Adecuaciones presupuestarias. Se prevé que las adecuaciones presupuestarias deben realizarse únicamente cuando permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas gubernamentales;

j) Subsidios. Se determinaron las normas para el suministro de subsidios y transferencias, disponiéndose que será dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación donde la Cámara de Diputados determinará los programas sujetos a reglas de operación a través de los cuales se otorguen subsidios, y

k) Acceso a la información. Se contempla la obligación para los ejecutores del gasto de remitir a la Cámara de Diputados la información que les solicite relacionada con sus respectivos presupuestos. Asimismo, se incluyeron una serie de disposiciones sobre la información mensual y trimestral que el Ejecutivo federal deberá entregar a la Cámara de Diputados.

Al respecto, se han llevado a cabo reformas constitucionales y legales que han dado forma a un entramado jurídico cuyo objetivo es lograr que la rendición de cuentas sea clara, objetiva, comparable, confiable y transparente.

En razón de lo anterior, la expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria constituyó uno de los pasos más importantes que se han dado en los últimos años para establecer las bases técnicas que permitan una auténtica política de rendición de cuentas.

Sin embargo, existen aspectos que deben ser mejorados para incrementar la confiabilidad de los sistemas de rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos. La cuenta pública y los informes que se rindan sobre la materia, deben ser los instrumentos más importantes para que los entes encargados de la fiscalización se cercioren de que las normas y los procedimientos destinados a la rendición de cuentas hayan cumplido su fin. La fiscalización de los recursos públicos tiene que aportar evidencias suficientes de que el gasto ejercido se ajusta a los propósitos establecidos por el Poder Legislativo en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como proporcionar los datos indispensables para que la ciudadanía verifique que sus recursos públicos se han empleado honestamente y aplicado a los fines para los que fueron programados.

En un Estado de derecho es importante eliminar los espacios de discrecionalidad para el manejo de los recursos públicos. Por ello, la presente reforma no solo busca eliminar dichas zonas, también tiene por finalidad garantizar que las decisiones que toman los órganos del Estado en materia de ingresos y gasto público no se aparten de los programas y las políticas públicas que ejecutarán los órganos de la administración pública en el ejercicio fiscal correspondiente, con la anuencia del Poder Legislativo federal.

En relación con los fideicomisos públicos, se ha observado que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha expedido lineamientos para normar el destino del patrimonio de fideicomisos disueltos y autorizar su aplicación a fines distintos a los previstos originalmente en el contrato de fideicomiso. La falta de información pormenorizada sobre la situación financiera de los mismos, así como las justificaciones para su extinción, constituyen un espacio de opacidad que debe ser regulado. En razón de lo anterior, se propone plasmar a nivel legal los elementos mínimos que deben contener los informes trimestrales y la Cuenta Pública relativa a los fideicomisos públicos.

Por otra parte, el Ejecutivo federal ha convertido el manejo de los subejercicios presupuestarios en un instrumento indebido para la reasignación de recursos. Por ello, se propone reformar el último párrafo del artículo 23 de la ley en cuestión estableciendo la obligación a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de reportar, a la Cámara de Diputados, los subejercicios en los informes trimestrales y el resultado final de la Cuenta Pública.

Asimismo, la reforma adiciona un segundo párrafo al artículo 38 de la ley que nos ocupa contemplando que el Ejecutivo federal informe sobre las erogaciones destinadas a la publicidad y la propaganda gubernamental con la finalidad de inhibir el gasto excesivo en dicha materia. Además, la reforma establece la obligación de publicar la información citada en el Diario Oficial de la Federación e Internet, contribuyendo con ello a la transparencia y la rendición de cuentas en la materia.

También la iniciativa adiciona un último párrafo al artículo 58 de la Ley a fin de establecer la obligación, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de informar a la Cámara de Diputados sobre las adecuaciones presupuestales en los informes trimestrales, además de que dicha dependencia deberá publicar la información aludida en la página de Internet correspondientes.

Finalmente, en virtud de que la evaluación de los resultados de los programas sujetos a reglas de operación ha sido blanco de constantes críticas por la complejidad técnica de su marco legal, la presente iniciativa adiciona el último párrafo del artículo 78 contemplando la obligación de plasmar dichas evaluaciones en los informes trimestrales que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público rinda a la Cámara de Diputados, así como de publicarlas en Internet.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

**Artículo Único.** Se reforman el tercer párrafo del artículo 11, los últimos párrafos de los artículos 23 y 58 y el primer párrafo del artículo 78; se adiciona un segundo párrafo al artículo 38 y se deroga el tercer párrafo del artículo 78, todos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

#### **Artículo 11. (...)**

(...)

**Sin perjuicio de lo señalado en el artículo 107**, los informes trimestrales y la Cuenta Pública incluirán un reporte **pormenorizado, en los términos del Reglamento, respecto de:**

**I. El cumplimiento del objeto y fines de los fideicomisos, las metas alcanzadas, así como el listado de beneficiarios o receptores de los recursos de acuerdo con su destino;**

**II. El reporte de la situación financiera, que refleje sus activos, pasivos y patrimonio total, con expresión de:**

a) Disponibilidad al cierre del periodo;

a) Saldo del año anterior;

a) Aportaciones de recursos por tipo de fuente;

a) Rendimientos financieros;

a) Egresos por tipo de destino, y

f) Recursos reservados, comprometidos, devengados, transferidos, pagados, cancelados y, en su caso, reintegrados al patrimonio del fideicomiso.

**Las dependencias y entidades de la administración pública pondrán esta información a disposición del público en general, a través de la página de Internet correspondiente.**

Artículo 23.- (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Los subejercicios que resulten de los presupuestos de las dependencias y entidades, deberán subsanarse en un plazo máximo de 90 días naturales. En caso contrario dichos recursos se reasignarán a los programas sociales y de inver-

sión en infraestructura que la Cámara de Diputados haya previsto en el Presupuesto de Egresos. La Secretaría **reportará los subejercicios existentes en los informes trimestrales y el resultado final en la Cuenta Pública** a la Cámara, remitiéndole la información correspondiente.

#### Artículo 38.- (...)

**La Secretaría de Gobernación enviará a la Cámara de Diputados la información correspondiente a las erogaciones del Ejecutivo federal destinadas a comunicación social, la cual incluirá el uso de tiempos oficiales, en los informes trimestrales y la Cuenta Pública. Además dicha dependencia deberá publicar dicha información a través de su página de Internet.**

#### Artículo 58. (...)

(...)

(...)

**La Secretaría hará del conocimiento de la Cámara de Diputados las adecuaciones presupuestarias y justificaciones pormenorizadas, en los informes trimestrales, además de publicarlas en la página de Internet que corresponda. Cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones.**

**Artículo 78.-** Las dependencias o las entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector, deberán realizar una evaluación de resultados de los programas sujetos a reglas de operación, por conducto de expertos, instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los **programas, así como informar de dicha evaluación a la Cámara de Diputados en los informes trimestrales que correspondan, publicándola en la página de Internet correspondiente.**

#### Transitorios

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

**Artículo Segundo.** El presidente de la república, en uso de sus facultades constitucionales y legales, deberá expedir las modificaciones al reglamento correspondiente en un plazo no mayor a 90 días contados a partir de la fecha en que entre en vigor el presente decreto.

**Artículo Tercero.** Quedan derogadas todas las disposiciones legales que se opongan al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de febrero de 2011.— Diputado César Augusto Santiago Ramírez (rúbrica).»

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada: Túrnese a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para dictamen.**

---

#### ARTICULOS 74 Y 79 CONSTITUCIONALES

---

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada:** Se recibió del diputado César Augusto Santiago Ramírez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**La Secretaria diputada María de Jesús Aguirre Maldonado:** «Iniciativa que reforma los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado César Augusto Santiago Ramírez, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, ciudadano diputado César Augusto Santiago Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXI 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, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, vengo a presentar a esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo cuarto de la fracción VI del artículo 74; el párrafo quinto de la fracción I, así como los párrafos primero, segundo, tercero y séptimo de la fracción II del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



### Exposición de Motivos

El 25 de marzo de 2010, fue presentada ante esta soberanía la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Francisco Rojas Gutiérrez, Emilio Chuayffet Chemor y César Augusto Santiago Ramírez, del Grupo Parlamentario del PRI.

Dicha iniciativa contempla, entre otros, los siguientes aspectos: modifica el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 74 con el fin de que en las auditorías sobre el desempeño no exista la limitante de emitir únicamente recomendaciones sobre el mismo, estableciendo la emisión de cualquier otra acción que proceda sobre las disposiciones jurídicas aplicables; establece que la cuenta pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a las tardar el 31 de enero del año siguiente; modifica el nombre del Informe de Resultado agregando el término “fiscalización superior”; adiciona un tercer párrafo al artículo 79 con el objetivo de que la Auditoría Superior de la Federación pueda iniciar la revisión de los recursos presupuestales, financieros. Así como de su desempeño del ejercicio fiscal concluido a partir del primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio respectivo, con base en un programa preliminar de auditorías e incorpora un cuarto párrafo al artículo 79 con el objetivo de que la Auditoría citada, en los trabajos de planeación, durante el ejercicio en curso, pueda practicar revisiones preliminares y solicitar información lo que le permitirá contar anticipadamente con elementos para el desarrollo de las auditorías y finalmente modifica la fracción II del artículo 79 a fin de que la Auditoría Superior de la Federación rinda el informe de resultados en un plazo de 6 meses contado a partir de que reciba la cuenta pública

Por lo que hace a la fiscalización y rendición de cuentas, en la iniciativa citada quedaron plasmadas diversas inquietudes cuyo objetivo es fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación, así como que la Cámara de Diputados cuente de manera más oportuna con los resultados de las auditorías que realiza dicho órgano técnico. Por ello, en la reforma aludida se incluyeron diversos aspectos que guardan relación con la revisión de la Cuenta Pública y que fortalecen las facultades de fiscalización a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, con el propósito de que la rendición de cuentas se realice con mayor oportunidad y de que los resultados obtenidos sean aprovechados en las discusiones presupuestales.

La presente iniciativa tiene como objetivo complementar la propuesta señalada. Al respecto, la propuesta que nos ocupa establece en el artículo 74, fracción VI que la Cámara concluirá la revisión de la cuenta pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y las conclusiones técnicas tanto de los informes individuales de auditoría como del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Como se puede apreciar, la presente iniciativa de reforma constitucional adiciona la figura de los informes individuales de la Cuenta Pública con el fin de adelantar la información que la Auditoría Superior de la Federación debe entregar a la Cámara de Diputados con motivo del resultado de su tarea de fiscalización, sin perjuicio de la entrega posterior, en el plazo señalado en la Constitución, del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Se propone un nuevo mecanismo para que la fiscalización directa por parte de la Auditoría Superior de la Federación también se realice a través de la figura de revisión de situación excepcional con los requisitos que para tal efecto establezca la ley de la materia y previo examen de procedencia; una vez concluida la revisión, la entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá la obligación de rendir un informe individual de auditoría a la Cámara de Diputados. Con este cambio la Auditoría Superior de la Federación podrá, de manera directa, fiscalizar el ejercicio en curso. Cabe recordar que actualmente dicha figura de situación excepcional limita la actuación de esta entidad de fiscalización superior de la Federación, al requerir únicamente un informe de situación excepcional a las entidades fiscalizadas.

Los informes individuales de auditoría hacen referencia al resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública, conforme vayan concluyendo las auditorías practicadas a cada una de las entidades fiscalizadas, por lo que dicha modificación permitirá, tanto a la Cámara de Diputados como a la ciudadanía en general, contar con información oportuna respecto al destino de los recursos públicos federales del ejercicio fiscal en curso, sin tener que esperar hasta que se emita el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Para contribuir a este propósito, la reforma que nos ocupa prevé que los informes individuales aludidos deberán contener en el dictamen de su revisión un apartado específico

con las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación que, en los casos en donde no se atiende el resultado observado, deberá incluir una síntesis de las justificaciones y aclaraciones que hubieran presentado las entidades fiscalizadas. Para ello, previamente a la presentación de los informes individuales, la Auditoría Superior de la Federación hará del conocimiento de las entidades fiscalizadas los resultados de su revisión a fin de que presenten las justificaciones o aclaraciones que consideren procedentes.

Por otra parte, la presente iniciativa establece la figura del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública que constituye una síntesis que incorpora los aspectos más relevantes de los resultados obtenidos en el proceso de fiscalización de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente.

Asimismo, la reforma legal en cuestión contempla que a partir de la notificación de los informes individuales a las entidades fiscalizadas correrá el término de hasta treinta días hábiles para que presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes para atender las recomendaciones y acciones promovidas. Para ello, el titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación deberá enviarles los informes individuales que les correspondan a más tardar dentro de los diez días hábiles siguientes al día en que se hayan entregado a la Cámara de Diputados.

Finalmente, la presente reforma contempla la obligación de la entidad de fiscalización superior de la Federación de guardar reserva de sus actuaciones y observaciones respecto de los informes individuales hasta el momento de su presentación a la Cámara de Diputados.

Por lo expuesto y con fundamento en las disposiciones invocadas en el proemio, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo cuarto de la fracción VI del artículo 74; el párrafo quinto de la fracción I, así como los párrafos primero, segundo, tercero y séptimo de la fracción II del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

...

...

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas **tanto de los informes individuales de auditoría como del informe general ejecutivo** del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

...

**Artículo 79.** ...

...

I. ...

...

...

...

Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá **previo examen de procedencia, fiscalizar de manera directa** durante el ejercicio fiscal en curso, los conceptos denunciados. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe **individual de auditoría** a la Cámara de Diputados y, en su caso, **ejercherà las acciones promovidas a que haya lugar;**

II. Entregar **los informes individuales de auditoría a la Cámara de Diputados, conforme vayan concluyendo las mismas** y el Informe General Ejecutivo del Resultado de la **Fiscalización Superior** de la Cuenta Pública, a la Cámara de Diputados **a más tardar el último día hábil del mes de septiembre, los cuales** se someterán a la consideración del Pleno de dicha Cámara y tendrán carácter público. **Los Informes individuales de auditoría incluirán el dictamen de su revisión**, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya **una síntesis de las justificaciones y aclaraciones** que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas, **únicamente en los casos en donde no se atiende el resultado observado. El Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública contendrá los elementos que al efecto establezcan las disposiciones legales aplicables.**

Para tal efecto, de manera previa a la presentación de **los informes individuales de auditoría** se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la entidad de fiscalización superior de la Federación para la elaboración **de los informes individuales de auditoría.**

El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas **los informes individuales de auditoría que les corresponda**, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que **haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo** a la Cámara de Diputados, **mismos que contendrán** las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

...

...

...

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda **los informes individuales de auditoría** a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;...

### Transitorios

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

**Artículo Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir las modificaciones correspondientes a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas en un plazo no mayor a 180 días contados a partir de la fecha en que entre en vigor el presente decreto.

**Artículo Tercero.** Quedan derogadas todas las disposiciones legales que se opongan al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de febrero del 2011.— Diputado César Augusto Santiago Ramírez (rúbrica).»

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada: Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales para dictamen.**

---

LEY GENERAL DE PROTECCION CIVIL -  
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES  
ADMINISTRATIVAS DE LOS  
SERVIDORES PUBLICOS -  
LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES  
AL SERVICIO DEL ESTADO -  
LEY FEDERAL DEL TRABAJO

---

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada:** Se recibió del diputado Sergio Mancilla Zayas, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Protección Civil; de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la Ley Federal del Trabajo.

**La Secretaria diputada María de Jesús Aguirre Maldonado:** «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes General de Protección Civil, Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y Federal del Trabajo, a cargo del diputado Sergio Mancilla Zayas, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Sergio Mancilla Zayas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 10, párrafo tercero, fracción II, de la Ley General de Protección Civil; y se adicionan las fracciones XXV al artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, IX al artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y XIV al artículo 134 de la Ley Federal del Trabajo, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Por su ubicación geográfica, México se encuentra sujeto a diversos fenómenos naturales que pueden derivar en casos de desastre. Entre las calamidades a que más está expuesto el territorio nacional resaltan los sismos, que en el transcurso de la historia han sido de significación especial, tanto por su frecuencia como por los daños que han ocasionado, particularmente los ocurridos en la Ciudad de México en septiembre de 1985.

En la dinámica de la naturaleza del país, la presencia de fallas geológicas activas y la acción de las placas tectónicas son factores siempre presentes. En la capital y en otras ciudades del país, a estos elementos se adicionan características adversas del subsuelo y gran densidad poblacional, que propician riesgo sísmico.

Ante tales hechos, la acción gubernamental se orienta a informar y capacitar a los ciudadanos para enfrentar eficazmente los fenómenos sísmicos, con base en conocimientos objetivos. De ahí que el propósito particular de este fascículo sea presentar la información sísmica más reciente y contribuir a la consolidación de la cultura de protección civil, sobre la cual habrán de sustentarse las acciones en pro de la prevención de desastres (Gutiérrez Martínez, Castro,

*et. al. Sismos*, quinta edición, serie Fascículos, Cenapred, Segob, SNPC, México, 2008, página 3).

En todo Estado que se precie de moderno, las políticas públicas en materia de protección civil deben tener carácter estratégico para el mantenimiento de la estabilidad social, por lo cual la prevención de desastres debe integrarse a la política de planeación y desarrollo.

La prevención implica tres tipos de acciones: las dirigidas a evitar los riesgos, las encaminadas a controlar los riesgos y las que se dirigen a mitigar el impacto destructivo de los desastres sobre los bienes de la población y, en particular, sobre la vida.

Las acciones encaminadas a prevenir o controlar los efectos de un desastre natural deben ser tales, que permitan a las personas autoprotgerse, para lo cual es necesario que tengan conocimientos básicos para reaccionar ante un evento de la naturaleza que, por su intensidad, puede tornarse destructivo y mortal.

Es importante hacer énfasis en la prevención, ante las lamentables pérdidas humanas y materiales, como consecuencia de movimientos telúricos ocurridos recientemente en diferentes lugares del mundo, como los sufridos en Haití, Chile, China y México.

La gama de actividades para la autoprotección incluye los simulacros por eventos sísmicos, los cuales si bien están considerados en la ley de la materia no están previstas su obligatoriedad ni su periodicidad, especialmente en lugares de alta concentración poblacional, como es el caso de centros de trabajo, donde la reacción ordenada y rápida ante un sismo podría marcar la diferencia para salvar vidas humanas.

Por tal motivo se estima necesario establecer en la ley la obligatoriedad del Estado de realizar periódicamente simulacros contra sismos en oficinas públicas, así como imponer la obligación de los servidores públicos y particulares que se encuentren en dichos inmuebles de participar en dichos simulacros.

Igualmente, se hace necesario que la obligatoriedad de los simulacros se extienda a los patrones o sus representantes y a los trabajadores, con objeto de que la población en general cuente con preparación para reaccionar ante un evento real como el ocurrido recientemente en Baja California, México.

Esta última previsión conduce a que ninguna persona se niegue o abstenga de participar en los simulacros que se lleven a cabo, especialmente los trabajadores, de tal forma que ante su negativa sin justificación, el Estado, en el ámbito de sus atribuciones, y los patrones puedan sancionar administrativa y laboralmente al omiso u omisos, por lo que la propuesta incorporaría como una obligación del trabajador la participación en simulacros que organice el Estado o patrón, en su caso.

Por lo expuesto, se somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforma el artículo 10, párrafo tercero, fracción II, de la Ley General de Protección Civil; y se adicionan las fracciones XXV al artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, IX al artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y XIV al artículo 134 de la Ley Federal del Trabajo**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 10, párrafo tercero, fracción II, de la Ley General de Protección Civil, para quedar como sigue:

Artículo 10. ...

...

...

**II. La realización semestral de al menos un simulacro** en los lugares de mayor afluencia de público, principalmente en: oficinas públicas, planteles educativos, edificios privados e instalaciones industriales, comerciales y de servicios;

III. a VIII. ...

**Artículo Segundo.** Se adiciona la fracción XXV al artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I. a XXIV. ...

**XXV. Participar en la realización de los simulacros de protección civil que se lleven a cabo en su centro de trabajo.**

...

**Artículo Tercero.** Se adiciona la fracción IX al artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para quedar como sigue:

Artículo 44. Son obligaciones de los trabajadores

I. a VIII. ...

**IX. Participar en la realización de los simulacros de protección civil que se lleven a cabo en su centro de trabajo.**

**Artículo Cuarto.** Se adiciona la fracción XIV al artículo 134 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 134. Son obligaciones de los trabajadores

**XIV. Participar en la realización de los simulacros de protección civil que se lleven a cabo en su centro de trabajo.**

#### Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de febrero de 2011.— Diputado Sergio Mancilla Zayas (rúbrica).»

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada: Túrnese a las Comisiones Unidas de Gobernación, de la Función Pública y de Trabajo y Previsión Social para dictamen.**

---

 LEY FEDERAL DEL TRABAJO
 

---

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada:** Se recibió del diputado José del Pilar Córdova Hernández, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 502 de la Ley Federal del Trabajo.

**La Secretaria diputada María de Jesús Aguirre Maldonado:** «Iniciativa que reforma el artículo 502 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado José del Pilar Córdova Hernández, del Grupo Parlamentario del PRI

José del Pilar Córdova Hernández, diputado federal de la LXI Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad en lo dispuesto en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se modifica el artículo 502 de la Ley Federal del Trabajo de acuerdo con la siguiente

### Exposición de Motivos

1. La legislación vigente considera la muerte a causa de un riesgo laboral y establece una indemnización para sus sobrevivientes que dependían económicamente de la o el trabajador.
2. Los términos de esta compensación se encuentran instaurados en la Ley Federal del Trabajo en el título noveno, "Riesgos de Trabajo", y en el artículo 502 dicta que la cantidad de indemnización en caso de muerte del trabajador será la equivalente al importe de setecientos treinta días de salario.
3. Este derecho se garantiza para los dependientes económicos del trabajador fallecido y la cantidad está calculada en base a 2 años de salario. Debemos tomar en cuenta que la muerte es una pérdida irreparable y que lo que se pretende con esta compensación es más bien una reparación material, por cuanto la indemnización debe guardar razonable equivalencia con la disminución o merma económica producida a raíz del hecho generador.
4. Entonces, dos años de salario no son suficientes en los tiempos actuales que vivimos, ya que la alimentación y

sustento es cada vez más cara, por ello debemos considerar aumentar el monto de la indemnización.

5. En otros países como Ecuador la codificación vigente del Código del Trabajo dispone el pago de una indemnización estándar para los casos de muerte por accidente de trabajo, equivalente al pago de una suma del sueldo o salario de 4 años.

6. En México es necesario actualizar las tasas que rigen derechos como las indemnizaciones, con miras en lograr justicia laboral para los trabajadores y sus dependientes.

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

### Decreto

**Único.** Se modifica la fracción I del artículo 502 de la Ley Federal del Trabajo para quedar como sigue:

**Artículo 502.** En caso de muerte del trabajador, la indemnización que corresponda a las personas a que se refiere el artículo anterior será la cantidad equivalente al importe de **mil noventa y cinco días** de salario, sin deducir la indemnización que percibió el trabajador durante el tiempo que estuvo sometido al régimen de incapacidad temporal.

### Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de febrero de 2011.— Diputado José del Pilar Córdova Hernández (rúbrica).»

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada: Túrnese a la Comisión de Trabajo y Previsión Social para dictamen.**

---

 LEY FEDERAL DEL TRABAJO
 

---

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada:** Se recibió del diputado José del Pilar Córdova Hernández, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo.

**La Secretaria diputada María de Jesús Aguirre Maldonado:** «Iniciativa que reforma el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado José del Pilar Córdova Hernández, del Grupo Parlamentario del PRI

José del Pilar Córdova Hernández, diputado federal a la LXI Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad en lo dispuesto en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma la fracción I del artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo, de acuerdo con la siguiente

### Exposición de Motivos

1. Uno de los aspectos que cubre la Ley Federal del Trabajo son los riesgos de trabajo, entre los cuales se contempla la muerte del trabajador.

2. En nuestra cultura la muerte resulta una pérdida irreparable, sin embargo existen derechos de los trabajadores respecto a su muerte con función compensatoria, ya que al morir el trabajador se ve seriamente afectado el patrimonio básico del difunto y de su familia.

3. Es necesario garantizar a los herederos la reparación de los daños materiales a causa del suceso que le dio muerte al trabajador, es decir, de la pérdida de su salario y por lo tanto el sustento de la familia.

5. Por esta razón la Ley establece una indemnización cuando el riesgo laboral traiga como consecuencia la muerte del trabajador.

5. El propósito de esta indemnización es restituir el patrimonio de la víctima a la situación anterior al suceso que le ocasionó perjuicios, en el caso de la muerte es necesario tener en cuenta el patrimonio que ha sido perjudicado por su causa. En el caso del trabajador, lo que se perjudica es a la familia que le sobrevive y que dependía económicamente de él o ella, ya que sin esa fuente de ingresos, son muchos los aspectos en la vida de sus dependientes económicos los que se ven severamente vulnerados.

6. La ley dicta que quienes tendrán derecho a recibir la indemnización en los casos de muerte son “La viuda o el viudo

do que hubiese dependido económicamente de la trabajadora y que tenga una incapacidad del 50 por ciento o más, y los hijos menores de dieciséis años y los mayores de esta edad si tienen una incapacidad de 50 por ciento o más”. Como vemos, hay dos puntos críticos en este artículo, ya que condiciona a los beneficiarios a tener una incapacidad del 50 por ciento o más, siendo que aunque no estén incapacitados deben tener el derecho a la indemnización por el simple hecho de haber sido dependientes económicos del trabajador fallecido.

7. Es importante suprimir este condicionamiento para que los beneficiarios tengan la reparación del daño material generado por el suceso que ocasionó la muerte del trabajador.

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

### Decreto

**Único:** Se modifica la fracción I del artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

**Artículo 501.** Tendrán derecho a recibir la indemnización en los casos de muerte:

**I. La viuda o el viudo que hubiese dependido económicamente del o la trabajadora, los hijos menores de dieciséis años, y los mayores de esta edad si tienen una incapacidad de 50 por ciento o más;**

De la fracción II. a la V. ...

### Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 17 días del mes de febrero de 2011.— Diputado José del Pilar Córdova Hernández (rúbrica).»

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada: Túrnese a la Comisión de Trabajo y Previsión Social para dictamen.**

## LEY FEDERAL DEL TRABAJO

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada:** Se recibió del diputado José del Pilar Córdova Hernández, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 517 de la Ley Federal del Trabajo.

**La Secretaria diputada María de Jesús Aguirre Maldonado:** «Iniciativa que reforma el artículo 517 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado José del Pilar Córdova Hernández, del Grupo Parlamentario del PRI

José del Pilar Córdova Hernández, diputado federal de la LXI Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad en lo dispuesto en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se le que adiciona un tercer párrafo a la fracción II del artículo 517 de la Ley Federal del Trabajo de acuerdo con la siguiente

### Exposición de Motivos

1. La Ley Federal del Trabajo vigente, en el título décimo, regula las prescripciones de las acciones laborales; establece que éstas prescriben en un año, con sus respectivas excepciones; una de ellas es la concerniente a las acciones de los patrones para despedir a los trabajadores, para disciplinar sus faltas y para efectuar descuentos en sus salarios, en estos casos la prescripción es de un mes a partir del día siguiente a la fecha en que se tenga conocimiento de la causa, de la separación o de la falta, desde el momento en que se comprueben los errores cometidos, o las pérdidas o averías imputables al trabajador, o desde la fecha en que la deuda sea exigible.

2. Sin embargo, en ningún lugar de este título habla de la prescripción de la falta en sí, es decir, solo regula la prescripción de las acciones del patrón y no de los motivos que fundan éstas.

3. Por tal razón es importante que la ley especifique que si el patrón no ejerce acción por falta de interés o conocimiento sobre la falta cometida por el trabajador, ésta debe tener una vigencia y caducidad para que el patrón ejerza la acción correspondiente.

4. Otros países, tienen prescripciones específicas, como España, cuyo artículo 60 del Estatuto de los Trabajadores, dicta que respecto a estos, en todo caso prescribe la falta a los seis meses de haberse cometido.

5. Pero esta prescripción, que se está proponiendo, sólo debe añadirse a la ya vigente, es decir agregar que después de haber sido cometida la falta, debe caducar.

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

### Decreto

**Único.** Se adiciona un tercer párrafo, recorriéndose en el orden el sucesivo, de la fracción II del artículo 517 de la Ley Federal del Trabajo para quedar como sigue:

**Artículo 517.** Prescriben en un mes:

I. Las acciones de los patrones para despedir a los trabajadores, para disciplinar sus faltas y para efectuar descuentos en sus salarios; y

II. Las acciones de los trabajadores para separarse del trabajo.

En los casos de la fracción I, la prescripción corre a partir, respectivamente, del día siguiente a la fecha en que se tenga conocimiento de la causa, de la separación o de la falta, desde el momento en que se comprueben los errores cometidos, o las pérdidas o averías imputables al trabajador, o desde la fecha en que la deuda sea exigible.

**Las faltas de los trabajadores prescriben, en todo caso, a los seis meses de haberse cometido.**

En los casos de la fracción II, la prescripción corre a partir de la fecha en que se tenga conocimiento de la causa de separación.

### Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de febrero de 2011.— Diputado José del Pilar Córdova Hernández (rúbrica).»



**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada: Túrnese a la Comisión de Trabajo y Previsión Social para dictamen.**

---

#### LEY FEDERAL DEL TRABAJO

---

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada:** Se recibió del diputado José del Pilar Córdova Hernández, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 133 de la Ley Federal del Trabajo.

**La Secretaria diputada María de Jesús Aguirre Maldonado:** «Iniciativa que reforma el artículo 133 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado José del Pilar Córdova Hernández, del Grupo Parlamentario del PRI

José del Pilar Córdova Hernández, diputado federal de la LXI Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona un segundo párrafo a la fracción VII del artículo 133 de la Ley Federal del Trabajo de acuerdo con la siguiente

#### Exposición de Motivos

1. En la Ley Federal del Trabajo el patrón tiene diversas obligaciones con el trabajador y viceversa; existen ciertas acciones que el patrón tiene prohibidas ya que atentan contra la integridad, seguridad y derechos del trabajador.

2. A pesar de lo que dicta la ley, el patrón por su conveniencia, muchas veces busca la manera de atropellar al trabajador con cualquier pretexto o incluso malversar las leyes para perjudicar o lograr que este último haga lo que más le convenga al primero.

3. El empleador debe darse cuenta del valor de un trabajador, ya que es quien saca adelante la empresa por lo cual merece un pago justo y un trato que no lesione de ninguna forma su integridad ni física ni moral.

4. Ciertamente la ley no puede adivinar las acciones que idearan los patrones en el futuro, por lo cual no se puede legislar sobre estas, sin embargo, se pueden colocar candados para que, en lo general, no se obligue al trabajador, por sus necesidades de trabajo, a realizar cualquier acción que le afecte directa o indirectamente, a corto o largo plazo.

5. Esta iniciativa propone que se adicione un segundo párrafo a la fracción VII del artículo 133, para que se establezca que el patrón no podrá imponer al trabajador bajo ninguna circunstancia ni por ningún medio o pretensión para que el primero lleve a cabo algún acto que le perjudique al segundo.

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

#### Decreto

**Único.** Se adiciona un segundo a la fracción VII del artículo 133 de la Ley Federal del Trabajo para quedar como sigue:

**Artículo 133.** Queda prohibido a los patrones:

De la fracción I a la VI...

VII. Ejecutar cualquier acto que restrinja a los trabajadores los derechos que les otorgan las leyes.

**Coaccionar de alguna manera al trabajador para realizar cualquier acto contra voluntad de este último;**

De la fracción VIII a la XI...

#### Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de febrero de 2011.— Diputado José del Pilar Córdova Hernández (rúbrica).»

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada: Túrnese a la Comisión de Trabajo y Previsión Social para dictamen.**

## LEY FEDERAL DEL TRABAJO

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada:** Se recibió del diputado José del Pilar Córdova Hernández, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo.

**La Secretaria diputada María de Jesús Aguirre Maldonado:** «Iniciativa que reforma el artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado José del Pilar Córdova Hernández, del Grupo Parlamentario del PRI

José del Pilar Córdova Hernández, diputado federal a la LXI Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se modifica la fracción IV del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo, de acuerdo con la siguiente:

### Exposición de Motivos

1. La importancia de la lactancia está reconocida por la misma Secretaría de Salud, quien asegura que los niños malnutridos que sobreviven caen enfermos más a menudo y sufren durante toda su vida las consecuencias del retraso en su desarrollo. Estos conceptos son base de la estrategia mundial para la alimentación del lactante y del niño pequeño, elaborada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.

2. Una de las advertencias que hace la Secretaría es que no practicar la lactancia natural y, en especial, aquella que se da exclusivamente durante el primer medio año de vida, representa un factor de riesgo importante en los efectos de morbilidad y mortalidad del lactante y del niño pequeño, que se agrava aún más por la alimentación complementaria inadecuada. Las repercusiones duran toda la vida y son, entre otras: malos resultados escolares, poca productividad y dificultades de desarrollo intelectual y social.

3. Además, agrega la secretaría, los bebés adquieren anticuerpos a través de la leche materna que los protege contra enfermedades, principalmente diarreas, recibe una nutrición completa y es un alimento que no ocasiona gastos económicos a la familia.

4. El artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo (ley), establece los derechos que tendrán las madres trabajadoras; uno de estos, es el que aborda la fracción IV, donde especifica que en el periodo de lactancia tendrán dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos.

5. Este derecho fue pensado en beneficio de las madres trabajadoras y en el de los bebés que necesitan una adecuada alimentación para su sano desarrollo y crecimiento.

6. Sin embargo, no se toma en cuenta el caso de los partos múltiples, en los cuales debe considerarse que una madre, necesita más tiempo para alimentar a dos o más bebés a la vez. Ya que si hacemos un análisis proporcional de lo que marca la Ley actual nos encontramos con que si la madre tiene en el parto un hijo, disfruta por derecho de una hora, si tuviera dos hijos, tiene derecho a media hora para cada uno, si tuviera tres hijos, le tocan 20 minutos a cada uno y así en lo sucesivo. Esto quiere decir que entre más hijos tenga es menos tanto el tiempo como la calidad que le dedica a la alimentación de sus bebés.

7. La ley debe actualizarse en este sentido para proteger a las madres trabajadoras que tienen en un solo parto más de un bebé, ya que estos necesitarán más tiempo para ser alimentados apropiadamente.

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

### Decreto

**Único:** Se modifica el segundo párrafo del artículo 170, fracción IV, de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

**Artículo 170.** Las madres trabajadoras tendrán los siguientes derechos:

De la I. a la III. ...

IV. En el periodo de lactancia tendrán dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos, en el lugar adecuado e higiénico que designe la empresa; **la duración de los reposos se incrementará proporcionalmente en los casos de parto múltiple;**

De la V. a la VII. ...

### Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 15 días del mes de febrero de 2011.— Diputado José del Pilar Córdova Hernández (rúbrica).»

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada: Túrnese a la Comisión de Trabajo y Previsión Social para dictamen.**

---

### LEY FEDERAL DEL TRABAJO

---

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada:** Se recibió del diputado José del Pilar Córdova Hernández, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 66 de la Ley Federal del Trabajo.

**La Secretaria diputada María de Jesús Aguirre Maldonado:** «Iniciativa que reforma el artículo 66 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado José del Pilar Córdova Hernández, del Grupo Parlamentario del PRI

José del Pilar Córdova Hernández, diputado federal a la LXI Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se modifica el artículo 66 de la Ley Federal del Trabajo, de acuerdo con la siguiente

### Exposición De Motivos

1. El tiempo extraordinario es, de acuerdo a la Ley, cuando la jornada de trabajo se prolonga por circunstancias extraordinarias, es decir, cuando se necesita al trabajador más tiempo del comprendido en su jornada normal.

2. La Ley también indica que este tiempo extra no deberá exceder tres horas diarias ni tres días de la semana, sin em-

bargo en el artículo 68 indica que de exceder las 9 horas a la semana de trabajo extraordinario, éste tiempo se pagará al doscientos por ciento de la jornada normal.

3. Muchos patrones utilizan este recurso ya que necesitan del personal para llevar a cabo el trabajo que hace funcionar a la empresa pero también es cierto que de alguna manera abusan del tiempo extraordinario.

4. La presente propuesta pretende que se establezca un límite anual al tiempo extra, y que sobrepasando ese límite, se de la apertura para crear nuevas plazas y así emplear a más trabajadores.

5. Esta reforma impactaría de manera positiva y considerable en el país ya que la tasa de desempleo en México subió en diciembre de 2010 al 4.94 por ciento frente al 4.80 por ciento registrado en el mismo mes del año anterior, informó en enero de este año, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Según estas cifras, entre la Población Económicamente Activa existen un total de 2,321,800 personas sin empleo, cabe mencionar también el interés del gobierno, empresarios y trabajadores en la creación de fuentes de empleo.

6. En otros países encontramos este tope de tiempo extraordinario, por ejemplo, en el Estatuto de los Trabajadores de España, el artículo 35 dicta que “El número de horas extraordinarias no podrá ser superior a ochenta al año...” También establece en el mismo artículo que el gobierno podrá suprimir las horas extraordinarias para colocar a los trabajadores en paro forzoso (trabajadores en paro, en España, se refiere a los desempleados).

7. De esta manera podemos observar que, efectivamente el tiempo extraordinario muchas veces es necesario para el funcionamiento de una empresa, pero analizando la situación, al no tener límite esta modalidad, se abusa de ella, evitando así, crear nuevas plazas y por lo tanto más empleos para quienes carecen de él.

8. Esta modificación estimularía la creación de nuevos empleos combatiendo fuertemente la tasa de desempleo en el país.

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

**Decreto**

**Único:** Se modifica el artículo 68 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

**Artículo 66.** Podrá también prolongarse la jornada de trabajo por circunstancias extraordinarias, sin exceder nunca de tres horas diarias ni de tres veces en una semana.

El número de horas extraordinarias no podrá ser superior a 144 al año, de ser así, el patrón tendrá la obligación de crear nuevas plazas.

**Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de febrero del 2011.— Diputado José del Pilar Córdova Hernández (rúbrica).»

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada: Túrnese a la Comisión de Trabajo y Previsión Social para dictamen.**

---

**LEY FEDERAL DEL TRABAJO**


---

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada:** Se recibió del diputado José del Pilar Córdova Hernández, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 474 de la Ley Federal del Trabajo.

**La Secretaria diputada María de Jesús Aguirre Maldonado:** «Iniciativa que reforma el artículo 474 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado José del Pilar Córdova Hernández, del Grupo Parlamentario del PRI

José del Pilar Córdova Hernández, diputado federal a la LXI Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se modifica el artículo 474 de la Ley Federal del Trabajo, de acuerdo con la siguiente

**Exposición de Motivos**

1. La modernidad impacta en todos y cada uno de los aspectos de la vida del hombre, desde la forma de realizar su trabajo hasta el medio en el que recibe sus pagos.

2. Anteriormente, lo más común era que el trabajador recibiera su salario en efectivo de la mano del patrón, apegado a los preceptos de ley, sin embargo, hoy en día, es cada vez más frecuente el uso de los sistemas bancarios para realizar esta operación.

3. Esta acción implica para el trabajador, un traslado hacia la institución bancaria en la que le depositan su sueldo, con los consecuentes riesgos que esto implica.

4. En la Ley Federal del Trabajo (ley), no existe ninguna obligación para que los trabajadores cobren sus salarios a través de terceros. Pero en la realidad esta práctica es cada vez más común, beneficiando en forma directa a las instituciones bancarias, y sin ningún beneficio para los trabajadores.

5. En la ley se considera accidente de trabajo el que se sufre en el traslado de la casa del trabajador al centro donde labora y viceversa, sin embargo, no se toma en cuenta el traslado que se ocasiona del acto de cobrar el sueldo, ya que si el patrón pagara directamente al trabajador, éste no tendría que moverse al banco.

6. Es de exponerse que a partir de esta práctica los asaltos y secuestros expres se incrementaron exponencialmente en nuestro país, porque ya es del conocimiento público que cualquiera que es trabajador trae una tarjeta bancaria y los delincuentes acechan los cajeros y los bancos en los días de pago para despojar a los trabajadores de su salario.

7. Además de este riesgo, existe el de accidente en el traslado, ya sea del trabajo al banco o de la casa al banco o viceversa, el cual es un movimiento generado por el patrón, y actualmente no se encuentra considerado como accidente de trabajo en la ley.

8. Es de suma importancia considerar este punto, ya que de no ser por el pago bancario, el trabajador no tendría necesidad de ir al banco y arriesgarse a cualquier incidente o accidente en el trayecto.

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

### Decreto

**Único:** Se modifica el segundo párrafo del artículo 474 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

**Artículo 474.** Accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste.

Quedan incluidos en la definición anterior los accidentes que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar de trabajo y de éste a aquél, **así como los accidentes que se produzcan en el traslado ocasionado por motivo de cobro de salarios fuera del lugar de trabajo.**

### Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 15 días del mes de febrero de 2011.— Diputado José del Pilar Córdova Hernández (rúbrica).»

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada: Túrnese a la Comisión de Trabajo y Previsión Social para dictamen.**

---

### LEY FEDERAL DEL TRABAJO

---

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada:** Se recibió del diputado José del Pilar Córdova Hernández, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 495 de la Ley Federal del Trabajo.

**La Secretaria diputada María de Jesús Aguirre Maldonado:** «Iniciativa que reforma el artículo 495 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado José del Pilar Córdova Hernández, del Grupo Parlamentario del PRI

José del Pilar Córdova Hernández, diputado federal a la LXI Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se modifica el artículo 495 de la Ley Federal del Trabajo, de acuerdo con la siguiente

### Exposición de Motivos

1. El trabajo además de ser una actividad primordial en el desarrollo del ser humano, es también su principal fuente de ingresos.

2. El hombre está dotado con todo lo que necesita para realizar sus labores y desempeñarse adecuadamente tanto en la vida como en el trabajo, sin embargo y desafortunadamente, se dan los casos de accidentes en los que el trabajador sufre alguna incapacidad permanente total y ya no se puede desenvolver en el trabajo.

3. La Ley Federal del Trabajo protege a los trabajadores que se encuentran en estas circunstancias, dándoles una indemnización que consiste en 1095 días de salario.

4. Sin embargo, debemos estar conscientes de que en los tiempos actuales todo es mucho más caro, y este derecho debe actualizarse con la finalidad de brindarle al trabajador, que sufre una incapacidad permanente total, una mejor cantidad de indemnización.

5. El control sobre los salarios no permite que estos se incrementen en proporción a la inflación real, esto ha traído como consecuencia una alta pérdida del poder adquisitivo de nuestra moneda.

6. Los 1095 días de salario están calculados en base a tres años de salario, y la propuesta es que se aumente un año más, resultando la prestación de 4 años equivalente a 1460 días de salario.

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

### Decreto

**Único.** Se modifica el segundo párrafo del artículo 495 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

**Artículo 495.** Si el riesgo produce al trabajador una incapacidad permanente total, la indemnización consistirá en una

cantidad equivalente al importe de **mil cuatrocientos sesenta días de salario**.

### Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 15 días del mes de febrero del 2011.— Diputado José del Pilar Córdova Hernández (rúbrica).»

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada: Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social.**

---

## LEY FEDERAL DEL TRABAJO

---

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada:** Se recibió del diputado José del Pilar Córdova Hernández, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 995 de la Ley Federal del Trabajo.

**La Secretaria diputada María de Jesús Aguirre Maldonado:** «Iniciativa que reforma el artículo 995 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado José del Pilar Córdova Hernández, del Grupo Parlamentario del PRI

José del Pilar Córdova Hernández, diputado federal de la LXI Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se modifica el artículo 995 de la Ley Federal del Trabajo de acuerdo con la siguiente

### Exposición de Motivos

1. La Ley Federal del Trabajo es un instrumento legal que protege al trabajador del patrón. En ella se encuentran las reglas bajo las cuales debe funcionar la relación laboral, dicta desde los días de descanso hasta las obligaciones que tiene quien emplea en México.

2. Esta ley es de carácter obligatorio ya que está hecha para alcanzar una justicia laboral y el beneficio mutuo entre trabajador y patrón.

3. Es preponderante que esta ley siempre esté actualizada y que las repercusiones de no acatar el marco legal que ésta contiene, sean rigurosas y de aplicación inmediata.

4. En el título dieciséis, “Responsabilidades y Sanciones”, se encuentran precisamente como su nombre lo indica las sanciones; en este apartado se especifica el tipo de incumplimiento y la multa correspondiente.

5. Entre todas las infracciones enumeradas, se encuentra aquella que habla de la violación a las normas laborales que rigen a las mujeres y los menores.

6. En la cultura general mundial, la mujer y los menores son una prioridad que se antepone en cualquier situación, esto se debe a que las mujeres y los niños son de suma importancia en la preservación de la especie; México no es la excepción y en nuestro país las mujeres son consideradas de alta estima, ya que en nuestra cultura se le respeta, venera y admira; debido a que el valor de la familia está muy arraigado en la vida del mexicano, la mujer es de alto valor como símbolo de fortaleza familiar, de igual manera los menores son protegidos y las leyes les procuran bienestar y estabilidad.

7. La Ley Federal del Trabajo no es una excepción en la protección de la mujer y el menor, por ello en su artículo 995 establece que al patrón que viole las normas de trabajo de las mujeres y de los menores, se les impondrá multa por el equivalente de 3 a 155 veces el salario mínimo general.

8. Debido a la ya mencionada importancia que tienen las mujeres y niños, y lo vulnerables que son en las situaciones actuales, se deben actualizar las sanciones que se les imponen a los patrones que no cumplen con sus obligaciones o que violen los derechos laborales de este sector; es nuestra obligación como legisladores, hacer que la Ley deje claro, sin tibieza, que a nuestras mujeres y niños se les respeta y protege.

9. Por los fundamentos anteriores la presente propone que se incremente el monto de la multa en caso de violar las normas que rigen la situación laboral de mujeres y menores, para garantizar la protección y el sano desenvolvimiento de estos en el trabajo.

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

### Decreto

**Único.** Se modifica el segundo párrafo del artículo 995 de la Ley Federal del Trabajo para quedar como sigue:

**Artículo 995.** Al patrón que viole las normas que rigen el trabajo de las mujeres y de los menores, se le impondrá multa por el equivalente de **100 a 200** veces el salario mínimo general, calculado en los términos del artículo 992.

### Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de febrero del 2011.— Diputado José del Pilar Córdova Hernández (rúbrica).»

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada: Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social.**

---

### LEY GENERAL DE SALUD

---

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada:** Se recibió del diputado Heladio Gerardo Verver y Vargas Ramírez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud.

**La Secretaria diputada María de Jesús Aguirre Maldonado:** «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, a cargo del diputado Heladio Gerardo Verver y Vargas Ramírez, del Grupo Parlamentario del PRD

México es un país en que la cantidad de donaciones derivadas de personas fallecidas es mucho menor que la de donantes vivos. Lo anterior ha ocasionado que exista un gran déficit de órganos para pacientes que los requieren para poder vivir sanamente, derivado en gran parte de fallas en la legislación actual que no permite tener certidumbre sobre la disposición de órganos y el consentimiento de donación.

Es por lo anterior que la presente iniciativa pretende llenar las lagunas legales existentes al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La protección a la salud es un derecho con el que contamos todos los mexicanos y mexicanas, sin embargo, eso no significa que estemos saludables siempre. La ciencia médica ha realizado una gran cantidad de avances que nos permiten combatir las enfermedades y mejorar nuestra calidad de vida. Desafortunadamente, existen ocasiones en que los daños que tienen nuestros órganos no pueden ser reparados con los conocimientos existentes y la única forma de sanar a alguien es a través de la sustitución del órgano dañado, es decir, a través de un trasplante.

Desde los primeros trasplantes de la era moderna, hace más de 50 años, se han realizado muchos avances que han perfeccionado las técnicas quirúrgicas y de inmunosupresión, sin embargo, la legislación y la mentalidad de las personas no ha cambiado al mismo ritmo, esto último en parte resultado de lo anterior.

Los trasplantes han sido en los últimos años, preocupación de diversos organismos y redes internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Red/Consejo Iberoamericano de Donación y Trasplantes y Sociedad de Trasplantes y la Sociedad Internacional de Nefrología son solamente ejemplos destacados. Estos organismos han reflexionado a profundidad para recomendar a los Estados la incorporación de principios, pautas y estándares dentro de los marcos normativos para la regulación de la donación y los trasplantes.

La muerte y su diagnóstico, la figura del consentimiento, la donación entre vivos y sus restricciones, los donantes fallecidos, la trazabilidad de los órganos y tejidos, los profesionales de los trasplantes, el órgano de control nacional para la regulación y vigilancia de la donación y los trasplantes, la asignación y distribución bajo principios de justicia, equidad, igualdad y transparencia, el repudio al comercio y al tráfico de órganos así como al turismo de trasplantes y los aspectos éticos son temas tocados en la reflexión de expertos.

España y Estados Unidos se han convertido en referentes frente a la comunidad internacional gracias al establecimiento de políticas nacionales referentes al tema. Gracias a ellas España reporta tasas de donación de 34 personas por millón de habitantes, cubriendo el 44 por ciento de las ne-

cesidades de este país en cuanto a trasplantes se refiere, mientras que Estados Unidos reporta una tasa de donación que llega a 25.5 personas por millón.

En México se han realizado diversas modificaciones a la Ley General de Salud y sus reglamentos con el objeto de tratar de dar una mayor certidumbre a todo el proceso que involucran tanto la donación como los trasplantes de órganos. Dos modificaciones recientes han tenido importantes avances en ese sentido, la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 2000 y la publicada el 11 de junio de 2009, mas dichas reformas han sido insuficientes y no han traído la certeza jurídica necesaria para lograr una política pública exitosa en materia de donación y trasplantes.

Lamentablemente y pese al esfuerzo nacional de apoyo a los programas de trasplantes México no ha logrado avanzar a la par que otros países. Por ejemplo, de acuerdo con datos del Sistema del Registro Nacional de Trasplantes de nuestro país, solamente alrededor de 6 mil 200 personas esperaban para un trasplante renal de donante fallecido a principios de 2010. En el 2009 se realizaron en total 1,805 trasplantes renales con donantes vivos (81.5 por ciento del total) contra apenas 409<sup>1</sup> de donantes fallecidos (18.5 por ciento). El promedio para América Latina de este tipo de trasplante está en 56 por ciento de con riñones de donantes fallecidos y el 44 por ciento restante con donantes vivos.<sup>2</sup> En México la tasa de donantes fallecidos en el país llega apenas a 3.4 personas por millón.

La reforma de 2000 fue un gran esfuerzo legislativo, derivado de la creciente necesidad de trasplantes que detonó un interés público pero también político en el tema. La reforma contempló disposiciones para normar el consentimiento a donar órganos y tejidos bajo los principios de libertad y gratuidad y para establecer límites a la misma en el ánimo de prevenir el comercio de órganos. También se dio creación de una estructura organizativa para el control nacional de la donación y los trasplantes en la figura del Centro Nacional de Trasplantes (Cenatra). Uno de los argumentos centrales de la reforma se relacionó con el tema de las “listas de espera” y la búsqueda de reglas para la asignación.

Por otro lado se implementaron disposiciones tendientes a hacer precisiones respecto de “pérdida de la vida” y “muerte cerebral” con la intención de establecer las bases para privilegiar “en materia de trasplantes los provenientes de

órganos obtenidos preferentemente de personas fallecidas”. En el 2000 el Título Decimocuarto de la Ley General de Salud encontró una nueva denominación “Donación, Trasplantes y Pérdida de la vida” el legislador primario justificó la decisión al señalar que además era indispensable una normatividad que diera impulso a “los sentimientos generosos y las acciones solidarias que caracterizan a la sociedad mexicana”.

La reforma de 2009 dio mayor certeza jurídica a la donación y trasplantes de órganos y tejidos y se otorgaron mayores facultades al Centro Nacional de Trasplantes y al Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea en el establecimiento y dirección de las políticas en el ámbito nacional.

Otra de las modificaciones de gran trascendencia fue la de dar mayor claridad a las atribuciones de los comités internos de trasplantes y la necesidad de existencia de los Comités Internos de Coordinación para la Donación. Adicionalmente, la reforma estableció nuevos criterios para determinar la pérdida de la vida por muerte encefálica.

Pero por otro lado, el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de la Disposición de Órganos, Tejidos y Cadáveres de Seres Humanos sigue intocable desde el año 1987, esto en franca divergencia con la Ley.

Un programa de trasplantes nacional genera mejores resultados en tanto se establezcan políticas públicas más eficientes y transparentes que tengan como objetivo fortalecer a la donación y los trasplantes de órganos y que la reglamentación nacional en la materia se apege a las recomendaciones de la comunidad internacional de expertos, por lo que es necesario realizar más y mejores reformas a la Ley General de Salud en diversas áreas, objeto de la presente iniciativa.

La reforma propuesta es amplia, con lo que pretende cubrir los huecos dejados con anterioridad, sin embargo es perfectible. De entre la gama de cambios propuestos

resaltan dos de gran trascendencia, que son el la creación del Subsistema Nacional de Donación y Trasplantes y del Sistema Único de Asignación Automatizada de Trasplantes (SUAAT) con el fiel objetivo de garantizar el acceso equitativo, oportuno y seguro a los pacientes que requieran de un trasplante. Esto último es el objetivo global de la iniciativa, poder brindar confianza y vida a las personas que lo



necesitan, por lo que de igual manera el financiamiento de un trasplante está considerado a través del Fondo de Protección de Gastos Catastróficos del Seguro Popular.

Es por lo anterior que los suscritos Diputados Heladio Gerardo Verver y Vargas Ramírez del Grupo Parlamentario del PRD, Rodrigo Reina Liceaga y Marco Antonio García Ayala del Grupo Parlamentario del PRI y Silvia Esther Pérez Ceballos del Grupo Parlamentario del PAN, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, presentamos a la consideración de esta soberanía la presente Iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud en materia de Trasplantes**

**Artículo Único.** Se reforman el inciso I y II y se adicionan los incisos IV, V y VI del artículo 313; se adicionan los incisos IV Bis 1, IV Bis 2, IX Bis, X Bis, X Bis 1, XIV Bis, XVIII y XIX y se reforman los incisos X y XVII del artículo 314; se reforma el inciso VI y se agrega un último párrafo al artículo 333; se reforman los incisos I y II y se agrega el inciso II Bis al artículo 334; se reforman los artículos 315, 316, 317, 322, 323, 324, 328, 329, 331, 332, 336, 337, 338, 421, 421 Bis, 462; se adiciona el Capítulo I BIS al Título Decimo Cuarto “Del Subsistema Nacional de Donación y Trasplantes” y los artículos 314 Bis del 1 al 4, 316 Bis del 1 al 3, 329 Bis, 332 Bis, 335 Bis 1 y 2, 339 Bis y 342 Bis y se modifica la denominación del Capítulo III del Título Decimo Cuarto, todo de la Ley General de Salud para quedar como sigue:

Artículo 313. Compete a la Secretaría de Salud:

I. El control y **la vigilancia** sanitarios de la disposición y trasplantes de órganos, tejidos y células de seres humanos, por conducto del órgano desconcentrado denominado Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios;

II. La regulación sobre cadáveres, en los términos de esta Ley;

III. Establecer y dirigir las políticas en salud en materia de donación, **procuración** y trasplantes de órganos, tejidos y células, **con el carácter de coordinadora del**

**Subsistema Nacional de Donación y Trasplantes**, para lo cual se apoyará en el Centro Nacional de Trasplantes, y en el Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea;

#### **IV. Expedir normas oficiales mexicanas para estandarizar y homologar los procedimientos siguientes:**

a. **Diagnóstico y atención oportuna de enfermedades cuyo tratamiento requiera de un trasplante;**

b. **Evaluación y caracterización previa del donante y del donador;**

c. **Procuración, extracción, envase, preservación, etiquetado y traslado de órganos, tejidos y células humanas con fines de trasplante;**

d. **Preparación del receptor y, en su caso, del donador para el trasplante;**

e. **Tratamientos de inmunosupresión, así como pruebas de laboratorio y gabinete como seguimiento a pacientes que hayan recibido un trasplante;**

f. **De trazabilidad de los órganos, tejidos y células en todas las etapas, desde su procuración y extracción hasta su trasplante, y**

g. **Las demás que determine la Secretaría.**

**V. Elaborar y llevar a cabo, en coordinación con las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud y con los gobiernos de las entidades federativas, campañas permanentes de concientización sobre la importancia de la donación y los trasplantes; y**

**VI. Instrumentar, en coordinación con las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud y con los gobiernos de las entidades federativas, programas de diagnóstico, prevención y tratamiento oportuno y de calidad especializados en las enfermedades cuyo tratamiento requiera de un trasplante.**

Artículo 314. Para efectos de este título se entiende por:

I. a IV. ...

**IV. Bis 1. Coordinador hospitalario de donación de órganos y tejidos para trasplantes, al médico general o especialista, capacitado, certificado y, en su caso, recertificado por la Secretaría de Salud que realiza las funciones a las que se refiere el artículo 316 Bis 1 de esta ley;**

**IV. Bis 2. Coordinación institucional, a la representación nombrada por cada institución de salud en el país ante la Secretaría de Salud con el fin de atender en el ámbito de su competencia, las políticas en salud en materia de donación y trasplantes de órganos, tejidos y células;**

V. a IX

**IX Bis. Implante, al procedimiento terapéutico consistente en la sustitución de una parte del cuerpo por material nativo o procesado o sintético, que podrá quedar o no integrado al organismo, sin que requiera la persistencia viva de lo sustituido;**

**X. Órgano, a la entidad morfológica compuesta por la agrupación de tejidos diferentes, que mantiene su estructura, vascularización y capacidad para desarrollar funciones fisiológicas;**

**X Bis. Preservación, a la utilización de agentes químicos y/o modificación de las condiciones del medioambiente durante la extracción, envase, traslado o trasplante de órganos, tejidos o células, con el propósito de impedir o retrasar su deterioro;**

**X Bis1. Procuración, al proceso y las actividades dirigidas a promover la extracción oportuna de órganos, tejidos y células donados para su trasplante;**

XI. a XIV. ...

**XIV Bis. Trazabilidad, a la capacidad de localizar e identificar los órganos y tejidos en cualquier momento desde la donación hasta el trasplante, así como el seguimiento al paciente trasplantado;**

XV. ...

XVI. ...

**XVII. Disposición, el conjunto de actividades relativas a la procuración, obtención, extracción, análisis, con-**

**servación, preparación, suministro, utilización y destino final de órganos, tejidos, componentes de tejidos, células, productos y cadáveres de seres humanos, con fines terapéuticos, de docencia o investigación;**

**XVIII. Asignación, al procedimiento mediante el cual se selecciona a los receptores de órganos y tejidos en los términos y bajo las condiciones que señala la presente ley; y**

**XIX. Autotrasplante, al procedimiento consistente en obtener un órgano o tejido del propio paciente y volverlo a implantar en él.**

### **Capítulo I Bis Del Subsistema Nacional de Donación y Trasplantes**

**Artículo 314 Bis 1. El Subsistema Nacional de Donación y Trasplantes está constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como estatal, el Centro Nacional de Trasplantes, los Centros Estatales de Trasplantes y las personas físicas o morales de los sectores público, social y privado que presten servicios de salud o se dediquen a actividades relacionadas con los trasplantes o la donación de órganos, tejidos y células, así como por los programas y los mecanismos de vinculación, coordinación y colaboración de acciones que se establezcan entre éstas.**

**El Subsistema tiene como objetivo garantizar el acceso equitativo, oportuno y seguro a los pacientes que requieran de un trasplante.**

**La política en materia de donación y trasplantes deberá guiarse por la transparencia, la equidad y la eficiencia, debiendo protegerse los datos personales en términos de las disposiciones aplicables.**

**Artículo 314 Bis 2. El Centro Nacional de Trasplantes será un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud y tendrá a su cargo la coordinación del Subsistema Nacional de Donación y Trasplantes, así como las demás funciones que se establezcan en esta ley y las demás disposiciones aplicables.**

**El Centro Nacional de Trasplantes tendrá las siguientes funciones:**

**I. Proponer al Secretario de Salud las políticas, estrategias y acciones para la elaboración y operación del Programa de Donación y Trasplantes federal;**

**II. Promover la coordinación de las acciones entre las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como entre las autoridades federales y los gobiernos de las entidades federativas, en materia de trasplantes, así como la concertación de acciones con los sectores social y privado en la instrumentación de los programas de Trasplantes federal y estatales;**

**III. Proponer medidas para garantizar el acceso equitativo y oportuno a los trasplantes para aquellos pacientes que requieran una intervención de ese tipo;**

**IV. Promover la realización de actividades educativas, de investigación y de difusión, en materia de donación de órganos, tejidos y células y trasplantes, así como respecto de aquellas enfermedades que hacen necesarias esas intervenciones;**

**V. Recomendar proyectos de investigación en la materia de su competencia;**

**VI. Promover la sistematización y difusión de la normatividad y de la información científica, técnica y sanitaria en la materia de su competencia;**

**VII. Opinar sobre los programas de capacitación y de atención médica relacionados con el ámbito de sus atribuciones;**

**VIII. Opinar sobre el sistema de información y evaluación del Programa de Trasplantes en el ámbito nacional, estatal y municipal;**

**IX. Recomendar modificaciones a las disposiciones jurídicas vigentes que se relacionen con su ámbito de competencia; y**

**XI. Las demás que les señale esta ley, las otras disposiciones aplicables o le asigne el Ejecutivo federal.**

**Artículo 314 Bis 3. Los gobiernos de las entidades federativas deberán integrar programas estatales en materia de trasplantes, los cuales contendrán los elementos**

**que al efecto determine la Secretaría de Salud y que incluirán metas e indicadores para evaluar los avances correspondientes.**

**Artículo 314 Bis 4. Los gobiernos de las entidades federativas deberán establecer centros estatales de trasplantes, los cuales coadyuvarán con el Centro Nacional de Trasplantes en la integración y actualización de la información del Registro Nacional de Trasplantes, de conformidad con lo que señalen esta Ley y las demás disposiciones aplicables.**

Artículo 315. Los establecimientos de salud que requieren de autorización sanitaria son los dedicados a:

I. a IV. ...

**En el caso de las fracciones I y II de este artículo la autorización con la que deberán contar los establecimientos es aquella que se refiere en la fracción V del artículo 198 de esta Ley y deberán obtener, además, la certificación a que se refiere el último párrafo del artículo 77 Bis 30 de esta Ley para recibir recursos del Fondo de Gastos Catastróficos en términos del artículo 339 Bis de esta Ley.**

**El Consejo de Salubridad General establecerá, previa opinión del Centro Nacional de Trasplantes, los criterios y requisitos bajo los cuales se otorgará la certificación a que se refiere el párrafo anterior.**

La Secretaría otorgará la autorización a que se refiere el presente artículo a los establecimientos que cuenten con el personal, infraestructura, equipo, instrumental e insumos necesarios para la realización de los actos relativos, conforme a lo que establezcan las disposiciones de esta Ley y demás aplicables.

Artículo 316. Los establecimientos a que se refiere el artículo anterior contarán con un responsable sanitario, de quien deberán dar aviso ante la Secretaría de Salud.

Los establecimientos en los que se extraigan órganos, tejidos y células, deberán de contar con un Comité Interno de Coordinación para la donación de órganos y tejidos, que será presidido por el Director General o su inmediato inferior que cuente con un alto nivel de conocimientos médicos académicos y profesionales **en la materia**. Este comité será responsable de enviar al establecimiento de salud los ór-

ganos, tejidos o células, de conformidad con lo que establece la presente ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

A su vez, los establecimientos que realicen actos de trasplantes, deberán contar con un Comité Interno de Trasplantes que será presidido por el director general o su inmediato inferior que cuente con un alto nivel de conocimientos médicos académicos y profesionales, y será responsable de hacer la **selección** de donantes y receptores para trasplante, de conformidad con lo que  **señale la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables**. Los establecimientos en los que se extraigan órganos y tejidos y se realicen trasplantes, únicamente deberán contar con un Comité Interno de Trasplantes. **Además, los establecimientos a los que se refiere este párrafo deberán contar con un Coordinador Hospitalario de donación de órganos y tejidos, certificado por la Secretaría de Salud, el cual deberá estar disponible de manera permanente.**

El Comité Interno de Trasplantes deberá coordinarse con el comité de bioética de la institución en los asuntos de su competencia.

Los establecimientos que realicen actos de disposición de sangre, componentes sanguíneos y células progenitoras hematopoyéticas, deberán contar con un Comité de Medicina Transfusional, el cual se sujetará a las disposiciones que para tal efecto emita la Secretaría de Salud.

**Artículo 316 Bis 1. Los establecimientos a los que se refieren las fracciones I y II del artículo 315 de esta Ley deberán contar con un coordinador hospitalario de donación de órganos y tejidos, el cual deberá estar disponible de manera permanente.**

**Artículo 316 Bis 2. El coordinador hospitalario de donación de órganos y tejidos deberá ser un médico general o especialista, capacitado, que cuente con experiencia en la materia y estar certificado y, en su caso, recertificado por la Secretaría de Salud para ocupar dicho cargo.**

**Corresponderá a los coordinadores a los que se refiere este artículo:**

**I. Detectar, evaluar y seleccionar a los donantes potenciales;**

**II. Solicitar el consentimiento familiar, cuando corresponda;**

**III. Establecer y mantener coordinación con el Comité Interno de Trasplantes durante el proceso de procuración de órganos y tejidos;**

**IV. Facilitar la coordinación entre los profesionales de la salud encargados de la extracción y los que realizarán los trasplantes;**

**V. Coordinar la logística dentro del establecimiento de la donación y el trasplante;**

**VI. Resguardar y mantener actualizados los archivos relacionados con su actividad;**

**VII. Participar con voz en el Comité Interno de Trasplantes;**

**VIII. Fomentar al interior del establecimiento la cultura de la donación y el trasplante;**

**IX. Representar al responsable sanitario del establecimiento en ausencia de éste; y**

**X. Lo que le atribuya esta ley y las demás disposiciones aplicables.**

**Artículo 316 Bis 3. Los establecimientos a los que se refieren las fracciones I y II del artículo 315 de esta Ley deberán contar con el apoyo, a través de un convenio, de bancos de sangre externos, cuando el establecimiento no tuviere uno propio, para garantizar la disponibilidad oportuna de dicho tejido en aquellos casos en que éste se llegara a requerir.**

Artículo 322. La donación expresa **podrá constar por escrito y ser amplia** cuando se refiera a la disposición total del cuerpo o limitada cuando sólo se otorgue respecto de determinados componentes.

...

Artículo 323. Se requerirá el consentimiento expreso **por escrito:**

**I. Para la donación de órganos y tejidos en vida; y**

II. Para la donación de sangre, componentes sanguíneos y células progenitoras hematopoyéticas.

Artículo 324. Habrá consentimiento tácito del donante cuando no haya manifestado su negativa a que su cuerpo o componente sean utilizados para trasplantes, siempre y cuando se obtenga también **el consentimiento de cualquiera** de las siguientes personas que se encuentre presente: el o la cónyuge, el concubinario, la concubina, los descendientes, los ascendientes, los hermanos, el adoptado o el adoptante. **Si se encontrara presente más de una de las personas mencionadas, se aplicará la prelación señalada en este artículo. Las disposiciones reglamentarias determinarán la forma para obtener dicho consentimiento.**

El escrito por el que la persona exprese **su voluntad de** no ser donador, podrá ser privado o público, y deberá estar firmado por éste. **Asimismo**, la negativa expresa podrá constar en alguno de los documentos públicos **que sirvan como identificación oficial** y que para este propósito determine la Secretaría de Salud en coordinación con otras autoridades competentes.

Artículo 328. **Sólo en caso de** que la pérdida de la vida del donante esté relacionada con la averiguación de un delito, se dará intervención al Ministerio Público para la extracción de órganos y tejidos.

Artículo 329. El Centro Nacional de Trasplantes y los **centros estatales de trasplantes, en el ámbito de sus respectivas competencias**, harán constar el mérito y altruismo del donador y de su familia.

**La Secretaría de Salud, a través del Centro Nacional de Trasplantes, se encargará de definir el formato** del documento oficial mediante el cual **se podrá hacer constar** el consentimiento expreso de todas aquellas personas cuya voluntad sea donar sus órganos. **El formato de dicho documento deberá permitir su portabilidad.**

**Artículo 329 Bis. La Secretaría de Educación Pública, en coordinación con la Secretaría de Salud, diseñará los contenidos educativos para que desde la educación primaria los estudiantes se concienticen sobre la importancia de la donación de órganos, tejidos y células.**

### Capítulo III Trasplantes

Artículo 331. **La procuración y extracción** de órganos o tejidos para trasplantes se hará preferentemente de sujetos en los que se haya comprobado la pérdida de la vida.

Artículo 332. La selección del donante y del receptor se hará conforme a lo que establece el artículo 329 Bis 1.

No se podrán tomar órganos y tejidos para trasplantes de menores de edad vivos, excepto cuando se trate de trasplantes de médula ósea, para lo cual se requerirá el consentimiento expreso de los representantes legales del menor.

Tratándose de menores **o incapaces declarados** que han perdido la vida, sólo se podrán tomar sus órganos y tejidos para trasplantes con el consentimiento expreso de **sus** representantes legales.

**Artículo 332 Bis. La evaluación y caracterización previa del donante y del donador, así como la procuración o extracción de órganos, tejidos y células y la preparación del receptor se llevarán a cabo de acuerdo con lo que señalen las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Salud.**

**La preparación del receptor y de los donadores, en su caso, incluirá el apoyo psicológico necesario.**

Artículo 333. Para realizar trasplantes entre vivos, deberán cumplirse los siguientes requisitos respecto del donante:

I. a V. ...

VI. Los trasplantes se realizarán, de preferencia, entre personas que tengan parentesco por consanguinidad, civil o de afinidad. Sin embargo, cuando no exista un donador relacionado por algún tipo de parentesco, será posible realizar una donación, siempre y cuando **ésta se realice entre personas de nacionalidad mexicana con la participación de pacientes y/o donadores extranjeros que acrediten su residencia legal en el país, y se cumpla con los siguientes requisitos:**

a) Obtener resolución favorable del Comité de Trasplantes de la institución hospitalaria, donde se vaya a realizar el trasplante, previa evaluación médica, clínica y psicológica;

b) El interesado en donar deberá otorgar su consentimiento expreso ante Notario Público y en ejercicio del derecho que le concede la presente Ley, manifestando que ha recibido información completa sobre el procedimiento por médicos autorizados, así como precisar que el consentimiento es altruista, libre, consciente y sin que medie remuneración alguna. El consentimiento del donante para los trasplantes entre vivos podrá ser revocable en cualquier momento previo al trasplante, y

c) Haber cumplido todos los requisitos legales y procedimientos establecidos por la Secretaría, para comprobar que no se está lucrando con esta práctica.

**En cualquier caso, deberá proporcionarse al donante la atención médica necesaria hasta su pleno restablecimiento.**

Artículo 334. Para realizar trasplantes de donantes que hayan perdido la vida, deberá cumplirse lo siguiente:

I. Comprobar, previamente a la extracción de los órganos y tejidos y por un médico distinto a los que intervendrán en el trasplante o en la **extracción** de los órganos o tejidos, la pérdida de la vida del donante, en los términos que se precisan en este Título;

II. Existir consentimiento expreso del disponente **por escrito** o no constar su revocación del tácito para la donación de sus órganos y tejidos;

**II Bis. Proporcionar información completa, amplia, veraz y oportuna sobre los procedimientos que se llevarán a cabo a cualquiera de las siguientes personas que se encuentre presente: al o la cónyuge, el concubinario, la concubina, los descendientes, los ascendientes, los hermanos, el adoptado o el adoptante de la persona fallecida. Si se encontrara presente más de una de las personas mencionadas, se aplicará la prelación señalada en este artículo, y**

III. Asegurarse que no exista riesgo sanitario.

**Artículo 335 Bis 1. Los coordinadores hospitalarios de donación de órganos y tejidos para trasplantes notificarán al Ministerio Público, de manera inmediata la identificación de un donante fallecido, en los casos en que la causa de muerte se presuma vinculada con la comisión de un delito.**

**Todas las autoridades involucradas, así como el personal sanitario deberán actuar con la debida diligencia y oportunidad que amerita el caso.**

**El Ministerio Público competente recabará documentos que acrediten la muerte del donante y, de estimarlo necesario, podrá instruir dictámenes periciales o requerir declaraciones de los familiares y personal de salud que le permita integrar adecuadamente su averiguación previa.**

**Artículo 335 Bis 2. Los coordinadores hospitalarios de donación de órganos y tejidos para trasplantes ante la identificación de un donante fallecido deberán:**

**I. Brindar información completa, amplia, veraz y oportuna sobre los procedimientos que se llevarán a cabo a cualquiera de las siguientes personas que se encuentre presente: al o la cónyuge, el concubinario, la concubina, los descendientes, los ascendientes, los hermanos, el adoptado o el adoptante de la persona fallecida, de conformidad con lo que señale esta ley y demás disposiciones aplicables;**

**II. Recabar y entregar los documentos y constancias necesarias que para tal fin determine esta Ley, su reglamento o la Secretaría de Salud;**

**III. Identificar, junto con los médicos responsables, las posibles contraindicaciones de la extracción de órganos y tejidos respecto del donante y comunicarlas a los equipos de trasplantes;**

**IV. Verificar que el cuerpo del donante esté en condiciones dignas de entrega a su familia, una vez extraídos los órganos y tejidos, y**

**V. Verificar que los órganos y tejidos estén preservados y etiquetados para su entrega de acuerdo con lo que señalan las disposiciones aplicables.**

Artículo 336. **Para garantizar la asignación transparente, universal, objetiva, equitativa, oportuna e independiente de los órganos y tejidos, ésta se realizará a través del Sistema Único de Asignación Automatizada de Trasplantes (SUAAT).**

**Dicho sistema, que residirá en la Secretaría de Salud y será parte del Registro Nacional de Trasplantes, integrará la información de todos los establecimientos den-**

**tro del Subsistema Nacional de Donación y Trasplantes en relación con los pacientes en espera de un trasplante y los órganos y tejidos disponibles.**

**Los integrantes del Subsistema Nacional de Donación y Trasplantes estarán obligados a proporcionar a la Secretaría de Salud la información que se determine como necesaria para la operación del Sistema Único de Asignación Automatizada en los términos y plazos que se señalen en esta Ley, sus reglamentos o a través de otras disposiciones generales.**

Para la asignación de órganos y tejidos de donador no vivo, se tomarán en cuenta **los criterios siguientes:** la gravedad del receptor, la oportunidad del trasplante, los beneficios esperados, la compatibilidad con el receptor y los demás criterios médicos aceptados, así como la ubicación **territorial** e institucional del donador, **así como los demás que determine la Secretaría de Salud.**

Cuando no exista urgencia o razón médica para asignar preferentemente un órgano o tejido, ésta se sujetará estrictamente a las bases de datos hospitalarias, institucionales, estatales y nacional que se integrarán con los datos de los pacientes registrados en el Centro Nacional de Trasplantes

**La Secretaría de Salud establecerá los mecanismos necesarios para garantizar la comunicación ágil y eficiente entre los integrantes del Subsistema Nacional de Donación y Trasplantes para efectos de la asignación.**

**El sistema único de asignación automatizada fungirá, asimismo, como mecanismo de trazabilidad e incluirá la información de seguimiento de los pacientes que hayan recibido un trasplante, así como aquella relativa a la disposición final de órganos y tejidos. Para tal efecto, contará con los datos de los receptores, de los donadores y fecha del trasplante, así como la información de seguimiento sobre el estado de salud de los receptores y, en su caso, de los donadores, además de otra información que se determine en las disposiciones aplicables.**

Artículo 337. Los concesionarios de los diversos medios de transporte otorgarán todas las facilidades que requiera el **transporte** de órganos y tejidos destinados a trasplantes, conforme a las disposiciones reglamentarias aplicables y las normas oficiales mexicanas que emitan conjuntamente las Secretarías de Comunicaciones y Transportes, y de Salud.

El **transporte**, la preservación, conservación, manejo, etiquetado, claves de identificación, **y demás mecanismos de trazabilidad, así como** los costos asociados al manejo de órganos, tejidos y células que se destinen a trasplantes, se ajustarán a lo que establezcan las disposiciones **reglamentarias, las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Salud y demás disposiciones** generales aplicables.

El **transporte** de órganos, tejidos y células **que cumplan con lo previsto en el párrafo previo** podrá realizarse en cualquier medio por personal debidamente acreditado bajo la responsabilidad del establecimiento autorizado para realizar trasplantes o para la disposición de órganos, tejidos y células.

Artículo 338. El Centro Nacional de Trasplantes tendrá a su cargo el Registro Nacional de Trasplantes, el cual integrará y mantendrá actualizada la siguiente información:

- I. El registro de los establecimientos autorizados y certificados conforme al artículo 315 de esta ley;**
- II. Los médicos cirujanos de trasplantes responsables de la extracción y trasplantes;**
- III. Los datos de los comités de trasplantes, así como los de los coordinadores hospitalarios para donación de órganos y tejidos de cada establecimiento del Sistema Nacional de Trasplantes;**
- IV. La información del sistema único de asignación automatizada de trasplantes;**
- V. Los datos de las donaciones de las personas fallecidas;**
- VI. Los datos de los trasplantes con excepción de los autotrasplantes;**
- VII. Los datos de los candidatos a recibir el trasplante de un órgano o tejido, integrados en bases de datos hospitalarias, institucionales, estatales y nacional; y**
- VIII. Las demás que señale esta ley, su reglamento o las normas oficiales mexicanas.**

En los términos que precisen **esta ley**, las disposiciones reglamentarias **y las normas oficiales mexicanas**, los esta-

blecimientos a que se refiere el artículo 315 de esta ley y los profesionales de las disciplinas para la salud que intervengan en trasplantes deberán proporcionar la información **a que se refiere** este artículo.

Artículo 339. La distribución y asignación de órganos, tejidos y células en el país, de donador con pérdida de la vida para trasplante, deberá sujetarse a los criterios y procedimientos **que se establezcan en esta ley y demás disposiciones aplicables.**

El Centro Nacional de Trasplantes supervisará y dará seguimiento dentro del ámbito de su competencia a los procedimientos señalados en el párrafo anterior, mismos que deberán ser atendidos por los Centros Estatales de Trasplantes que establezcan los gobiernos de las entidades federativas y por los comités internos correspondientes en cada establecimiento de salud.

El Centro Nacional de Trasplantes dará aviso a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, en caso de detectar irregularidades en el desarrollo de las atribuciones en el ámbito de su competencia.

Asimismo, el Centro Nacional de Trasplantes fomentará la cultura de la donación, en coordinación con los centros estatales de trasplantes.

**Artículo 339 Bis. El financiamiento para cubrir los costos derivados del trasplante de órganos y tejidos provendrá del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos a que se refiere el artículo 77 Bis 29 de esta ley y que es parte integrante del Sistema de Protección en Salud.**

**Los elementos que cubrirá dicho fondo incluirán:**

**I. Las intervenciones, las pruebas y los medicamentos requeridos para mantener un nivel adecuado de salud en el paciente al cual se le ha detectado un padecimiento que hace necesario un trasplante;**

**II. Las intervenciones, las pruebas y los medicamentos necesarios para preparar al receptor para el trasplante, así como aquellas que, en su caso, se deben realizar al donador;**

**III. La procuración y extracción del órgano o tejido;**

**IV. Los medicamentos del tratamiento inmunosupresor necesario para el receptor, una vez que el trasplante se ha llevado a cabo;**

**V. Las pruebas de laboratorio y gabinete, así como las consultas médicas de seguimiento a pacientes que hayan recibido un trasplante, y, en su caso, las que correspondan al donador; y**

**VI. Los demás que determine el Consejo de Salubridad General.**

**La Secretaría de Salud vigilará la oportuna y ágil ministración de los recursos a los que se refiere este artículo.**

**Artículo 342 Bis. Los tejidos músculo-esquelético, cutáneo y vascular obtenidos de donadores con pérdida de la vida, así como la membrana amniótica podrán destinarse a procedimientos que permitan obtener insumos para la salud y para efectos de implantes.**

**Los tejidos a los que se refiere el párrafo anterior sólo se podrán obtener en los establecimientos autorizados por la Secretaría de Salud a los que se refiere el artículo 315 de esta Ley. Dicha obtención se ajustará a las normas que al efecto emita la propia Secretaría para su aprovechamiento, procesamiento y utilización en condiciones de calidad, seguridad y eficacia, así como a las demás disposiciones aplicables.**

Artículo 421. Se sancionará con una multa equivalente de seis mil hasta doce mil veces el salario mínimo general diario vigente en la zona económica de que se trate, la violación de las disposiciones contenidas en los artículos 67, 101, 125, 127, 149, 193, 210, 212, 213, 218, 220, 230, 232, 233, 237, 238, 240, 242, 243, 247, 248, 251, 252, 255, 256, 258, 266, 306, 308, 309, **314 Bis 2, 315, 316, 316 Bis 1, 317, 330, 331, 332, 334, 335, 335 Bis 1, 337** segundo párrafo, 338, último párrafo, 342, 348, primer párrafo, 350 Bis 1, 365, 367, 375, 376, 400, 411 y 413 de esta Ley.

Artículo 421 Bis. Se sancionará con multa equivalente de doce mil hasta dieciséis mil veces el salario mínimo general diario vigente en la zona económica de que se trate, la violación de las disposiciones contenidas en los artículos 100, 122, 126, 146, 166 Bis 19, 166 Bis 20, 205, 235, 254, 264, 281, 289, 293, 298, 325, 327, **329 Bis párrafo tercero, 332 Bis, 335 Bis,** y 333 de esta Ley.



Artículo 462. Se impondrán de **diez a veintiún** años de prisión y multa por el equivalente de **diez** mil a **veinte** mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate:

I. Al que ilícitamente obtenga, conserve, utilice, prepare o suministre órganos, tejidos y sus componentes, cadáveres o fetos de seres humanos;

II. Al que comercie o realice actos de simulación jurídica que tengan por objeto la intermediación onerosa de órganos, tejidos incluyendo la sangre, cadáveres, fetos o restos de seres humanos;

III. Al que trasplante un órgano o tejido sin atender a **los criterios** a que se refiere esta ley;

En el caso de la fracción III, se aplicarán a **los** responsables, además de otras penas, de cinco a diez años de prisión. **Si el receptor del trasplante fue un extranjero que se internó al país con calidad migratoria de turista se aplicarán, adicionalmente de tres a ocho años de prisión.** Si intervinieran profesionales, técnicos o auxiliares de las disciplinas para la salud, se les aplicará, además suspensión de **ocho a diez** años en el ejercicio profesional, técnico o auxiliar y hasta seis años más, en caso de reincidencia.

### Transitorios

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

**Segundo.** El Ejecutivo federal expedirá el Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Trasplantes en un plazo que no excederá los ciento veinte días naturales a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

**Tercero.** La Secretaría de Salud expedirá las normas oficiales mexicanas correspondientes en virtud del presente decreto en un plazo no mayor a doscientos días naturales a partir de la entrada en vigor del presente.

**Cuarto.** Los establecimientos a los que se refieren las fracciones I y II del artículo 315 de la Ley General de Salud contarán con un plazo de noventa días a partir de la entrada en vigor del presente decreto para realizar las adecuaciones correspondientes para su cumplimiento.

**Quinto.** La Secretaría de Salud contará con un plazo de ciento veinte días naturales a partir de la entrada en vigor del presente decreto para implementar el Sistema Único de Asignación Automatizada de Trasplantes (SUAAT).

**Sexto.** A partir de la entrada en vigor del presente decreto, cada año y de manera acumulativa, se incorporarán nuevos procedimientos de trasplantes de órganos y tejidos que serán financiados con los recursos del Fondo de Gastos Catastróficos con el fin de alcanzar el cien por ciento de los procedimientos existentes. Para tal efecto, el Congreso de la Unión y la Secretaría de Salud adoptarán, en cada ejercicio fiscal, las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad y afectación de recursos presupuestales, así como el incremento anual necesario.

La cobertura del financiamiento de Fondo de Gastos Catastróficos iniciará con los trasplantes renales, dando preferencia a los niños y las niñas y adultos jóvenes. Una vez cubiertos dichos grupos de edad la cobertura de las intervenciones se ampliará progresivamente al resto de la población que requiera un trasplante del tipo que corresponda. El criterio de incorporación establecido en este párrafo se aplicará también a los demás tipos de trasplantes que se incluyan en lo subsecuente para su financiamiento a través del fondo.

### Notas:

1 Datos del Sistema del Registro Nacional de Trasplantes de enero de 2010.

2 Resolución CD49.R18 de la Organización Panamericana de la Salud denominada *Marco de política para la donación y el trasplante de órganos humanos*, suscrita en Washington, DC, octubre de 2009.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de febrero de 2011.— Diputados: Heladio Gerardo Verver y Vargas Ramírez, Rodrigo Reina Liceaga, Marco Antonio García Ayala, María Dina Herrera Soto (rúbricas).»

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada: Se turna a la Comisión de Salud para dictamen.**

## LEY GENERAL DE SALUD

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada:** Se recibió del diputado Eduardo Ledesma Romo, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud.

**La Secretaria diputada María de Jesús Aguirre Maldonado:** «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, a cargo del diputado Eduardo Ledesma Romo, del Grupo Parlamentario del PVEM

Eduardo Ledesma Romo, diputado integrante de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 10., 11, 71, fracción II y 73, fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77, numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud para establecer que será necesario contar con autorización sanitaria para la fabricación, venta y comercialización de suplementos alimenticios, con base en la siguiente

### Problemática

Actualmente no se requiere de autorización sanitaria para la elaboración, fabricación o preparación de suplementos alimenticios, basta la presentación de un aviso de funcionamiento ante la Secretaría de Salud. Este trámite impide garantizar la seguridad, eficacia y calidad del producto con antelación a su comercialización y consumo.

Ello ha contribuido a la proliferación de suplementos alimenticios elaborados con sustancias susceptibles de emplearse como aditivos con efectos tóxicos o riesgos para la salud e incluso ha facilitado la promoción de productos con efectos curativos sin registro sanitario mejor conocidos como *productos milagro*.

La Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) ha ordenado desde hace ya varios años el retiro de productos del mercado por causar reacciones adversas y enfermedades como hipertiroidismo, hipotiroidismo, alergias, cáncer de tiroides, gota y acné, así como nefrotoxicidad y problemas psiquiátricos, entre otras. Sin embargo, estas acciones han sido insuficientes, ya que

incluso el término de suplementos alimenticios se emplea para eludir el registro sanitario de algunos productos que se ofrecen como opciones terapéuticas para combatir el sobrepeso u otros padecimientos, en perjuicio de la salud de quienes los consumen.

Como una medida de protección a la salud de la población, es necesario garantizar previamente a su comercialización, la condición idónea de los productos destinados al uso o consumo de las personas, como son los suplementos alimenticios, por ello se propone reformar la Ley General de Salud para establecer que para la elaboración, fabricación y venta de suplementos alimenticios será necesario contar con la autorización sanitaria correspondiente.

### Exposición de Motivos

Los suplementos alimenticios son productos hechos a base de hierbas, extractos vegetales, alimentos tradicionales, deshidratados o concentrados de frutas, adicionados o no, de vitaminas o minerales, que se puedan presentar en forma farmacéutica y cuya finalidad de uso sea incrementar la ingesta dietética total, complementarla o suplir algún componente, según establece el artículo 215, fracción V, de la Ley General de Salud.

Su finalidad es “incrementar la ingesta dietética total, complementarla o suplir alguno de sus componentes” pero su función no es prevenir, aliviar, tratar o curar una enfermedad, trastorno o estado fisiológico.

La posición de nuestro país como uno de los primeros con mayor prevalencia de sobrepeso y obesidad en la población, representa un mercado para la comercialización de suplementos alimenticios que venden salud y prometen bajar de peso, aun cuando no tienen propiedades terapéuticas y base científica.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 194, 198 y 204 de la Ley General de Salud los suplementos alimenticios no requieren contar con registro sanitario, es decir, no pasan pruebas exhaustivas para demostrar su eficacia, calidad y seguridad antes de ser comercializados y su vigilancia se realiza cuando ya están en el mercado<sup>1</sup>.

El artículo 200 Bis de la Ley General de Salud dispone que deberán dar aviso de funcionamiento los establecimientos que no requieran de autorización sanitaria y mediante acuerdo que determine la Secretaría de Salud.

Según el Anexo I del acuerdo por el que se dan a conocer los trámites y servicios, así como los formatos que aplica la Secretaría de Salud, a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria<sup>2</sup> los fabricantes de suplementos alimenticios presentan un trámite denominado Aviso de Funcionamiento, lo cual no implica ningún tipo de autorización o registro, sólo se informa a la autoridad la ubicación del fabricante y los productos que elabora a fin de ser supervisado eventualmente.

La falta de autorización sanitaria ha contribuido a la proliferación de empresas orientadas a la fabricación de suplementos alimenticios y al riesgo de elaborar productos con sustancias susceptibles de emplearse como aditivos con efectos tóxicos o daños para la salud. Tan sólo para 2008, había 1,568 empresas que presentaron su aviso de funcionamiento para la venta de 21 mil 672 suplementos alimenticios.

Desafortunadamente los suplementos alimenticios también han sido utilizados para la elusión del registro sanitario para promover productos con efectos curativos conocidos como *productos milagro*, los cuales representan un riesgo para la salud de los consumidores.

El constante aseguramiento de suplementos alimenticios que están orientados a la pérdida de peso o que contienen plantas prohibidas que ponen en riesgo la salud o que se utilizan para eludir el registro sanitario, nos obliga a reconocer que para colocar un producto en el mercado es necesario demostrar que es seguro y efectivo previo a su consumo por millones de personas, y no a esperarnos que Cofepris ordene el aseguramiento y destrucción de productos que ponen en riesgo la salud de los mexicanos, ya actualmente Cofepris no está obligada a otorgar este registro. Simplemente en 2010 este órgano desconcentrado aseguró 24 mil 561 *productos milagro* que estaban orientados a la pérdida de peso o que contenían plantas prohibidas y la destrucción de 5 mil 764 productos, entre botellas, cajas, cápsulas y pastillas.

Incluso el pasado 14 de febrero Cofepris presentó el listado de algunos productos asegurados en el 2010 a los cuales los fabricantes les atribuyen propiedades terapéuticas, preventivas y/o rehabilitatorias, mismas que no cuentan con una base científica que lo sustente y que carecen de autorización para su comercialización por esa autoridad sanitaria.

Como reconocimiento a un derecho fundamental de protección a la salud de los mexicanos y que se consagra en el artículo 4o. de nuestra Carta Magna, para asegurar el bienestar físico y mental de los mexicanos se presenta esta iniciativa a fin de que la Secretaría de Salud a través de Cofepris otorgue registro sanitario a los suplementos alimenticios que garanticen seguridad, eficacia, calidad y condición idónea.

### Fundamentación

Artículos 4o., 71, fracción II y 73, fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de conformidad con lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 3, numeral 1, fracción I del artículo 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

### Decreto

Por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley General de Salud.

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 194, 194 Bis, 198, 204, 376 y 376 Bis y se adicionan los artículos 216 Bis, 216 Ter, 216 Quáter y 216 Quinquies de la Ley General de Salud, para quedar como sigue

### Artículo 194. ...

...

I a III. ...

El control sanitario del proceso, importación y exportación de medicamentos, suplementos alimenticios, estupefacientes y sustancias psicotrópicas y las materias primas que intervengan en su elaboración, compete en forma exclusiva a la Secretaría de Salud, en función del potencial de riesgo para la salud que estos productos representan.

**Artículo 194 Bis.** Para los efectos de esta ley se consideran insumos para la salud: los medicamentos, sustancias psicotrópicas, estupefacientes, suplementos alimenticios y las materias primas y aditivos que intervengan para su elaboración; así como los equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, material quirúrgico, de curación y productos higiénicos, éstos últimos en los términos de la fracción VI del artículo 262 de esta ley.

**Artículo 198.** Únicamente requieren autorización sanitaria los establecimientos dedicados a

I. ...

II. La elaboración, fabricación o preparación de medicamentos, suplementos alimenticios, plaguicidas, nutrientes vegetales o sustancias tóxicas o peligrosas;

III. a VI. ...

...

...

**Artículo 204.** Los medicamentos y otros insumos para la salud, los estupefacientes, sustancias psicotrópicas y productos que los contengan, los suplementos alimenticios, así como los plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas, para su venta o suministro deberán contar con autorización sanitaria, en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables.

...

**Artículo 216 Bis.** La Secretaría de Salud sólo concederá la autorización correspondiente y suplementos alimenticios, cuando se demuestre que éstos, sus procesos de producción y las sustancias que contengan reúnan las características de seguridad, eficacia y calidad exigidas, que cumple con lo establecido en esta ley y demás disposiciones generales.

Para el otorgamiento de registro sanitario a cualquier suplemento alimenticio, se verificará previamente el cumplimiento de las buenas prácticas de fabricación y del proceso de producción del medicamento así como la certificación de sus principios activos. Las verificaciones se llevarán a cabo por la secretaría o sus terceros autorizados o, de ser el caso, se dará reconocimiento al certificado respectivo expedido por la autoridad competente del país de origen, siempre y cuando existan acuerdos de reconocimiento en esta materia entre las autoridades competentes de ambos países.

**Artículo 216 Ter.** No podrá atribuirse a los suplementos alimenticios ninguna acción terapéutica, ya sea en el nombre, indicaciones, instrucciones para su empleo o publicidad. Los suplementos alimenticios que contengan sustancias con acción terapéutica serán considerados medicamentos y deberán sujetarse a lo previsto en el capítulo IV de este título.

**Artículo 216 Quáter.** Quedan prohibidos la venta y suministro de suplementos alimenticios con fecha de caducidad vencida.

**Artículo 216 Quinquies.** En las etiquetas de los envases y empaques en los que se presenten los suplementos alimenticios, además de lo establecido en el artículo 210 de esta ley, en lo conducente, figurarán las leyendas que determinen las disposiciones aplicables.

**Artículo 376.** Requieren registro sanitario los suplementos alimenticios, medicamentos, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y productos que los contengan; equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos, estos últimos en los términos de la fracción VI del artículo 262 de esta ley, así como los plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas.

...

...

**Artículo 376 Bis.** ...

I. En el caso de medicamentos, estupefacientes y psicotrópicos, la clave de registro será única, no pudiendo aplicarse la misma a dos productos que se diferencien ya sea en su denominación genérica o distintiva o en su formulación. Por otra parte, el titular de un registro, no podrá serlo de dos registros que ostenten el mismo principio activo, forma farmacéutica o formulación, salvo cuando uno de éstos se destine al mercado de genéricos. En los casos de fusión de establecimientos se podrán mantener, en forma temporal, dos registros,

II. En el caso de los productos que cita la fracción II del artículo 194, podrá aceptarse un mismo número de registro para líneas de producción del mismo fabricante, a juicio de la secretaría; y

III. En el caso de suplementos alimenticios la clave de registro será única, no pudiendo aplicarse la misma a dos productos que se distingan en su formulación.

### Transitorios

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

**Segundo.** El titular del Ejecutivo federal dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, deberá llevar a cabo las reformas reglamentarias que sean necesarias para la aplicación de este decreto.

**Notas:**

1. [www.cofepris.gob.mx](http://www.cofepris.gob.mx)

2. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 2011.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de febrero de 2011.— Diputado Eduardo Ledesma Romo (rúbrica).»

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada: Se turna a la Comisión de Salud para su dictamen.**

---

LEY DE LOS SISTEMAS DE  
AHORRO PARA EL RETIRO

---

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada:** Se recibió del diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari, del Grupo Parlamentario Nueva Alianza, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 78 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

**La Secretaria diputada María de Jesús Aguirre Maldonado:** «Iniciativa que reforma el artículo 78 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, a cargo del diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Jorge Antonio Kahwagi Macari, diputado federal a la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6.1.I, 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 78 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El estado de la economía de un país influye en la actividad de capital privado y capital emprendedor. El tamaño de una

economía es un indicador del número de empresas y por ende de la oportunidad de realizar inversiones, en ese sentido la tasa de crecimiento económico debería ser un indicador tanto de la demanda de financiamiento como de la existencia de oportunidades atractivas de inversión, especialmente en el sector de capital emprendedor.

La profundidad de los mercados de capital es un ingrediente indispensable para desarrollar un mercado activo tanto de capital emprendedor como de capital privado. Existe una diferencia importante entre el financiamiento bancario y el financiamiento bursátil. En general, la disponibilidad de financiamiento bursátil es más conducente a la actividad de capital emprendedor ya que da la posibilidad a los fondos de salir de sus inversiones a través de una oferta primaria de acciones.

El financiamiento bancario suele ser más conservador y restrictivo y tiende a penalizar el fracaso y por ende es menos conducente a fomentar la actividad de capital emprendedor.

Una de las fuentes de recursos que cada vez tienen mayor presencia entre los emprendedores, así como pequeñas y medianas empresas (Pymes) son los fondos de capital privado. Éstos son de origen tanto nacional como extranjero, de clubes de inversionistas, aceleradoras de negocios y hasta organismos internacionales, que están haciendo llegar sus recursos para que emprendedores y Pymes crezcan.

Ésta es una actividad común en Estados Unidos, donde mil 800 fondos de capital privado invirtieron el año pasado más de 20 mil 669 millones de dólares en sus emprendedores.

La Asociación Mexicana de Capital Privado (Amexcap) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) patrocinaron un estudio sobre la industria de capital privado y capital de riesgo en México que se llevó a cabo durante 2009. Este esfuerzo culmina con la publicación del libro Modelo de Fondo de capital emprendedor.

Los autores, Luis Perezcano, Fernando Fabre y Luis Fernando González, encontraron que a pesar de que la industria de capital privado ha crecido de manera importante durante los últimos 5 años, todavía existe un vacío de financiamiento en el sector de la pequeña y la mediana empresa. En este trabajo han desarrollado un modelo de fondo de capital emprendedor que es económica y jurídicamente viable para reunir capital de inversionistas regionales, nacionales y ex-

tranjeros, y canalizarlo a empresas medianas con gran potencial de crecimiento.

Los siguientes son algunos de los hallazgos del estudio:

- En 2003 había en México aproximadamente 10 fondos de capital privado administrando alrededor de mil millones de dólares.
- Actualmente hay más de 60 fondos que administran alrededor de 6 mil millones de dólares.
- En 2009 se aprueba legislación que permite a los fondos de pensiones mexicanos invertir en capital privado.
- Actualmente la mayoría de los fondos en México sólo invierten en empresas medianas a grandes.
- Existen más de 300 mil pequeñas y medianas empresas. Tan solo del 2004 al 2009 se crearon 17,500 Pymes.
- No obstante serias restricciones estructurales (monopolios públicos y privados, legislación laboral obsoleta, excesiva regulación), existen atractivas oportunidades de inversión.
- El impacto del capital financiero y humano –y el potencial de rendimiento– es mayor en el sector de la mediana empresa.
- Existe talento y riqueza a nivel regional.
- Hay un gran desconocimiento del capital privado como alternativa de financiamiento y desarrollo.
- Hacen falta fondos que inviertan en el sector de la pequeña y mediana empresa.

El capital privado trabaja con empresas establecidas y consolidadas, con amplio historial de resultados operativos y financieros, mientras que el capital emprendedor financia empresas que recién comienzan operaciones, pero que también se caracterizan por tener un alto potencial de crecimiento. Lo más importante para el capital emprendedor es que la nueva idea empresarial o plan de negocio sea innovador y tenga un potencial de crecimiento rápido lo cual debería redundar en rendimientos superiores a la media del mercado.

El objetivo de los inversionistas que participan en los fondos de capital privado/emprendedor es obtener un rendi-

miento atractivo sobre su inversión. Para lograrlo, toman posiciones en la propiedad de un portafolio de empresas mediante aportaciones a su capital y, una vez adquirida una proporción de las acciones, participan activamente en las decisiones estratégicas del negocio a través del Consejo de Administración.

A diferencia del financiamiento bancario, el capital privado/emprendedor permite a muchas empresas con pocas posibilidades de obtener financiamiento por su falta de historial crediticio o poco conocimiento entre los participantes del mercado la oportunidad de acceder a las fuentes de capital necesarias para apoyar su crecimiento.

Algunas de características típicamente observadas entre los empresarios apoyados por fondos de capital privado/emprendedor son las siguientes:

1. Tienen conocimientos suficientes y están calificados en el área de interés.
2. Tienen altas probabilidades de lograr las especificaciones técnicas y de calidad que les permitan cumplir con la normatividad vigente para sus productos.
3. Transmiten una historia convincente y tienen buena presencia, lo que permite presentarlos ante inversionistas externos.
4. Entiende la importancia de preservar la liquidez en la empresa.
5. Tienen buena reputación y demuestran capacidad profesional y habilidades gerenciales.
6. Entienden la importancia del trabajo en equipo y multidisciplinario.
7. Trabajan hacia objetivos específicos pero mantienen la flexibilidad para responder a oportunidades y amenazas que surjan.
8. Logran empatía con los inversionistas.
9. Entienden el concepto de “costo de financiamiento” y las condiciones de la negociación con inversionistas.
10. Tiene expectativas realistas sobre el resultado de su actividad.

Los fondos de inversión de capital privado/emprendedor buscan en la empresa mexicana diferentes características. Una de ellas, identificadas por la Amexcap, es que los fondos buscan invertir en empresas que se encuentran en la última etapa de su desarrollo (alrededor del 70 por ciento del negocio construido).

Una explicación posible es que la inversión en empresas ya construidas facilita el proceso y evita problemas que entorpecen el objetivo final de un fondo de capital privado. Otra de las características buscadas por los fondos de inversión en México es el tamaño. Las empresas medianas (ingresos de al menos 10M de dólares) enfocadas al consumo y al servicio de un mercado de ingreso medio alto, son un mercado meta claramente identificado por los fondos.

No hay forma de que un país que dedica apenas un poco más de una décima de punto porcentual del producto interno bruto a financiar la formación de capital de sus Pymes pueda aspirar a modernizar ampliamente su economía, ni a elevar el valor agregado de sus exportaciones, ni a aumentar su competitividad, ni a crecer sostenidamente en niveles compatibles con el incremento del nivel de vida de su gente.

La política pública debe converger en todas sus vertientes a la creación de condiciones favorables para el desarrollo de Pymes formales, con potencial de crecimiento, es por ello que considero conveniente que el recurso con los que cuenta el accionista de una Pyme en su cuenta individual dentro del Sistema de Ahorro Para el Retiro, pueda ser invertido en su empresa, considerando requisitos mínimos como que la empresa tenga como mínimo 5 años de operación y ventas anuales en los últimos 3 ejercicios en promedio anual de 3 millones de pesos, esto con la intención de garantizar la viabilidad de la inversión y la libertad financiera o auto sustento para el retiro en lo futuro del accionista que invierta en su empresa.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente Iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el artículo 78 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro**

**Artículo Único.** Se adiciona un párrafo segundo al artículo 78 de la ley de los Sistemas de Ahorro Para el Retiro, re-

corriéndose en su orden los subsecuentes, para quedar como sigue:

**Artículo 78.** La recepción, depósito y retiros de los recursos de las cuentas individuales de los sistemas de ahorro para el retiro, así como los traspasos y flujos de información se realizarán en los términos y conforme a los procedimientos que se establezcan en disposiciones de carácter general.

**Los recursos de las cuentas individuales podrán ser retirados en su totalidad, para ser invertidos como capital en aquellas Pequeñas y Medianas Empresas donde el trabajador sea accionista, considerando que la empresa tenga como mínimo 5 años de operación y ventas anuales en los últimos 3 ejercicios en promedio anual de 3 millones de pesos, esto conforme a las reglas que determine la Comisión, escuchando la opinión de la Secretaría de Economía.**

...

...

Fracciones I a III...

...

### **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 la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el 17 de febrero de 2011.— Diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari (rúbrica).»

**El Presidente diputado Amador Monroy Estrada: Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público para dictamen.**