



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Diario de los Debates

ORGANO OFICIAL DE LA CAMARA DE DIPUTADOS
DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Poder Legislativo Federal, LXI Legislatura

Correspondiente al Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año de Ejercicio

Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria Gilberto Becerril Olivares	Presidente Diputado Guadalupe Acosta Naranjo	Director del Diario de los Debates Jesús Norberto Reyes Ayala
Año III	México, DF, martes 27 de marzo de 2012	Sesión No. 20 Anexo I

SUMARIO

INICIATIVAS Y PROPOSICIONES

Iniciativas con proyecto de decreto y a las proposiciones con punto de acuerdo registradas en el orden del día del martes 27 de marzo de 2012, de conformidad con los artículos 100 y 102 del Reglamento de la Cámara de Diputados

ARTICULO 134 CONSTITUCIONAL

Del diputado Juan Gerardo Flores Ramírez, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a licitaciones públicas. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. 9

LEY GENERAL DE SALUD - LEY GENERAL PARA EL CONTROL DEL TABACO

Del diputado Guillermo Cueva Sada, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley General para el Control del Tabaco, para prohibir la venta del alcohol y cigarros a quienes tengan menos de 21 años de edad. Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen. 13

LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PUBLICO

De diputados integrantes de la Comisión Especial para la Competitividad, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, respecto a licitaciones públicas. Se turna a la Comisión de la Función Pública, para dictamen. 18

ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL

Del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo quinto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde el Estado mexicano reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. 25

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para establecer que es obligatorio que la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral atraiga los asuntos de los consejos distritales que involucren a un aspirante, precandidato o candidato a la Presidencia de la República. Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen. 28

CODIGO PENAL FEDERAL

Del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, para tipificar los delitos de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad en los términos que establece el estatuto de la Corte Penal Internacional. Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen. 32

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 355 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para precisar el significado de reincidencia en materia electoral. Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen. 44

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4o. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para dotar al Consejo General del Instituto Federal Electoral de instrumentos que salvaguarden la autenticidad y equidad del sufragio y eviten la

compra y coacción del voto. Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen.	50
CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES	
Del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 217 Bis al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para regular las intercampanas. Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen.	55
CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES	
Del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para precisar que las acciones legales respecto a la violación de las obligaciones sobre el emblema de los partidos sólo podrán ser promovidas por quien tenga interés jurídico. Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen.	58
ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL	
Del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que el derecho al voto pasivo de los ciudadanos a cargos de elección popular también contempla el de contar con interés legítimo para exigir el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el período del encargo. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.	63
ARTICULO 41 CONSTITUCIONAL	
Del diputado Gustavo González Hernández, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto al sistema de elecciones primarias. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.	66
CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES - LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACION EN MATERIA ELECTORAL	
Del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 3o. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 2o. de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para incorporar la interpretación conforme y el principio pro homine en materia electoral. Se turna a las Comisiones Unidas de Gobernación, y de Justicia, para dictamen.	78

**CODIGO PENAL FEDERAL - CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS
PENALES - LEY FEDERAL DE EXTINCION DE DOMINIO -
LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS
DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO-
LEY FEDERAL PARA LA ADMINISTRACION Y ENAJENACION
DE BIENES DEL SECTOR PUBLICO**

Del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales; de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, para crear el Fondo de Apoyo a Víctimas y Ofendidos del Delito. Se turna a las Comisiones Unidas de Justicia, de Seguridad Pública, y de la Función Pública, para dictamen. . .

85

**CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS
ELECTORALES - LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS
DE IMPUGNACION EN MATERIA ELECTORAL**

Del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 363 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 11 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, fin de eliminar la figura del desistimiento en materia electoral. Se turna a las Comisiones Unidas de Gobernación, y de Justicia, para dictamen.

90

**LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR - LEY FEDERAL DE
TELECOMUNICACIONES**

Del diputado Eduardo Alonso Bailey Elizondo, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor y de la Ley Federal de Telecomunicaciones, con relación a la contratación de telefonía celular. Se turna a las Comisiones Unidas de Economía, y de Comunicaciones, para dictamen.

93

LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Del diputado Marcos Pérez Esquer, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 4, 19 y 41 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para establecer formatos que incluyan la información financiera que generen los sujetos obligados por la ley de los distintos órdenes de gobierno, relativa a los ingresos, egresos –particularmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación- y de carácter patrimonial. Se turna a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública, para dictamen.

97

ANEXO II

LEY GENERAL DE EDUCACION

De la diputada Rodolfina Gatica Garzón, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 12 y 20 de la Ley General de Educación, respecto el plan curricular de la educación normal y los métodos de evaluación a los maestros. Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen. **109**

LEY GENERAL DE SALUD - LEY PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

De los diputados Laura Arizmendi Campos, María Guadalupe García Almanza, María Teresa Rosaura Ochoa Mejía y Pedro Jiménez León, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para contrarrestar la obesidad. Se turna a las Comisiones Unidas de Salud, y de Atención a Grupos Vulnerables, para dictamen. **111**

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE

De la diputada Olivia Guillén Padilla, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 1, 2, 4, 15 y 203 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para promover la protección y el desarrollo sustentable del medio ambiente, la ecología y biodiversidad, en el ámbito de la Federación, los estados, los municipios y del Distrito Federal. Se turna a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para dictamen. **113**

LEY FEDERAL PARA EL DESARROLLO METROPOLITANO

Del diputado Gustavo González Hernández, iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal para el Desarrollo Metropolitano. Se turna a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública, para dictamen. **119**

INSCRIPCIONES DE HONOR EN EL RECINTO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

Del diputado Emiliano Velázquez Esquivel, iniciativa con proyecto de decreto para inscribir con Letras de Oro en el Muro de Honor del Palacio Legislativo de San Lázaro el nombre "Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo". Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen. **145**

LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD -
LEY GENERAL DE EDUCACION - LEY PARA LA PROTECCION
DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

De los diputados Laura Arizmendi Campos, María Guadalupe García Almanza, María Teresa Rosaura Ochoa Mejía y Pedro Jiménez León, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, de la Ley General de Educación y de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en materia de educación sexual. Se turna a las Comisiones Unidas de Juventud y Deporte, y de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Atención a Grupos Vulnerables, para dictamen. 147

ARTICULOS 62 Y 63 CONSTITUCIONALES

De la diputada María Isabel Merlo Talavera, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 62 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a causas el carácter de legisladores. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. 154

LEY DE MIGRACION

De la diputada Lucila del Carmen Gallegos Camarena, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 48 Bis a la Ley de Migración, para impedir que los nacionales que se encuentren en mora en el pago de alimentos salgan del país hasta en tanto no cubran el total de su adeudo. Se turna a la Comisión de Población, Fronteras y Asuntos Migratorios, para dictamen. 164

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y
PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Del diputado Domingo Rodríguez Martell, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el fortalecimiento de la información de los datos estadísticos del Registro Federal de Electores en cuanto a los ciudadanos indígenas. Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen. 167

ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

Del diputado Rodolfo Lara Lagunas, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia laboral. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. 171

LEY DE PROTECCION Y DEFENSA AL USUARIO DE
SERVICIOS FINANCIEROS - LEY GENERAL DE INSTITUCIONES
Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS

Del diputado Rafael Rodríguez González, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Protección y Defensa al

Usuario de Servicios Financieros y de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para mejorar la defensa de los derechos de los usuarios de seguros. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. 173

ARTICULO 79 CONSTITUCIONAL

De la diputada Esthela Damián Peralta, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a la fiscalización a los partidos políticos. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. 179

TELECOMUNICACIONES

De la diputada Silvia Fernández Martínez, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para que se difunda el estado actual de los contratos C-411-001-05 y C-411-001-06, referentes a los proyectos del Fondo de Cobertura Social de Telecomunicaciones y se aclaren las cifras presentadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y las proporcionadas por la Auditoría Superior de la Federación en el Informe del Resultado de la Cuenta Pública 2010, en relación al número total de líneas telefónicas instaladas y la cobertura alcanzada en virtud del Fideicomiso Fondo de Cobertura Social de Telecomunicaciones. Se turna a la Comisión de Comunicaciones, para dictamen. 181

ESTADO DE MEXICO

De la diputada María Elena Pérez de Tejada Romero, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al gobernador del estado de México, para que considere la remoción del titular de la Procuraduría de Justicia de esa entidad. Se turna a la Comisión de Comunicaciones, para dictamen. 183

CUENTA PUBLICA 2011

De las diputadas Esthela Damián Peralta y Lizbeth García Coronado, proposición con punto de acuerdo por el que se solicita al Auditor Superior de la Federación, para que incluya en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y Fideicomiso México Emprende. Se turna a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, para dictamen. 184

PRODUCTOS DE LA CANASTA BASICA

Del diputado José Alfredo Torres Huitrón, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Procuraduría General del Consumidor, para que aplique las disposiciones legales y se verifique el costo de productos, bienes y/o servicios que se encuentran en el mercado, dando énfasis a los productos de la canasta básica y los que se ofertan en establecimientos de recreación. Se turna a la Comisión de Economía, para dictamen. 187

ESTADOS DE PUEBLA Y TLAXCALA

De los diputados Sergio González Hernández, Oralia López Hernández y Julián Francisco Velázquez y Llorente, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a los gobiernos estatales de Puebla y Tlaxcala, para que convengan una solución definitiva de los diferendos limítrofes entre ambas entidades, con el objeto de ofrecer certeza legal y territorial a sus pobladores. Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen. **188**

SISTEMA NACIONAL DE EDUCACION SUPERIOR TECNOLOGICA

De la diputada Rodolfina Gatica Garzón, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al titular de la Secretaría de Educación Pública, a trabajar coordinadamente con el Gobierno del estado de Guerrero, a fin de impulsar un Programa especial para el desarrollo de habilidades tecnológicas en dicho estado, a través del Sistema Nacional de Educación Superior Tecnológica de la Secretaría de Educación Pública. Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen. **189**

ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

Del diputado Francisco Arturo Vega de Lamadrid, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal, para que se analicen los impactos negativos que tendría cerrar el acceso a México por la Garita de San Ysidro, en Baja California. Se turna a la Comisión de Economía, para dictamen. **191**

VIVIENDA

De la diputada Rodolfina Gatica Garzón, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a los titulares de la Sociedad Hipotecaria Federal, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, del Fideicomiso Nacional de Habitaciones Populares y del Fondo Nacional de Apoyo Económico a la Vivienda, implementen un Plan de Vivienda que tenga por objeto establecer un conjunto de medidas de apoyo dirigidas a personas con edad inferior a 35 años, para que puedan ser beneficiados con la opción de viviendas para arrendamiento con opción de compra. Se turna a la Comisión de Vivienda, para dictamen. **192**

DIPUTADOS QUE PARTICIPARON EN ANEXO. **194**

* INICIATIVAS Y PROPOSICIONES

Iniciativas con proyecto de decreto y a las proposiciones con punto de acuerdo registradas en el orden del día del martes 27 de marzo de 2012, de conformidad con los artículos 100 y 102 del Reglamento de la Cámara de Diputados

ARTICULO 134 CONSTITUCIONAL

«Iniciativa que reforma el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Juan Gerardo Flores Ramírez, del Grupo Parlamentario del PVEM

Problemática

En México, al igual que en la mayoría de los países del mundo, la adquisición de bienes y servicios por parte de los tres poderes y los tres niveles de gobierno se realiza, con ciertas excepciones, mediante la vía conocida como licitación pública.

En efecto, la contratación administrativa del gobierno se regula, principalmente, por dos cuerpos normativos: la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

En ambos instrumentos de ley, las contrataciones gubernamentales atañen a tres principales rubros, de los cuales, los primeros dos son regulados por la primera de las leyes mencionadas y, el tercero por la segunda de ellas:

- Adquisiciones.
- Arrendamientos.
- Obra pública.

Al ejercer recursos económicos, todas las instituciones de la administración pública federal (al igual que los órganos autónomos), así como los gobiernos de los estados y los

* Las iniciativas y proposiciones enlistadas corresponden al oficio referido en la página 249 del Volumen II del Diario de los Debates de esta fecha.

ayuntamientos, deben sujetarse a lo previsto por ambas leyes. Como excepción en la aplicación de ambas se encuentran el poder legislativo y el judicial.

Ambas leyes también coinciden en tres formas para instrumentar adquisiciones y realizar contrataciones, las cuales son:

- Licitaciones públicas.
- Invitaciones a cuando menos tres personas (generalmente personas morales).
- Adjudicaciones directas.

De estas tres formas la que atañe a la presente iniciativa es la primera.

La mayoría de las contrataciones se realizan por medio de la licitación pública, que no es más que **un contrato de concurso de recompensa llevado a cabo por órganos de la administración pública con el fin de adquirir, arrendar, contratar o concesionar un servicio o una obra pública.**

A su vez, las licitaciones se dividen en nacionales e internacionales. Las nacionales son esencialmente aquellas licitaciones en las cuales sólo pueden participar personas de nacionalidad mexicana, mientras que las internacionales son aquellas en las que pueden participar también personas extranjeras.

Para llevar a cabo una licitación pública generalmente se publica una convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, la cual de manera consuetudinaria contiene entre otros requisitos:

- El nombre de la dependencia o entidad convocante.
- La fecha y horarios en que los interesados podrán obtener sus bases de la licitación, y el costo y forma de pago de las mismas.
- La fecha, hora y lugar de celebración de dos etapas del acto de presentación y apertura de proposiciones.
- La indicación de si la licitación es nacional o internacional.
- La descripción general, cantidad y unidad de medida de los bienes o servicios que sean objeto de la licitación,

o bien la descripción de la obra o del servicio y el lugar en donde se llevarán a cabo los trabajos.

- El plazo y condiciones de pago del precio de los bienes y servicios, o bien el plazo de ejecución de los trabajos determinando.

Las bases de la licitación pueden ser vistas como un catálogo de requisitos que deberán cumplir las personas (físicas o morales) que buscan ganar la licitación. Una vez cubiertas las bases, comúnmente sigue un periodo de ofrecimiento de pruebas, en el cual, el interesado mete en un sobre cerrado dos ofertas, la primera es una oferta técnica, mientras la segunda es una oferta económica.

En la oferta técnica el interesado busca convencer a las autoridades acerca de la calidad de su proyecto, así como de la eficacia y eficiencia de este. Mientras que en la oferta económica, pretende demostrar la rentabilidad de su proyecto, manifestando el costo de realización y su aprovechamiento.

Posteriormente procede la apertura de verificación, donde se observan las ofertas, revisando que estas cumplan con los requisitos establecidos. Luego se realiza una calificación técnica, donde se ve cual es la propuesta más conveniente; esta valoración técnica va de la mano con la valoración económica, donde se busca el mejor precio para el mejor proyecto, esto indica que no se busca el precio o la propuesta menos costosa, sino la más rentable.

Finalmente se emite un fallo donde se menciona quien ganó la licitación.

El procedimiento administrativo anteriormente descrito encuentra su fundamento en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece el principio de eficiencia administrativa, previendo que los recursos económicos de que dispongan la federación, los estados y los municipios se administraran con “eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

El citado precepto constitucional también establece que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudiquen o lleven a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatorias para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobres cerrados, que serán

abiertos públicamente, **“a fin de asegurar al estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes”**.

Esta salvedad constitucional tiene su origen de una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 28 de diciembre de 1982.

Aun cuando su base técnica-jurídica es idónea y ha permitido fincar la práctica instaurada en las dos leyes descritas con antelación, en la praxis su ámbito de aplicación deja fuera importantes elementos de la Teoría Económica que pudieran satisfacerse mediante una sencilla adecuación de reforma.

La Teoría Económica moderna señala que en tratándose de las adquisiciones de un gobierno, de la asignación de contratos de obra pública, de la enajenación de bienes o incluso de la asignación de derechos de explotación de un recurso natural, no existe un mecanismo único que se considere como el más adecuado o eficiente para garantizar las mejores condiciones económicas para el ente que asigna dicho contrato.

Lo anterior, porque la diversidad de mercados de bienes y servicios, tanto a nivel nacional como internacional, y por tanto la diversidad y tamaño de los posibles proveedores de los bienes o servicios que se pretenden adquirir, o la diversidad y tamaño de los posibles adquirentes de bienes a ser enajenados o derechos de explotación de algún recurso natural, resultan en lo que los economistas denominan “asimetría de la información” entre las partes, es decir, que entre el comprador y el vendedor existe información distinta sobre el verdadero valor que cada uno le asigna al contrato que uno pretende asignar y el otro pretende obtener.

Argumentación

Como se expondrá más adelante y tal como se mencionó en el planteamiento del problema, el mecanismo más adecuado para asignar un contrato de adquisición de un bien o servicio, o de enajenación de bienes, servicios o derechos de explotación, estará en función del mercado de que se trate. En algunos casos, un mecanismo que dé la oportunidad de presentar por una única vez una oferta económica o postura económica, en sobre cerrado, podrá ser el más indicado, sin embargo existen muchos otros, donde ese mismo mecanismo, lejos de garantizarle los mejores beneficios al gobierno, en su calidad de comprador o vendedor, le pueden

generar situaciones indeseables, ya sea porque puede terminar comprando a un precio muy por encima del que podría haber obtenido u obteniendo ingresos muy por debajo de los que podría haber obtenido también. Para ello, en otros países se utilizan hoy en día mecanismos alternativos, ya sea porque no se limitan a una única oportunidad para presentar ofertas económicas o posturas, o bien porque en lugar de que estas se presenten en sobre cerrado, la presentación de estas se hace de forma abierta, ya sea oral o a través de sistemas informáticos.

Es decir, se considera que existen diversos **procedimientos de presentación de ofertas económicas o posturas, abiertos o cerrados, que pueden llevarse en una o más rondas para la presentación de las mismas que resultarán adecuados según sea el tipo de contrato que se pretenda asignar.**

Estos conllevan una fundamental importancia, no solo a nivel teórico sino también empírico. En el primer caso se debe a los elementos matemáticos e intuitivos que se aportan con dichos procedimientos, ejemplo de ellos son la áreas de microeconomía de competencia perfecta, discriminación monopolística, modelación en finanzas y Economía Política.

En el aspecto empírico, resulta cada vez más común que mercados a nivel mundial utilicen este mecanismo para entre otros fines, la asignación de precios en transacciones de bonos del tesoro, derechos de explotación mineral y más recientemente en sectores energéticos, concesiones de telecomunicaciones y de transporte público. De hecho, un importante número de estudios empíricos se basan precisamente en este método como son los derechos petrolíferos y madereros realizados por el gobierno de los Estados Unidos de América.

En las últimas décadas, la importancia de las transacciones realizadas por medio de estos procedimientos ha sido muy significativa. Además, su uso se ha ido extendiendo a nuevos tipos de bienes y servicios, y se ha incrementado de manera notable el número de participantes tanto desde el lado de la oferta como del de la demanda.

Los mecanismos de presentación de varias posturas pueden catalogarse como un método valioso para el Estado, debido a sus propiedades o características para maximizar el bienestar social, así como de ampliar las posibilidades de generar competencia en mercados, que a través de otros mecanismos de asignación no serían posibles de desarro-

llar o funcionarían de forma ineficiente. Adicionalmente, propicia para el Estado una fuente de ingresos que puede llegar a presentar menores distorsiones.

El buen diseño de estos mecanismos tiende a impulsar la participación de un mayor número de oferentes y, así, garantizar varios aspectos relacionados con el desarrollo propio del proceso y el futuro del mercado. Esta cantidad minimiza las posibilidades de colusión, maximiza el ingreso para el ofertante y genera espacios para que el mercado funcione competitivamente.

En el caso de los Estados Unidos de América, la razón para no utilizar otros sistemas diferentes en los que los bienes y servicios se contraten con una sola postura o en una única ronda en sobre cerrado, recae en la interdependencia que existe entre las posturas evolutivas enfocadas a una agregación óptima de propuestas. Esto, sin lugar a dudas, **garantiza ventajas a favor del Estado y mayor equidad entre los adjudicatarios.**

En este caso, los desarrollos teóricos sobre el método en comento apuntan a que, tanto la simultaneidad como el carácter ascendente de las posturas, ayudan a la eficiencia en la asignación.

Este método que atañe a la presente iniciativa pertenece dentro de la Teoría Económica a un área más general llamada "diseño de mecanismos", cuya finalidad es proveer herramientas para crear arreglos institucionales que guíen transacciones específicas en mercados que muestran tendencias ineficientes causadas por el acceso limitado a la información relevante.

Como sabemos en economía, la información es un elemento determinante en la toma de decisiones, aunque en la mayoría de casos los consumidores y productores no tienen la misma información en lo referente a las variables más importantes de su elección. En una economía en libre competencia se considera que los mercados actúan con información perfecta.

Toda la información relevante se transmite a través de los precios y las distorsiones, y en caso de que aparezcan, tendrán una incidencia temporal e irrelevante, ya que el libre mercado conlleva su propia eficiencia productiva. Sin embargo, muy frecuentemente vemos que esta hipótesis no se cumple en la realidad, ya que en la mayoría de estas transacciones existen diferencias (predominantemente, en la cantidad y calidad de información que disponen los agen-

tes), dando como resultado que los precios no transmitan toda la información significativa.

Al existir estos elementos lo que se busca dentro de un procedimiento de presentación de posturas, abiertos o cerrados, en una o más rondas para su presentación, es generar lo que en Teoría Económica se conoce como “Modelo de Referencia”. Este modelo parte del supuesto de que las valoraciones de los compradores no son de dominio público, sino que únicamente son conocidas por cada uno, así cuando se presentan sus ofertas, los potenciales oferentes van a tener en cuenta diferentes factores como el tipo de juego (el proceso de licitación) que se les plantee, su valoración del bien o servicio licitado y el número de competidores.

La noción del equilibrio que se utiliza para estos casos es el del “Equilibrio Bayesiano de Nash” en la que se señala que en teoría de juegos, cuando existe información incompleta, un competidor al decidir cuál será su oferta, necesitará realizar una conjetura sobre cuál será el comportamiento del resto de los competidores.

Simultáneamente, los demás participantes para calcular su mejor acción realizaran, asimismo, una predicción de cuál será la manera en que se comporten los otros competidores entre los que se encuentra el propio competidor. De tal forma, para realizar su elección, cada competidor tendrá que pensar como hubiera actuado en cada una de las otras posibles alternativas en las que se podría haber encontrado. El resultado de esta práctica es que cuando se hable de estrategia no se está refiriendo a una oferta concreta, sino a una función cuya variable independiente es la valoración.

Finalmente con este diseño de mecanismos, se reconoce que es necesario revisar las estructuras específicas de difusión de la información y de las reglas de interacción para crear mejores arreglos en la asignación de recursos, con la finalidad de reducir el impacto negativo que la información asimétrica puede tener en términos de la eficiencia de los contratos económicos, así como el de analizar los problemas institucionales en un sentido más amplio.

En conclusión, es de reiterarse que el mejor mecanismo para garantizar una más eficiente y elevada rentabilidad por parte del Estado, es aquel que se base en procedimientos de presentación de posturas, abiertos o cerrados, en una o más rondas para su presentación.

Fundamento legal

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el tercer párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con el tenor literal siguiente:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

...

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes **bajo procedimientos de presentación de ofertas económicas, abiertos o cerrados**, en el número de rondas que resulten necesarias, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Artículo Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de marzo de 2012.— Diputado Juan Gerardo Flores Ramírez (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

LEY GENERAL DE SALUD - LEY GENERAL PARA EL CONTROL DEL TABACO

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Generales de Salud, y para el Control del Tabaco, a cargo del diputado Guillermo Cueva Sada, del Grupo Parlamentario del PVEM

Problemática

Los jóvenes y los niños son el futuro del país; están en etapas donde se tienen cambios del desarrollo cognoscitivo, afectivo, motriz y social, así como cambios significativos en los ámbitos que lo rodean. Por ello importa que haya reformas que protejan a este sector de la sociedad, pues un inadecuado desarrollo generará una vulnerabilidad en el individuo.

La finalidad de esta iniciativa es buscar que se prohíba la venta del alcohol y cigarros a quienes tengan menos de 21 años de edad. La problemática radica a que antes de cumplir esta edad, los jóvenes se encuentran expuestos al consumo de éstos, y que al consumirlos a temprana edad afectan su desarrollo físico y mental, el hecho radica en que el cerebro queda plenamente hasta los 21 años.

Argumentación

El elevar la edad permitida para el consumo del tabaco y del alcohol es un beneficio para los jóvenes mexicanos, en virtud de que se busca su mejor desarrollo de ellos.

La importancia de esta propuesta de reforma radica en que es para que la juventud tenga mayor margen en el desarrollo de su cerebro, y con ello tener un mejor desempeño para el futuro.

En ese orden de ideas, es menester hacer la motivación del porqué de la necesidad de modificar el marco normativo, al tenor de lo siguiente:

a) Tabaco

Actualmente, el Estado mexicano ha adquirido compromisos internacionales, uno de ellos es el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco, donde se desprende que existe una preocupación mundial por disminuir el Consumo del Tabaco, por ello dentro de la parte del Preámbulo establece lo siguiente:

Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco

Preámbulo

Las partes del presente convenio,

Determinadas a dar prioridad a su derecho de proteger la salud pública,

Reconociendo que la propagación de **la epidemia de tabaquismo es un problema mundial con graves consecuencias para la salud pública**, que requiere la más amplia cooperación internacional posible y la participación de todos los países en una respuesta internacional eficaz, apropiada e integral,

Teniendo en cuenta la inquietud de la comunidad internacional por las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales, económicas y ambientales del consumo de tabaco y de la exposición al humo de tabaco en el mundo entero.

Seramente preocupadas por el aumento del consumo y de la producción de cigarrillos y otros productos de tabaco en el mundo entero, particularmente en los países en desarrollo, y por la carga que ello impone en las familias, los pobres y en los sistemas nacionales de salud,

Reconociendo que la ciencia ha demostrado inequívocamente que el consumo de tabaco y la exposición al **humo de tabaco son causas de mortalidad, morbilidad y discapacidad, y que las enfermedades relacionadas con el tabaco** no aparecen inmediatamente después de que se empieza a fumar o a estar expuesto al humo de tabaco, o a consumir de cualquier otra manera productos de tabaco,

Reconociendo además que los cigarrillos y algunos otros productos que contienen tabaco están diseñados de manera muy sofisticada con el fin de crear y mantener la dependencia, que muchos de **los compuestos que contienen y el humo que producen son farmacológicamente activos, tóxicos, mutágenos y cancerígenos, y que la dependencia del tabaco** figura como un trastorno aparte en las principales clasificaciones internacionales de enfermedades,

Reconociendo también que existen claras pruebas científicas de que la exposición prenatal al humo de tabaco genera condiciones adversas para la salud y el desarrollo del niño,

Profundamente preocupadas por el importante aumento del número de fumadores y de consumidores de tabaco en

otras formas entre los niños y adolescentes en el mundo entero, y particularmente por el hecho de que se comience a fumar a **edades cada vez más tempranas**.

Alarmadas por el incremento del número de fumadoras y de consumidoras de tabaco en otras formas entre las mujeres y las niñas en el mundo entero y teniendo presente la necesidad de una plena participación de la mujer en todos los niveles de la formulación y aplicación de políticas, así como la necesidad de estrategias de control del tabaco específicas en función del género,

Profundamente preocupadas por el elevado número de miembros de pueblos indígenas que fuman o de alguna otra manera consumen tabaco,

Seramente preocupadas por el impacto de todas las formas de publicidad, promoción y patrocinio encaminadas a estimular el consumo de productos de tabaco,

Reconociendo que se necesita una acción cooperativa para eliminar toda forma de tráfico ilícito de cigarrillos y otros productos de tabaco, incluidos el contrabando, la fabricación ilícita y la falsificación,

Reconociendo que el control del tabaco en todos los niveles, y particularmente en los países en desarrollo y en los países con economías en transición, necesita de recursos financieros y técnicos suficientes adecuados a las necesidades actuales y previstas para las actividades de control del tabaco,

Reconociendo la necesidad de establecer mecanismos apropiados para afrontar las consecuencias sociales y económicas que tendrá a largo plazo el éxito de las estrategias de reducción de la demanda de tabaco,

Conscientes de las dificultades sociales y económicas que pueden generar a mediano y largo plazo los programas de control del tabaco en algunos países en desarrollo o con economías en transición, y reconociendo la necesidad de asistencia técnica y financiera en el contexto de las estrategias de desarrollo sostenible formuladas a nivel nacional,

Conscientes de la valiosa labor que sobre el control del tabaco llevan a cabo muchos Estados y destacando el liderazgo de la Organización Mundial de la Salud y los esfuerzos desplegados por otros organismos y órganos del sistema de las Naciones Unidas, así como por otras organi-

zaciones intergubernamentales internacionales y regionales en el establecimiento de medidas de control del tabaco,

Destacando la contribución especial que las organizaciones no gubernamentales y otros miembros de la sociedad civil no afiliados a la industria del tabaco, entre ellos órganos de las profesiones sanitarias, asociaciones de mujeres, de jóvenes, de defensores del medio ambiente y de consumidores e instituciones docentes y de atención sanitaria, han aportado a las actividades de control del tabaco a nivel nacional e internacional, así como la importancia decisiva de su participación en las actividades nacionales e internacionales de control del tabaco,

Reconociendo la necesidad de mantener la vigilancia ante cualquier intento de la industria del tabaco de socavar o desvirtuar las actividades de control del tabaco, y la necesidad de estar informados de las actuaciones de la industria del tabaco que afecten negativamente a las actividades de control del tabaco.

Recordando el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, en el que se declara que toda persona tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental,

Recordando asimismo el preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, en el que se afirma que el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social,

Decididas a promover medidas de control del tabaco basadas en consideraciones científicas, técnicas y económicas actuales y pertinentes.

Recordando que en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, se establece que los Estados parte en dicha convención adoptarán medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica,

Recordando además que en la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de Na-

ciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 se establece que los Estados parte en dicha convención reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud,

En congruencia con lo anterior, es de observarse la preocupación existente a escala internacional; ésta es una de las circunstancias que también debe preocupar a nuestro país. El 30 de mayo de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General para el Control del Tabaco, es aquí donde debemos aplicar las reformas, debido a que actualmente se prevé el consumo del tabaco en la mayoría de edad, esto es, a los 18 años, sin embargo consideramos pertinente hacer modificaciones al mismo para que se plante a los 21 años, y con esto se permitiría que los jóvenes tengan un mayor rango para un adecuado desarrollo del cerebro.

Asimismo, es importante manifestar que del estudio realizado por el INEGI en 2002 se revela que 11, millones 359 mil 627 son fumadores hombres y que 5, millones 011 mil 970 resultaron mujeres, esto es una consecuencia preocupante pues es una estadística que se realizó en edades de 12 a 65 años de edad.

Para 2008 México, ocupa el sexto lugar a nivel mundial en números de fumadores y el segundo en fumadoras.

La edad crítica de inicio para el consumo diario de tabaco es entre los 15 y 17 años, la preocupación radica en que actualmente son fumadoras 15.9 por ciento de las personas mayores de 15 años.

Parte de las enfermedades a causa del consumo del tabaco según el INEGI son lo siguiente:

- En 2008, las enfermedades isquémicas del corazón son la principal causa de muerte relacionada al tabaquismo tanto para hombres (50.8 por ciento) como para mujeres (47.8)
- Las enfermedades cerebrovasculares son la única enfermedad relacionada con el tabaquismo en la que las muertes de mujeres superan a las de los hombres (29.2 por ciento contra 21.7).
- Se calcula que en México, mueren anualmente más de 53 mil personas por enfermedades derivadas del tabaquismo.
- De acuerdo con el Instituto Nacional de Salud Pública, en el país se gastan más de 75 mil millones de pesos al

año en la atención de enfermedades relacionadas al tabaquismo.

- Diariamente fallecen 147 personas por consecuencia de este problema; es decir, 6 cada hora.
- Estas defunciones representan 1 de cada 10 de las muertes en el país.
- Durante 2009, en México para solventar el consumo de tabaco un fumador gastaba en promedio 456.80 pesos mensuales.
- El fumador pasivo incrementa aproximadamente entre 25 y 30 por ciento el riesgo de padecer enfermedades del corazón o desarrollar cáncer de pulmón.
- En el caso de los niños recién nacidos se ha encontrado una relación entre humo de tabaco y el síndrome de muerte súbita.
- Cerca de 40 por ciento de los niños están expuestos al humo del tabaco en su propio hogar, siendo atribuibles al tabaquismo pasivo aproximadamente 31 por ciento de las muertes en niños
- Aproximadamente la mitad de los fumadores crónicos morirán de manera prematura y perderán entre 20 y 25 años de vida.
- Uno de cada tres mexicanos vive expuesto de forma involuntaria al humo de tabaco.

Debemos buscar medidas para que la salud pública sea preventiva; esto es, prevenir que los ciudadanos tengan enfermedades a causa del consumo del tabaco, como tumores malignos del labio, boca, faringe, tumor de esófago, estómago, del colon y del recto, páncreas, laringe, tráquea, bronquio y del pulmón.

Buscar medidas en beneficio del desarrollo de los jóvenes mexicanos será para protección de la salud futura, de prevención, y de esa manera buscar que los estándares de consumo disminuyan.

El control del tabaco es una de las preocupaciones no solo a nivel nacional sino internacional, y como legisladores debemos hacer reformas que prevengan una afectación directa al desarrollo mental de nuestros jóvenes.

b) Alcohol

El alcohol es una sustancia depresora del sistema nervioso central; además de tener efecto sobre el cerebro y variar alguna de sus funciones (coordinación, atención, memoria...) su uso continuado también afecta a otros órganos como el riñón, el hígado o el sistema circulatorio, inicialmente, los efectos del alcohol son sutiles, sin embargo el consumo continuo de este puede afectar en el pleno desarrollo del cerebro.

Por ello resulta prioritario observar que los jóvenes son la fuerza del país y que debemos buscar medidas preventivas para la protección de ellos.

Es importante comentar que debido a la plasticidad del cerebro, éste concluye su desarrollo a los 21 años de edad. Por ello se tienen que aprovechar la potencialidad no sólo en los niños sino también en nosotros, como adultos.

Jay Giedd, director del Instituto Nacional de Salud Mental de Bethesda en Estados Unidos, comenta que el término de plena madurez cerebral está entre los 21 y 22 años de edad y que en algunos puede ser hasta los 30 años, lo cual debe observarse para buscar que los jóvenes mexicanos tengan un mejor desarrollo del cerebro.

Este autor asegura que “el cerebro humano está en construcción hasta el final de la adolescencia, aunque en esta etapa las neuronas y conexiones nerviosas no crecen, sino que se van ‘podando’ hasta que se alcanza el raciocinio propio de la edad adulta”.

Giedd presentó estos resultados en España, donde llevó a cabo un estudio con más de 2 mil personas de entre 3 y 25 años, que demuestra que al final de la infancia el cerebro experimenta un aumento “desmesurado” de neuronas y de conexiones nerviosas, que se reduce durante la adolescencia. Esta “poda” neuronal, que culmina con el tránsito de la adolescencia a la edad adulta, se produce primero en la zona posterior del cerebro y por último en la corteza frontal, que es la que controla el razonamiento, la toma de decisiones y el control emocional.

Asimismo, manifiesta que: “Se ha detectado que el fenómeno ocurre antes en las chicas que en los chicos, y que en los jóvenes más inteligentes se produce a edades más tempranas. El experto apunta a la calidad y cantidad de actividades que realizan estos adolescentes, como idiomas o informática, como un posible factor de aceleración de este

recorte neuronal, si bien no se ha confirmado si un exceso de actividad puede ser conveniente o contraproducente a la hora de determinar el desarrollo del cerebro”.

En nuestro país, existen medidas de prevención. Sin embargo, debemos buscar que haya enfoques más amplios, como la regulación de la Ley General de Salud, para que sea la propia población la que ayude en la protección de los jóvenes, el Programa contra el Alcoholismo y el Abuso de Bebidas Alcohólicas de 2011-2012, este programa manifiesta: “El uso nocivo del alcohol y el alcoholismo en México representa uno de los problemas de salud pública con mayor arraigo social, cuyos costos y consecuencias sociales y sanitarias impiden el desarrollo de familias y comunidades” (http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/publicaciones/abuso_de_bebidas.pdf, 15 febrero de 2012).

En ese sentido, a nivel mundial, el consumo de alcohol causa la muerte cada año de 2 millones 500 mil, y se relaciona con la causa de muerte de 320 mil jóvenes de entre 15 y 29 años de edad.

Asimismo, el consumo de alcohol ocupa el tercer lugar entre los factores de riesgo de la carga mundial de mortalidad, este como un factor de riesgo.

En ese tenor, existe la preocupación de que los jóvenes no se desarrollen de forma física y mental debido a que estudios revelan que la edad límite para el desarrollo estable de un ser humano es a la edad de 21 años, aunado al hecho de que sean vulnerables para adquirir alguna enfermedad.

También quiero precisar que estudios realizados en México se desprende que

- En México, 31 por ciento de los hombres y 4 por ciento de las mujeres beben en cantidades excesivas (más de 5 copas por ocasión en los hombres y más de 3 en las mujeres).
- 79 por ciento de los hombres y 53 de las mujeres han consumido alcohol alguna vez en la vida, es decir, más de 32 millones de personas entre 12 y 65 años de edad.
- 23 por ciento de las defunciones por accidente de tránsito con conductores intoxicados ocurren a jóvenes de entre 15 y 24 años de edad.
- Los padecimientos asociados al abuso de alcohol que más pérdida de días de vida saludable son cirrosis hepá-

tica (39 por ciento), lesiones por accidentes de vehículo de motor (15 por ciento), dependencia (18 por ciento), homicidios.

- 44 por ciento de las personas que han intentado suicidarse lo ha hecho bajo los efectos del alcohol.
- 9.5 por ciento de los hombres adultos son dependientes del alcohol.
- En más de la mitad de las muertes por homicidio (56.74 por ciento), la víctima se encontraba intoxicada con alcohol etílico.
- De los suicidas, 76.9 se había intoxicado con alcohol.
- De las víctimas de muerte por accidente en el trabajo, 10.6 por ciento había ingerido alcohol.

Partiendo de esta circunstancia, se aprecia que no basta con la mayoría de edad para poder consumir alcohol, ya que al obtener la mayoría de edad, si bien, adquieren derechos y obligaciones, sin embargo el Estado debe prever que exista un desarrollo pleno de los mexicanos. Asimismo, se trata de un derecho de salud de los jóvenes mexicanos para el pleno desarrollo de su cerebro, así como una prevención de accidentes automovilísticos, de enfermedades crónicas, etcétera.

Por lo expuesto someto a consideración de esta soberanía la siguiente

Fundamentación

Con base en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 3o., numeral 1, fracción VIII, 6o., numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.

Denominación del proyecto

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de las Leyes Generales de Salud, y para el Control del Tabaco

Decreto

Primero. Se **reforma** y **adiciona** un segundo párrafo al artículo 220 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 220. En ningún caso y de ninguna forma se podrán expendir o suministrar bebidas alcohólicas a menores de **21 años de edad**.

La federación, las entidades federativas y los municipios coadyuvarán y coordinarán con la Secretaría de Salud para el cumplimiento del presente artículo.

Segundo. Se **reforman** la fracción V del artículo 5, las fracciones I y II del artículo 15, las fracciones I y III del artículo 17, y los párrafos segundo y tercero del artículo 23 de la Ley General para el Control del Tabaco, para quedar como sigue:

Artículo 5. ...

I. a IV. ...

V. Instituir medidas para reducir el consumo de tabaco, particularmente en los menores de **21 años de edad**;

VI. a IX. ...

Artículo 15. ...

I. Mantener un anuncio situado al interior del establecimiento con las leyendas sobre la prohibición de comercio, venta, distribución o suministro a menores de **21 años de edad**;

II. Exigir a la persona que se presente a adquirir productos del tabaco que acredite ser mayor de **21 años de edad** con identificación oficial con fotografía, sin la cual no podrá realizarse lo anterior;

III. a IV. ...

Artículo 17. ...

I. El comercio, distribución, donación, regalo, venta y suministro de productos del tabaco a menores de **21 años de edad**;

II. ...

III. Emplear a menores de 21 años de edad en actividades de comercio, producción, distribución, suministro y venta de estos productos.

Artículo 23. ...

La publicidad y promoción de productos del tabaco únicamente será dirigida a mayores de **21 años de edad** a través de revistas para adultos, comunicación personal por correo o dentro de establecimientos de acceso exclusivo para aquéllos.

La industria, los propietarios y/o administradores de establecimientos donde se realice publicidad o promoción de estos productos deberán demostrar ser mayores de **21 años** de edad de los destinatarios de la misma.

Transitorios

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

Segundo. La federación, las entidades federativas y los municipios tendrán a partir de la entrada en vigor del presente decreto un plazo de 180 días para adecuar sus leyes, reglamentos, bandos y demás disposiciones jurídicas y administrativas, de acuerdo con las competencias que a cada uno corresponda.

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 27 de marzo de 2012.— Diputado Guillermo Cueva Sada (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen.

LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO

«Iniciativa que reforma el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, suscrita por integrantes de la Comisión Especial para la Competitividad

Los que suscriben, diputados Alberto Emiliano Cinta Martínez (Partido Verde Ecologista de México), Norma Sánchez Romero (Partido Acción Nacional), Mario Alberto di Costanzo Armenta (Partido del Trabajo), César Daniel González Madruga (Partido Acción Nacional), Jorge Alberto Juraidini Rumilla (Partido Revolucionario Institucional), Vidal Llerenas Morales (Partido de la Revolución Democrática), Elsa María Martínez Peña (Nueva Alianza) y Enrique Octavio Trejo Azuara (Partido Acción Nacional),

integrantes de la Comisión Especial para la Competitividad de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, someten a consideración del pleno de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Problemática

Las compras públicas representan alrededor del 15 por ciento del producto interno bruto de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)¹ —y en países no miembros este porcentaje suele ser más elevado—; por tanto, existen incentivos de las firmas a coordinarse de manera anticompetitiva y burlar los beneficios del libre mercado para obtener más ganancias de este medio tan lucrativo.²

La contratación es una de las actividades gubernamentales más vulnerable al desperdicio, el fraude y la corrupción. En la Cumbre de Cannes, celebrada en noviembre de 2011, los líderes del Grupo de los 20 reconocieron la importancia de un sistema de contratación pública transparente e imparcial que merece estar sujeta a una mayor vigilancia.³

De este modo, las adquisiciones del sector público están reguladas por normas y procedimientos establecidos y de alcance general. Sin embargo, al traducir la legislación en políticas públicas pueden generarse efectos no deseados o externalidades que afecten de manera negativa los resultados obtenidos. Es esencial, por consiguiente, procurar el cumplimiento adecuado de estas funciones clave del estado así como el fortalecimiento de un sistema de libre mercado mediante una regulación bien diseñada y planeada.

Uno de los problemas más recurrentes del sistema competitivo es la colusión. De manera más precisa, esta práctica se define como una conspiración por parte de las compañías que se esperaría compitieran entre sí, para aumentar los precios o reducir la calidad de los bienes y servicios que venden a los compradores en un proceso de licitación. Estas actividades resultan perjudiciales para el gobierno y los contribuyentes ya que producen políticas limitadas en alcance o deficientes en cuanto a los beneficios que ofrecen.

Como la colusión no siempre puede ser detectada oportunamente, se vuelve crucial la aplicación de lineamientos que obstaculicen este comportamiento y permitan a las entidades dedicar mayor atención al propio diseño de las licitaciones públicas.

Argumentación

El marco legal mexicano en materia de adquisiciones da preferencia a la adjudicación de contratos mediante licitaciones públicas para asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. La adjudicación de contratos también puede realizarse a través de un procedimiento de invitación a cuando menos tres proveedores o por medio de adjudicación directa conforme a ciertas excepciones a la licitación pública. No obstante, en los últimos años en algunos sectores se ha incrementado la cantidad y el monto de contratos adjudicados con competencia limitada o nula, lo cual hace necesaria una revisión de dicho marco en aras de garantizar la transparencia y la eficiencia en las adquisiciones.⁴

El régimen legal de las adquisiciones en México emana del artículo 134 constitucional que establece lo siguiente:

“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

...

“Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.”

De lo anterior puede deducirse que la licitación es una garantía del interés público, que debe salvaguardarse para ofrecer servicios de la mayor calidad posible y al menor costo.

Como complemento de la plataforma legal represora de las colusiones en las licitaciones públicas, debe citarse a la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) –el ordenamiento jurídico encargado de preservar las condiciones competitivas del mercado mexicano– y tipifica como una prácti-

ca monopólica absoluta el acto de coordinar posturas en licitaciones públicas y se sanciona con una multa de hasta el 10 por ciento de los ingresos anuales de los responsables.⁵ Adicionalmente, el Código Penal Federal (artículo 254 Bis) contempla una pena de tres a diez años de prisión y una multa de mil a tres mil días de salarios mínimos para dicha conducta. Por último, el artículo 33 Bis de la LFCE contempla un beneficio de reducción de sanciones a cualquier agente económico que revele a la Comisión Federal de Competencia (CFC) elementos de convicción para acreditar la realización de prácticas colusivas en una licitación.

A pesar de lo anterior, prevenir la coordinación de posturas en licitaciones reviste una gran importancia estratégica, que incluso podría ser más relevante para combatir la colusión que la propia política de corrección. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) pone de relieve la importancia de algunas medidas de carácter preventivo sobre aquellas de sanción y penalización en su esquema de adquisiciones.

Caso IMSS

El IMSS resulta ser un caso exitoso de buenas prácticas en la mejora de la calidad regulatoria tanto a nivel nacional como una referencia internacional. Desde el año 2000 el IMSS ha colaborado con la CFC y a partir del 2008 ha integrando los lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas, emitidos por el Comité de Competencia de la OCDE,⁶ el progreso y desempeño de dichos lineamientos ha sido monitoreado y evaluado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco).⁷ Estas acciones han impactado positivamente tanto en su ámbito administrativo como en sus finanzas, especialmente en ahorros relacionados con el proceso de adquisiciones.

El ahorro por licitaciones resulta muy relevante para el IMSS, ya que esta institución provee cerca del 45 por ciento de los servicios de salud en México y sus compras equivalen al 4 por ciento de toda la contratación pública federal. Lo anterior también ayudaría a incrementar la calidad y cantidad del gasto en el sector salud –el más bajo de todos los países de la OCDE con 918 dólares per cápita contra un promedio de 3 mil 223 dólares–, y a mejorar los indicadores de salud en México.⁸

Dentro de las modificaciones propuestas por la OCDE a la estructura del IMSS se encuentran la elevación del proceso de adquisiciones a un rango estratégico –y no administrativo–, la centralización de la información, la creación de una

plataforma de compras disponible para toda la institución, así como la capacitación y profesionalización del personal de adquisiciones. Estos cambios han mejorado significativamente la cobertura de este instituto con ahorros alrededor de 35 mil millones de pesos; y con la participación de la CFC, han sancionado con multas de hasta 150 millones de pesos a varias compañías –entre ellas 6 farmacéuticas– que han actuado de manera anticompetitiva.⁹

Esta experiencia podría replicarse en el resto de las instituciones para que realicen sus funciones de contratación de manera más eficiente y su personal esté en una mejor posición para identificar las posibles colusiones. Sin embargo, estas acciones podrían resultar insuficientes mientras no se internalice la relevancia de estos lineamientos en términos de eficiencia, eficacia y transparencia.

México, no obstante, podría apoyarse en la experiencia internacional y adoptar de otros países prácticas para optimizar sus mecanismos de vigilancia preventiva contra prácticas de colusión. La OCDE, por ejemplo, señala la importancia de evitar las colusiones y anticipar las intenciones de los oferentes para mantenerlos dentro de un comportamiento ideal, por lo que ha propuesto seis lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas:¹⁰

Lineamiento 1. Contar con información adecuada antes de diseñar el proceso de licitación. Entre mayor información posea el gobierno sobre las condiciones del mercado -los precios, los bienes sustitutos y los proveedores disponibles-, mejor será su posición para tomar una decisión que maximice su utilidad.

Lineamiento 2. Diseñar el proceso de licitación para maximizar la participación potencial de licitadores que compiten genuinamente. Es importante remover restricciones innecesarias (garantías o depósitos) para que más licitadores puedan participar y a un costo menor. Lo anterior podría conseguirse a través de una estandarización de formatos y una lista de contratistas previamente aprobados.

Lineamiento 3. Definir con claridad los requisitos y evitar las medidas predecibles. Entre más claros sean los requisitos de las licitaciones, más seguridad tendrán las empresas para presentar sus ofertas. Estos requisitos deberán especificar productos sustitutos, términos de desempeño, requisitos funcionales y una descripción clara de la necesidad en cuestión. Debido al carácter di-

námico del mercado, adicionalmente, la entidad gubernamental deberá reservarse la facultad de efectuar medidas viables que eviten posibles estrategias entre oferentes para coludirse.

Lineamiento 4. Diseñar el proceso de licitación para reducir eficazmente la comunicación entre oferentes. También es relevante salvaguardar el anonimato de los licitadores y ser cuidadoso con la información revelada, a fin de evitar la comunicación entre ellos. Es recomendable que el gobierno utilice recursos electrónicos o cualquier otro medio para asegurar la confidencialidad del proceso, así como hacer hincapié a los licitadores sobre las sanciones por manipulación o colusión de ofertas que el marco legal contempla.

Lineamiento 5. Elegir con cuidado los criterios para evaluar y adjudicar la oferta. Los criterios de evaluación deberán planear el impacto que podría tener en la competencia futura, evitar el trato preferencial, ponderar adecuada y anticipadamente los criterios de evaluación con la intención de recompensar la innovación y la racionalización de costos. Si el gobierno considera que el resultado no será competitivo, deberá reservarse el derecho de no adjudicar.

Lineamiento 6. Crear conciencia entre el personal de evaluación acerca de los riesgos de la colusión en los procesos de adquisición. Deberá fomentarse el aprendizaje entre el personal adscrito a las áreas encargadas de las adquisiciones, y éstas deberán integrarse por personas sensibles a los patrones de manipulación en licitaciones.

Propuestas de reforma

Derivado de lo anterior, los integrantes de la Comisión Especial para la Competitividad proponemos diversas reformas para incluir los lineamientos planteados por la OCDE en el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP).

a) De acuerdo con el Imco, la investigación de mercado es clave para la toma de decisiones sobre la adquisición de bienes y servicios, y para el diseño de las bases y convocatorias.¹¹ El artículo 26 de la LAASSP ya contempla la realización de estudios de mercado antes de dar inicio a los procedimientos de licitación. Sin embargo, para completar esa finalidad se propone establecer mayores elementos en el estudio que contribuyan al di-

seño de la licitación, tales como la posibilidad de acceso a bienes o servicios sustitutos; antecedentes de subcontrataciones de los posibles proveedores, sus precios y costos; experiencias de otros compradores del sector público para productos o servicios iguales o similares; información acerca de las características de ofertas anteriores; investigar cuáles empresas, que ofrecen el bien o servicios a licitar, han sido acusadas o sancionadas por parte de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal, estatal o municipal, así como la metodología empleada para determinar el precio máximo de referencia.

b) Se establece que la Secretaría de la Función Pública (SFP) implemente un programa periódico de capacitación a los servidores públicos para la elaboración de estudios de mercado, así como para la identificación de indicios que permitan suponer la existencia de prácticas monopólicas absolutas en las licitaciones.

c) Concluido el proceso de licitación, las investigaciones de mercado deberán publicarse a través de las páginas de Internet respectivas, con apego a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Sólo se exceptuará de su publicación los elementos del estudio que la SFP y las dependencias o entidades consideren que pueden utilizarse en futuras licitaciones por las empresas para cometer actos anticompetitivos.

d) Se establecen mecanismos que favorezcan la integridad de las propuestas y amplíen las alternativas de los bienes y servicios –inclusión de sustitutos–, así como la participación de un mayor número de licitadores evitando especificar cuestiones como tamaño, composición o naturaleza de la empresa.

e) La propuesta añade la posibilidad, por parte de las dependencias y entidades, para solicitar la presentación anónima de ofertas e identificación de los licitadores con referencias únicas. Lo anterior, con la intención de incrementar el nivel de incertidumbre entre los oferentes en cuanto al número e identidad de éstos complicando la coordinación de posturas.

f) Se propone que los licitadores en su oferta deberán revelar con anticipación si tienen contemplado realizar subcontrataciones, el nombre de la o las empresas a subcontratar, así como la explicación de la necesidad de la subcontratación.

g) Las dependencias y entidades deberán hacer del conocimiento de los licitadores las sanciones aplicables a los oferentes en caso de cometer una coordinación de posturas, así como los beneficios del programa de reducción de sanciones contemplado en la LFCE como un factor disuasivo de realizar la conducta ilegal.

h) Las dependencias y entidades requerirán la firma de una manifestación de oferta independiente, en la cual el licitador revelará, bajo protesta de decir verdad, que no ha sido objeto de ningún contrato, convenio, arreglo o combinación con competidores para establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en la licitación; y

i) Se establece que se evitarán restricciones innecesarias que reduzcan el número de licitadores calificados ni establezcan ventajas exclusivas a favor de uno o varios participantes. También se prohíbe la creación de obstáculos a la competencia entre proveedores, tales como controles de tamaño, composición o descripciones específicas o de naturaleza de las empresas que están en posibilidad de presentar una oferta. La dependencia o entidad evitará la presentación de contratos con valores idénticos que se puedan compartir con facilidad entre los licitadores.

Fundamentación

Con base en los argumentos anteriormente expuestos y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, así como el artículo 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se somete a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Artículo Único. Se reforma y adiciona el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, para quedar como sigue:

Artículo 26. Las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en

cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:

- I. Licitación pública;
- II. Invitación a cuando menos tres personas; o
- III. Adjudicación directa.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones, solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, crecimiento económico, generación de empleo, eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos, así como la protección al medio ambiente y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo con lo que establece la presente ley.

Tratándose de adquisiciones de madera, muebles y suministros de oficina fabricados con madera, deberán requerirse certificados otorgados por terceros previamente registrados ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que garanticen el origen y el manejo sustentable de los aprovechamientos forestales de donde proviene dicha madera. En cuanto a los suministros de oficina fabricados con madera, se estará a lo dispuesto en el Reglamento de la presente Ley.

En las adquisiciones de papel para uso de oficina, éste deberá contener un mínimo de cincuenta por ciento de fibras de material reciclado o de fibras naturales no derivadas de la madera o de materias primas provenientes de aprovechamientos forestales manejados de manera sustentable en el territorio nacional que se encuentren certificadas conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior o de sus combinaciones y elaborados en procesos con blanqueado libre de cloro.

En los procedimientos de contratación deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, debiendo las dependencias y entidades proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos, a fin de evitar favorecer o discriminar a algún participante.

Previo al inicio de los procedimientos de contratación previstos en este artículo, las dependencias y entidades

deberán realizar una investigación de mercado, de la cual se desprendan las condiciones que imperan en el mismo, respecto del bien, arrendamiento o servicio objeto de la contratación, a efecto de buscar las mejores condiciones para el Estado.

Para la investigación de mercado las dependencias y entidades deberán recabar la siguiente información:

- a) **Los antecedentes de subcontrataciones de los posibles proveedores, sus precios y costos, los precios en que ofrecen a particulares y su comportamiento en anteriores licitaciones;**
- b) **La posibilidad de acceso a bienes o servicios sustitutos o alternativos, su costo, disponibilidad en el mercado y que cumplan los requisitos del comprador;**
- c) **Las experiencias de otros compradores del sector público para productos o servicios iguales o similares;**
- d) **Información acerca de las características de ofertas anteriores, tales como datos sobre el producto adquirido, la oferta de cada participante y la identidad del ganador;**
- e) **Las empresas que ofrecen el bien o servicios a licitar que han sido acusadas o sancionadas por colusión por parte de la Comisión Federal de Competencia;**
- f) **Las empresas que ofrecen el bien o servicios a licitar que han sido objeto de sanción por parte de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal, estatal o municipal;**
- g) **Metodología, datos empleados, así como las fuentes, para determinar el precio máximo de referencia; y**
- h) **Las demás que determine la Secretaría de la Función Pública, esta Ley y su Reglamento.**

La Secretaría de la Función Pública emitirá los lineamientos para la elaboración de las investigaciones de mercado, así como aquellos para determinar el precio máximo de referencia.

Las dependencias y entidades deberán planear los procedimientos de adquisición considerando un plazo ra-

zable para la elaboración y análisis de los estudios de mercado, los cuales sustentarán el diseño de las bases y convocatorias.

Una vez realizada la investigación de mercado y concluido el proceso de contratación, ésta deberá quedar a disposición del público a través de las páginas de Internet respectivas, con apego a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. No se publicarán los datos que conjuntamente la Secretaría de la Función Pública y las dependencias o entidades consideren sensibles y que puedan ser utilizados en futuras licitaciones por las empresas para realizar actos anticompetitivos.

La Secretaría de la Función Pública implementará un programa periódico de capacitación a los servidores públicos para la elaboración de estudios de mercado, así como para la identificación de indicios que permitan suponer la existencia de prácticas monopólicas absolutas en las licitaciones.

Como regla general, el diseño de la licitación deberá definir claramente las especificaciones de manera que consideren todos los productos sustitutos cercanos en términos de desempeño y requisitos funcionales.

Cuando las circunstancias lo permitan, las dependencias y entidades solicitarán la presentación anónima de ofertas, mediante la identificación de los licitadores a través de números u otra clase de distintivo. Asimismo, deberán aumentar el nivel de incertidumbre entre las empresas en cuanto al número y la identidad de los oferentes. Los servidores públicos serán responsables por el uso, sustracción, encubrimiento, divulgación o alteración total o parcial de la información a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión.

Las dependencias y entidades requerirán a los licitadores que revelen, bajo protesta de decir verdad, que la propuesta presentada no es contraria a ninguna de las disposiciones establecida en la Ley Federal de Competencia Económica o su reglamento, en particular que no ha sido objeto de ningún contrato, convenio, arreglo o combinación con competidores para establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en licitaciones. Para ello, se firmará una manifestación de oferta independiente, en términos del reglamento de esta ley.

Asimismo, los licitadores en su oferta deberán revelar con anticipación si tienen contemplado realizar subcontrataciones, el nombre de la empresa o las empresas a subcontratar, así como la explicación de la necesidad de la subcontratación.

El diseño de la oferta de adquisición incluirá oportunamente una advertencia de las sanciones aplicables por prácticas monopólicas, el programa de inmunidad con su correspondiente beneficio de reducción de sanciones en términos la Ley Federal de Competencia Económica, las disposiciones establecidas en esta ley, las penalizaciones en términos de la manifestación de oferta independiente, sin perjuicio de otras penalizaciones que determinen ésta y otras leyes, y la posibilidad de que el comprador a cargo de las adquisiciones busque el resarcimiento de los daños conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

En caso de que la convocante identifique que existen indicios que supongan la existencia de una de las prácticas monopólicas absolutas previstas en la Ley Federal de Competencia, deberá informar a la Comisión Federal de Competencia para que inicie los procedimientos correspondientes.

Las condiciones contenidas en la convocatoria a la licitación e invitación a cuando menos tres personas y en las proposiciones, presentadas por los licitantes no podrán ser negociadas. Las dependencias y entidades, bajo estricta responsabilidad de su titular evitarán restricciones innecesarias que reduzcan el número de licitadores calificados ni establezcan ventajas exclusivas a favor de uno o varios participantes. Asimismo, impedirán la creación de obstáculos a la competencia entre proveedores, tales como controles de tamaño, composición o descripciones específicas o de naturaleza de las empresas que están en posibilidad de presentar una oferta. Para el diseño del esquema de eliminación de barreras podrán consultar a la Comisión Federal de Competencia.

La dependencia o entidad evitará la presentación de contratos con valores idénticos que se puedan comparar con facilidad entre los licitadores.

La licitación pública inicia con la publicación de la convocatoria y, en el caso de invitación a cuando menos tres personas, con la entrega de la primera invitación; ambos procedimientos concluyen con la emisión del fallo o, en su caso, con la cancelación del procedimiento respectivo.

Los licitantes sólo podrán presentar una proposición en cada procedimiento de contratación; iniciado el acto de presentación y apertura de proposiciones, las ya presentadas no podrán ser retiradas o dejarse sin efecto por los licitantes.

A los actos del procedimiento de licitación pública e invitación a cuando menos tres personas podrá asistir cualquier persona en calidad de observador, bajo la condición de registrar su asistencia y abstenerse de intervenir en cualquier forma en los mismos.

La Secretaría de Economía, mediante reglas de carácter general y tomando en cuenta la opinión de la Secretaría de la Función Pública, determinará los criterios para la aplicación de las reservas, mecanismos de transición u otros supuestos establecidos en los tratados.

La Secretaría de la Función Pública, las dependencias y entidades establecerán un mecanismo de quejas confidencial para que servidores públicos, los licitantes o posibles licitantes comuniquen sus inquietudes con respecto al proceso de competencia y libre concurrencia.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor a los noventa días siguientes al día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Los procedimientos de licitaciones públicas emprendidos antes de la entrada en vigor del presente decreto continuarán gestionados bajo las anteriores disposiciones.

Tercero. Los lineamientos para la realización de estudios de mercado, así como aquellos para la determinación del Precio Máximo de Referencia deberán ser publicados por la Secretaría de la Función Pública, previa opinión de la Comisión Federal de Competencia, en el Diario Oficial de la Federación a los cuarenta y cinco días posteriores a la publicación del presente decreto.

Cuarto. Se derogan las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Notas:

1 OCDE (2010). *Policy Roundtables: Collusion and Corruption in Public Procurement*. OECD Publishing, página 23. <http://www.oecd.org/dataoecd/35/19/46235884.pdf>

2 Fiscalía Nacional Económica de Chile (2011). *Compras públicas y libre competencia*. Página 2. <http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/08/Material-de-Promoci%C3%B3n-1-Compras-p%C3%B3licas-Abr2011.pdf>

3 OCDE (2012), *Estudio sobre la contratación pública. Aumentar la eficiencia e integridad para una mejor asistencia médica: Instituto Mexicano del Seguro Social*. OECD Publishing, página 5. <http://www.oecd.org/dataoecd/50/52/49383781.pdf>

4 OCDE (2012). Página 18.

5 Los ingresos serán los acumulables para el agente económico directamente involucrado, excluyendo los obtenidos de una fuente de riqueza ubicada en el extranjero, así como los gravables si éstos se encuentran sujetos a un régimen fiscal preferente, para los efectos del Impuesto Sobre la Renta del último ejercicio fiscal en que se haya incurrido en la infracción respectiva. De no estar disponible, se utilizará la base de cálculo correspondiente al ejercicio fiscal anterior. Artículo 35 Ley Federal de Competencia Económica.

6 La OCDE identifica las buenas prácticas en la contratación pública, motivando la elaboración en 2008 de los Principios para Mejorar la Integridad en la Contratación Pública, para ayudar a los responsables de la formulación de políticas públicas a reformar todo el ciclo de contratación. Derivado de esta experiencia, el IMSS solicitó a la OCDE realizar un estudio sobre la integridad y eficacia de su sistema de contratación.

7 Imco (2011). *Evaluación del acuerdo de trabajo IMSS-OCDE-CFC*. http://imco.org.mx/images/pdf/Evaluaci%C3%B3n_Acuerdo_de_Trabajo_IMSS-OCDE-CFE_FINAL_11Enero2012.pdf

8 OCDE (2012). Página 12.

9 Comisión Federal de Competencia. Se ratifica la multa por 150 millones de pesos al confirmarse la resolución sobre la investigación a seis empresas farmacéuticas en la venta de medicamentos al IMSS. http://www.cfc.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=403:confirma-cfc-colusion-de-empresas-farmaceuticas&catid=27:home&lang=en

10 OCDE (2009). *Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas*. OECD Publishing, Pp. 5-13. <http://www.oecd.org/dataoecd/40/38/42761715.pdf>

11 Imco (2011). Página 27.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de marzo de 2012.— Diputados: Alberto Cinta Martínez (rúbrica), Norma Sánchez

Romero (rúbrica), Enrique Octavio Trejo Azuara, César Daniel González Madruga (rúbrica), Elsa María Martínez Peña (rúbrica), Vidal Llerenas Morales (rúbrica), Jorge Alberto Juraidini Rumilla (rúbrica), Mario Alberto di Costanzo Armenta (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de la Función Pública, para dictamen.

ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL

«Iniciativa que reforma el artículo 21 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, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo que establecen los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo quinto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

I. Planteamiento del problema

El 21 de noviembre de 1947, en su primer año de funciones, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas encomendó a la Comisión de Derecho Internacional la tarea de elaborar un proyecto de Código de Delitos contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad y un proyecto de estatuto para la creación de un Tribunal Penal Internacional, fundados en los principios reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas y en los fallos de los Tribunales Militares de Nuremberg y Tokio.

Aún cuando la Comisión de Derecho Internacional concluyó desde 1954 los primeros proyectos de Código Penal Internacional y de Estatuto de la Corte Penal Internacional, la situación política prevaleciente en esa época no favoreció su discusión, por lo que quedaron relegados a segundo plano en la agenda internacional.

Es hasta la década de los noventa, a raíz de los conflictos ocurridos en la antigua Yugoslavia y en Ruanda, así como

de la creación de los tribunales especiales para dichos conflictos en 1993 y 1994 respectivamente, cuando los trabajos sobre el proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y el Estatuto de una Corte Penal Internacional cobran un nuevo y definitivo impulso hasta su culminación.

En 1996 se presentó el proyecto final de Código ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual instó a los Estados miembros del Comité Preparatorio para el establecimiento de una Corte Penal Internacional, a tomar en cuenta este instrumento durante sus labores.

Del 15 al 17 de julio de 1998 se desarrolló en Roma la Conferencia de Plenipotenciarios de Naciones Unidas para el establecimiento de la Corte Penal internacional, con la participación de 160 Estados, 33 Organizaciones Intergubernamentales y una coalición que agrupaba a 236 Organizaciones No Gubernamentales. El 17 de julio se aprobó el Estatuto que crea la Corte Penal Internacional con el voto favorable de 120 países, el voto en contra de 7 y la abstención de 21, se firmó el 18 de julio de 1998 y, a partir del 1 de julio de 2002 entró en vigor lo que desde entonces se conoce como el Estatuto de Roma.

El Estatuto de Roma es el Tratado Internacional que crea la Corte Penal Internacional como el primer tribunal penal internacional de carácter permanente, imparcial e independiente, cuya función es la de juzgar a individuos que cometan los crímenes que caen dentro de su competencia material, en caso de que no haya voluntad o capacidad por parte de los Estados parte para hacerlo. El estatuto fue elaborado con base en los estándares más altos de respeto a los derechos humanos internacionalmente reconocidos, con el fin de asegurar la legalidad y legitimidad de las funciones de la Corte Penal Internacional.

En los términos del estatuto, es evidente que el adecuado y eficaz funcionamiento de la Corte Penal Internacional depende en gran medida de la cooperación suficiente y oportuna que le brinde la comunidad internacional en su conjunto, así como cada uno de los Estados parte en lo particular. Esto obliga —explícita e implícitamente— a los Estados parte a adecuar sus sistemas jurídicos nacionales a los estándares reconocidos por el estatuto, de tal manera que tengan la capacidad legal y técnica para investigar, enjuiciar y, en su caso, sancionar a los responsables por la comisión de crímenes graves y de brindar a la Corte, llegado el caso, toda la asistencia y cooperación que ésta requiera en el desarrollo de sus funciones.

México firmó el Estatuto de la Corte Penal Internacional el 7 de septiembre de 2000, sin embargo no fue ratificado sino hasta que concluyó el proceso de reforma constitucional para incorporar en nuestra Carta Magna la facultad para reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

El 15 de diciembre de 2002 el Senado aprobó la ratificación del Estatuto de Roma mediante una enmienda al artículo 21 de la Constitución que establecía la competencia en México de la Corte Penal Internacional pero no de manera general, ya que precisaba que sería a consideración del poder ejecutivo, caso por caso, el aceptar que se juzgue a mexicanos en dicho tribunal, con la aprobación previa del Senado de la República.

La reforma al artículo 21 de la Constitución consistió en agregarle un párrafo quinto en los siguientes términos:

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

El 20 de junio de 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reforma al artículo 21 constitucional que permitió la ratificación del Estatuto de Roma por parte de México el 28 de octubre de 2005 para que entrara en vigor en el territorio nacional el 1 de enero de 2006.

La fórmula que después de largos debates se adoptó para el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en nuestro país, constituye una aberración en el marco del derecho internacional y de manera específica del derecho internacional de los tratados y contraría de manera flagrante el texto mismo del estatuto, por lo que en esta iniciativa propongo al pleno de esta soberanía reformar el párrafo quinto del artículo 21 de la Constitución para ajustarlo al contenido y fines del Estatuto de la Corte Penal Internacional que México asumió como propios al ratificarlo formalmente.

II. Exposición de motivos

La reforma constitucional que posibilitó la adhesión de México a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional implicó una recepción condicionada del Estatuto de Roma y no un reconocimiento pleno y llano en los términos que lo demanda el artículo 120 del propio estatuto. Esta modalidad de incorporación del Estatuto de Roma al orden jurí-

dico nacional resulta totalmente desafortunada por las siguientes razones.

Primera. Al dejar en manos del titular del poder ejecutivo la decisión de aceptar la jurisdicción de la Corte Penal y posteriormente solicitar, caso por caso, la aprobación del Senado, contraría lo establecido en el Estatuto de Roma al ser necesario un reconocimiento expreso para el ejercicio de dicha jurisdicción internacional cuando este reconocimiento no se encuentra contemplado en el articulado del Estatuto y se opone a lo que se conoce como la **jurisdicción automática** de la Corte Penal Internacional, consistente en que un Estado, al ratificar el Estatuto, acepta con ello el ejercicio de la competencia de la Corte, conjuntamente con la obligación general de cooperar con la misma.

Además, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que no pueden alegarse contradicciones de derecho interno para justificar el incumplimiento de una obligación de carácter internacional. Esto implica que el Estado mexicano se encuentra ante una latente posibilidad de incumplimiento de sus obligaciones internacionales derivadas del Estatuto de Roma, por lo cual es imperativo revisar y reformar este artículo para armonizarlo con el Estatuto.

Segunda. Al involucrar a un órgano del Poder Legislativo, como es el Senado, en el mecanismo de aceptación de la jurisdicción de la Corte Penal en cada caso específico, permite que la aplicación de un tratado internacional quede supeditada a los acuerdos y alianzas políticos coyunturales que caracterizan las decisiones del Poder Legislativo, es decir, el cumplimiento de una obligación del Estado mexicano con la comunidad internacional dependerá de las circunstancias políticas del momento y no de la aplicación estricta de principios jurídicos

Tercera. No establece criterios o parámetros para el ejercicio de las facultades que otorga al Ejecutivo y al Senado, lo que favorece la discrecionalidad en la aplicación de una norma de derecho penal internacional que, por su propia naturaleza, no admite este tipo de interpretaciones. Lo más grave de esta circunstancia es la posibilidad de que al amparo de esta deficiencia pudiera darse el caso de que se sustrajera a la justicia algún responsable de los crímenes contemplados en el Estatuto de la Corte Penal, lo que claramente atenta contra el objetivo y el fin del estatuto, el cual consiste en impedir

y castigar los crímenes más graves cometidos en contra de la humanidad.

Cuarta. No resuelve las contradicciones que existen entre el contenido del estatuto y el texto de nuestra Constitución y, además, otorga facultades al Senado que corresponden de manera exclusiva al Ministerio Público, como son la investigación y persecución de los delitos de conformidad con lo establecido el primer párrafo del propio artículo 21 constitucional.

Por las razones expuestas, entre otras, la mayoría de los internacionalistas mexicanos coinciden en que la postura de México en relación a la Corte Penal Internacional consiste en un doble discurso mediante el cual, por una parte se apoya al régimen establecido por ésta al ratificarse el Tratado, pero por otra, se ponen una serie de candados, contrarios al derecho internacional, para obstaculizar el funcionamiento de la misma.

Para eliminar esta posición de ambigüedad los académicos y especialistas en la materia están de acuerdo en que lo procedente es rectificar la reforma realizada al artículo 21 constitucional para aceptar de forma general la jurisdicción de la Corte.

Por otro lado, es necesario, además, reformar el Código Penal Federal para adecuarlo al estatuto, ya que al no contemplar en su articulado los crímenes de guerra y de lesa humanidad se corre el riesgo de que los tribunales mexicanos queden sin jurisdicción cuando se cometan estos delitos y la Corte Penal asumiría, de manera automática, la competencia que le corresponde.

En efecto, el resultado de la falta de tipificación a nivel nacional de los crímenes de guerra y los de lesa humanidad, implicaría el hecho de una remisión directa a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Lo anterior debido a que, siendo una de las bases del sistema penal mexicano el principio de *nullum crimen sine lege*, las autoridades mexicanas no podrían conocer de estos delitos porque no tendrían una ley que aplicar. Este hecho implicaría por tanto que la Corte Penal Internacional tendría jurisdicción directa por dichas acciones lo cual dejaría sin aplicación el Principio de Complementariedad.

Por todo lo anterior, existe un consenso entre los especialistas en que lo que debe hacer México, para honrar el compromiso asumido al ratificar el Estatuto de Roma, es reformular el párrafo quinto del artículo 21 para aceptar sin

ningún tipo de reservas la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, además de ajustar su derecho penal interno para que el principio de complementariedad por el cual se rige la Corte sea aplicado sin problema alguno.

Esta iniciativa recoge el sentido de esta demanda por considerar que la reforma que se hizo al artículo 21 no refleja la tradición internacionalista ni el compromiso del Estado mexicano con la defensa y protección de los derechos humanos, además de que resulta incongruente con el compromiso que México asumió con la comunidad internacional al ratificar el Estatuto de Roma.

III. Objetivos de la iniciativa

Primero. Ajustar de manera inequívoca nuestro orden jurídico interno al contenido y objetivos del Estatuto de la Corte Penal Internacional, respetando sin ambigüedades lo que establece en su artículo 120 respecto de la no aceptación de reservas, para eliminar absolutamente cualquier posibilidad de que un responsable de los delitos que contempla pudiera sustraerse a la acción de la justicia.

De conformidad con los artículos 86 y 88 de estatuto es obligación de los Estados parte cooperar plenamente con la Corte para la persecución y enjuiciamiento de los delitos de su competencia para lo cual deberán ajustar su derecho interno al contenido del estatuto. Del contenido de estos artículos se desprende con toda claridad la obligación ineludible de los Estados parte de cooperar plenamente con la Corte Penal Internacional, así como de adecuar y ajustar su legislación interna a los requerimientos de cooperación que establece el estatuto. Al respecto cabe recordar el principio general del derecho de los tratados, según el cual un Estado parte no puede invocar incompatibilidades con su derecho interno para excusarse del cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

Por otro lado, tanto la Asamblea General de la ONU como la Asamblea General de la OEA han reiterado el llamado a sus Estados miembros para que realicen los cambios internos a su legislación para la efectiva e íntegra aplicación del estatuto de la Corte Penal Internacional. (Resolución 2176/XXXVI aprobada en la cuarta sesión plenaria realizada el 6 de junio de 2006.)

Segundo. Prevenir el supuesto de un eventual conflicto de jurisdicción en el plano internacional con graves consecuencias para la imagen del país en el ámbito de los derechos humanos.

La fórmula ambigua bajo la cual México ratificó el Estatuto de Roma, al entrar en contradicción con lo que estipula el artículo 120 del estatuto que prohíbe de manera expresa la formulación de cualquier tipo de reserva por parte de los países que lo ratifican, puede dar como resultado en un futuro una serie de controversias y tensiones a nivel internacional que podrían tener un costo político muy alto para el país.

Aún sin haberse presentado una circunstancia como la señalada, de acuerdo con la opinión de destacados especialistas en la materia, actualmente ya se percibe a México como un Estado con falta de voluntad para cooperar con el régimen de protección los derechos humanos y evitar la impunidad de las agresiones más graves en contra de la humanidad que supone la creación de la Corte Penal Internacional. Es evidente que en nada favorece a los intereses nacionales que se presente a México como un país que pone obstáculos al correcto funcionamiento de una institución tan importante e innovadora en materia de derechos humanos como es la Corte Penal Internacional.

Tercero. Fortalecer la posición de México como un país comprometido con la causa de los derechos humanos, de la paz mundial y de la justicia internacional, eliminando cualquier impresión de es un país reacio a castigar a los responsables de crímenes contra la humanidad. Por congruencia con su historia y con su tradición diplomática, México debe demostrar una voluntad política contundente para perseguir y castigar a los perpetradores de los delitos más graves que afectan a toda la humanidad.

Por otro lado, este posicionamiento de México ante la Corte Penal Internacional fortalecería también su imagen como un país soberano al marcar un contraste con la posición que guardan países que se oponen a la jurisdicción de la Corte por defender una política intervencionista que de manera recurrente transgrede los principios y normas del derecho internacional humanitario.

Un aspecto de la soberanía implica también la potestad que tiene el Estado para autolimitarse. Bajo esta óptica, no existiría mejor demostración del ejercicio de la soberanía nacional que el hecho de adoptar una postura abiertamente independiente con relación a la protección internacional de los derechos humanos.

Por lo expuesto, someto al pleno de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el párrafo quinto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo quinto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 21. ...

...

...

...

El Estado mexicano reconoce la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos estipulados en el Estatuto que la rige.

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 2 de febrero de 2012.— Diputados: Jaime Fernando Cárdenas Gracia, María Diana Herrera Soto (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

«Iniciativa que reforma el artículo 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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, 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, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a

consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por la que se adiciona el párrafo 2 del artículo 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), para establecer que es obligatorio que la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) atraiga los asuntos de los consejos distritales que involucren a un aspirante, precandidato o candidato a la Presidencia de la República.

Exposición de Motivos

En esta iniciativa proponemos que de manera obligatoria y no potestativa, la Secretaría del Consejo General del IFE atraiga los asuntos de que conocen los consejos o juntas electorales distritales cuando la queja o denuncia involucre a un aspirante, precandidato o candidato a la Presidencia de la República. Lo anterior, debido a las múltiples deficiencias en las investigaciones que en esta materia –principalmente quejas por colocación de propaganda en el equipamiento urbano– presentan las investigaciones y resoluciones en los consejos y juntas distritales del IFE. Mencionamos a continuación algunas deficiencias que se observan en las investigaciones y resoluciones de los consejos distritales en este ámbito.

Las investigaciones de las quejas que conoce la autoridad electoral en el nivel distrital para el conocimiento cierto de los hechos deben realizarse por el IFE, según la ley, de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva. De otra manera se infringirían los artículos 17 de la Constitución; 236.5, 362.8 d), 365.1 y 365.5 del Cofipe; y 67.1 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE.

Por lo mismo, las resoluciones de las autoridades electorales deben devenir de procedimientos y de investigaciones exhaustivos, pues de otra manera se violentan las disposiciones señaladas. Sin embargo, no siempre las autoridades electorales distritales investigan con acuciosidad. Suelen indagar superficialmente sin acreditar los hechos o las responsabilidades que son denunciadas en las quejas.

En materia de responsabilidades administrativas o penales, deben estar acreditados los hechos y la responsabilidad del infractor. En otras palabras no se puede sancionar si no se demuestra por medios fehacientes que alguien es responsable. Para ello se necesita que la autoridad electoral despliegue todas sus competencias de investigación, que solicite, por ejemplo, la prueba de informes, la que sin embargo, no

suele admitirse en el nivel distrital, con el argumento de que no constituye una prueba documental o técnica.

La indagación plena de los hechos materia de una queja o denuncia es obligación de las autoridades electorales distritales y, lo deben hacer, antes de admitir la queja o emitir la resolución, pues de otra manera la resolución que se dicte no puede ser considerada completa o imparcial, en los términos del artículo 17 de la Constitución.

El artículo 236.5 del Cofipe dice con meridiana claridad: “Las quejas motivadas por la propaganda impresa de los partidos políticos y candidatos serán presentadas al vocal secretario de la junta distrital que corresponda al ámbito territorial en que se presente el hecho que motiva la queja. El mencionado vocal ordenará la verificación de los hechos, integrará el expediente...”

Los vocales distritales electorales del IFE actúan como algunos agentes del Ministerio Público del país, que acreditan la existencia de ciertos hechos, pero después no son capaces de demostrar quién los realizó u omitió. Las investigaciones de la autoridad electoral distrital suelen quedar a la mitad en este tipo de procedimientos.

El Cofipe es claro al respecto: según el artículo 365.1, la investigación para el conocimiento cierto de los hechos se realizará por el Instituto de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva. La secretaria del consejo, según el artículo 365.5 del Cofipe, puede requerir a autoridades y personas la entrega de información y pruebas.

El artículo 67.1 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE determina que aunque el procedimiento especial sancionador se rige preponderantemente por el principio dispositivo, el secretario puede llevar a cabo diligencias preliminares para investigar los hechos con seriedad y de manera exhaustiva.

La autoridad electoral distrital debe ser exhaustiva en el análisis del contenido de la propaganda que se coloca en el equipamiento urbano para determinar si se trata de propaganda de precampaña, campaña o si hay otro tipo de anuncio diferente a la propaganda a que se refiere el Cofipe. Cuando no se hace así, se transgreden los artículos 17 de la Constitución; 212.2, 228.3, 286 y 371.1 del Cofipe; y 7 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE. Las resoluciones de los órganos electorales deben atender a lo dispuesto en los artículos 212.2, 228.3, 286 y 371.1 del Cofi-

pe y 7 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, en materia de propaganda y actos de proselitismo electoral.

No puede haber silencio y omisión respecto a lo que se argumenta en el párrafo anterior. De manera automática, mecánica y dogmática no es dable aceptar que toda propaganda es de carácter electoral sin aportar ningún elemento discursivo o argumentativo a ese respecto. Las resoluciones se deben preocupar en determinar por qué la propaganda en cuestión es propaganda electoral.

De acuerdo con el artículo 228.3 del Cofipe, *propaganda electoral* es el “conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas”. Es decir, se trata de propaganda que producen y difunden los partidos y que tiene por objetivo presentar a la ciudadanía una candidatura registrada.

El artículo 212.3 del Cofipe indica: “Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos... que difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el objeto de dar a conocer sus propuestas”.

Las autoridades electorales distritales deben estudiar y analizar todas esas circunstancias pero no lo hacen. Acostumbran a ser completamente omisas y dogmáticas al respecto.

Un elemento muy importante en las quejas sobre equipamiento urbano es el análisis del principio de equidad. No se puede determinar violación del principio de equidad sin hacer un estudio adecuado sobre las presuntas violaciones a este principio y sin advertir qué relación tiene la propaganda en el equipamiento urbano con la influencia mediática efectiva –cuantitativa y cualitativamente– en radio, televisión y, por otras vías, de todos los contendientes en un proceso electoral. De otra suerte, existiría violación de los artículos 17 y 22 de la Constitución por la falta de exhaustividad y proporcionalidad en relación con los hechos denunciados y las sanciones que suelen ser impuestas.

En la época de la democracia a través de medios de comunicación electrónica o de la “videocracia”, en palabras de Giovanni Sartori, la imagen de los políticos se difunde y penetra en las mentes y sensibilidades ciudadanas por la televisión, la radio y demás medios electrónicos. El análisis sobre la inequidad, en todo caso, tiene que ver con el acce-

so real y efectivo de los precandidatos y candidatos a los medios de comunicación electrónica del país.

Para estimar infringido el principio de equidad, la autoridad electoral distrital debe comparar, valorar y ponderar la exposición pública que en todos los medios, incluidos los electrónicos, tienen todos los precandidatos y candidatos a un cargo de elección. La equidad al respecto consiste en un juicio de contraste entre los integrantes de un universo determinado; es decir, la equidad sólo se puede determinar caso por caso y poniendo en relación la actuación de una persona con otras que están en su circunstancia.

A falta de juicio de comparación o de contraste –respecto a la presencia en los medios, incluidos los de comunicación electrónica– entre los candidatos de una contienda, no puede decirse que existe análisis serio sobre el respeto o violación del principio de equidad. La prueba sobre la equidad o iniquidad debe ser de carácter fehaciente y empírico; y en los consejos distritales, por la debilidad de sus instrumentos de investigación, no suele desahogarse debidamente.

En materia de propaganda sobre equipamiento urbano, las sanciones deben ser proporcionadas y conforme a los artículos 22 de la Constitución, 378 del Cofipe y 60 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE. Sin embargo, los consejos distritales acostumbran imponer sanciones desproporcionadas, que no guardan relación y parámetro con los hechos denunciados y efectivamente acreditados.

Una deficiencia más de los consejos distritales del IFE estriba en sancionar sin cumplir la obligación señalada en el artículo 60.1 d) del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, consistente en investigar la capacidad socioeconómica del presunto infractor. Sin investigación socioeconómica alguna, de manera irresponsable, se acostumbra sancionar sin aportar un solo elemento de juicio o prueba. Según jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación identificada con la clave 29/2009 y cuyo rubro reza: “Procedimiento especial sancionador. La autoridad electoral está facultada para recabar pruebas que acrediten la capacidad socioeconómica del sancionado”, así como la tesis de jurisprudencia número XX/2011, emitida por esa sala, cuyo rubro reza: “Procedimiento especial sancionador. La autoridad administrativa electoral debe recabar las pruebas necesarias para su resolución”, la autoridad electoral distrital debe recabar las pruebas sobre la capacidad socioeconómica de los presuntos infractores.

En cuanto a la reincidencia de los presuntos infractores, las autoridades electorales distritales suelen desconocer el contenido de la jurisprudencia que se transcribe a continuación:

Jurisprudencia 41/2010. Reincidencia. Elementos mínimos que deben considerarse para su actualización. De conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 355, párrafo 5, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 26.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, los elementos mínimos que la autoridad administrativa electoral debe considerar a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción, son 1. El ejercicio o periodo en que se cometió la transgresión anterior, por la que estima reiterada la infracción; 2. La naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado; y 3. **Que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor con motivo de la contravención anterior tiene el carácter de firme.**

Respecto a la demostración del dolo o intencionalidad, la autoridad electoral distrital no acostumbra a efectuar un análisis suficiente. El dolo es un agravante para la imposición de una sanción, el dolo debe estar acreditado fehacientemente en autos. La autoridad electoral distrital, muchas veces, sin prueba de por medio que demuestre el dolo, sostiene que las conductas de los presuntos infractores son intencionales, sin demostrar que la violación se realizó efectivamente con el objetivo de vulnerar la ley.

En materia de la facultad de atracción del secretario ejecutivo, ésta muchas veces se transgrede. Al dar vista las autoridades electorales distritales con una queja al secretario ejecutivo del IFE, no suelen advertirlo de lo previsto en los artículos 72.1 y 72.3 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, para hacerle ver con amplitud y profundidad las circunstancias precisas del caso.

El artículo 72.3 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE señala de manera enunciativa pero no limitativa algunas causas que pueden excitar la facultad de atracción del secretario ejecutivo. De las causas que contiene esa norma reglamentaria y de las normas electorales de carácter legal, se desprende que las facultades de los consejos distritales para conocer de violación a la propaganda electoral que se

coloca en el equipamiento urbano, tienen que ver sobre todo con las precampañas o campañas de precandidatos o candidatos que compiten territorialmente en ese ámbito distrital.

En cambio, un aspirante, un precandidato o candidato a la Presidencia de la República compite o pretende competir en todo el territorio nacional por la titularidad del Poder Ejecutivo federal y no sólo en el territorio de un distrito electoral. Dice el inciso a) del párrafo 3 del artículo 72 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE que cuando la propaganda tenga que ver con más de dos distritos, el secretario ejecutivo puede atraer el caso. Por ese motivo, si la precandidatura o candidatura tiene que ver con los 300 distritos electorales federales del país, la autoridad electoral distrital debe advertir de manera expresa al secretario ejecutivo del IFE que el asunto que conoce tiene relación con un precandidato o candidato a la Presidencia de la República para que éste pueda atraer el asunto a su conocimiento.

En esta iniciativa proponemos que de manera obligatoria y no potestativa, la Secretaría del Consejo General del IFE atraiga los asuntos de los que conocen los consejos o juntas electorales distritales, cuando la queja o denuncia involucre a un aspirante, precandidato o candidato a la Presidencia de la República. Lo anterior, por las siguientes razones:

1. Los aspirantes, precandidatos y candidatos a la Presidencia de la República compiten o pretenden competir en los 300 distritos electorales y no sólo en uno de ellos;
2. Si la presunta irregularidad se realiza en un distrito electoral, es muy probable que esa pauta se verifique en el resto de los distritos electorales del país;
3. La Presidencia es el cargo de elección popular más importante de la República; y
4. Como se ha comentado en esta exposición de motivos, los consejos distritales electorales no cuentan con conocimiento ni experiencia para atender y respetar con profundidad y rigor el marco jurídico en materia de investigación y resolución en los procedimientos sancionadores que son de su competencia.

En este sentido, se propone adicionar el párrafo 2 del artículo 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar en los siguientes términos:

“En los supuestos establecidos en el párrafo 1 del presente artículo, si la conducta denunciada constituye una infracción generalizada o reviste gravedad, la Secretaría del Consejo General del Instituto podrá atraer el asunto. **En los casos en donde se involucre a un aspirante, precandidato o candidato a la Presidencia de la República, la Secretaría del Consejo General deberá atraer el asunto**”.

Por lo expuesto y fundado se somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por la que se adiciona el párrafo 2 del artículo 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para establecer que es obligatorio que la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral atraiga los asuntos de los consejos distritales que involucren a un aspirante, precandidato o candidato a la Presidencia de la República

Artículo Único. Se adiciona el párrafo 2 del artículo 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 371

1. ...

2. En los supuestos establecidos en el párrafo 1 del presente artículo, si la conducta denunciada constituye una infracción generalizada o reviste gravedad, la Secretaría del Consejo General del Instituto podrá atraer el asunto. En los casos en donde se involucre a un aspirante, precandidato o candidato a la Presidencia de la República, la Secretaría del Consejo General deberá atraer el asunto.

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. México, DF, a 9 de febrero de 2012.— Diputados: Jaime Fernando Cárdenas Gracia, María Diana Herrera Soto (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen.

CODIGO PENAL FEDERAL

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, 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, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos del Código Penal Federal para tipificar los delitos de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad en los términos que establece el estatuto de la Corte Penal Internacional.

I. Planteamiento del problema

Eliminar la impunidad ha sido una demanda permanente en toda sociedad democrática, demanda que adquiere mayor intensidad en proporción a la gravedad de los crímenes que se cometan. Las dos guerras mundiales y los crímenes cometidos en la antigua Yugoslavia y Ruanda durante el siglo pasado son los más claros ejemplos de las atrocidades a las que puede llegar el ser humano y constituyen los antecedentes directos de las instituciones jurídicas creadas para frenarlas y evitar su impunidad.

Con este objetivo, la comunidad internacional decidió la creación de una Corte Penal Internacional capaz de responder eficazmente a la necesidad de juzgar y castigar los crímenes más graves que se cometan contra la humanidad y disuadir la realización de nuevos delitos. La instauración de la Corte Penal Internacional constituye un avance fundamental en el derecho internacional.

El establecimiento de la Corte Penal Internacional fue resultado de un largo proceso de evolución y de una permanente lucha por no dejar sin castigo los crímenes más atroces. Este proceso puede dividirse en tres etapas: la primera, el intento de juzgar después de la Primera Guerra Mundial a los criminales de guerra; la segunda, la implantación de los Tribunales de Nuremberg y Tokio; y, la tercera, la fundación de los tribunales *ad hoc* para la antigua Yugoslavia y Ruanda.

El Estatuto de la Corte Penal Internacional o Estatuto de Roma es el tratado internacional que crea a la Corte Penal como el primer tribunal penal internacional de carácter permanente, con el objetivo de asegurar el enjuiciamiento y sanción de los individuos que cometan los crímenes establecidos en el Estatuto. El Estatuto se aprobó el 17 de julio de 1998 en el marco de la Conferencia de Plenipotenciarios convocada por la Organización de las Naciones Unidas, llevada a cabo en Roma.

El eje rector del funcionamiento de la Corte lo constituye el principio de complementariedad. Se le llama de esa manera debido a que la jurisdicción de la Corte será complementaria a las jurisdicciones nacionales. Es decir, sólo podrá actuar cuando el Estado parte carezca de voluntad o de capacidad para perseguir un delito que corresponda a la competencia de la Corte Penal Internacional. Sólo será competente la Corte para conocer de un asunto cuando el Estado no ejerza su competencia de manera independiente e imparcial, o cuando el juicio haya sido una simulación para sustraer al sujeto de la jurisdicción internacional.

Por lo tanto, si hay una jurisdicción nacional dispuesta, capaz y suficiente, el asunto debe quedar a su cargo. La Corte no pretende sustituir a las jurisdicciones nacionales, sino que constituye un importante incentivo y alternativa para que aquéllas realicen, con responsabilidad y eficacia, los procesos necesarios para evitar la impunidad de tan graves crímenes.

México firmó el Estatuto de Roma el 7 de septiembre de 2000, lo ratificó el 28 de octubre de 2005 y entró en vigor para nuestro país el primero de enero de 2006. Es decir, México, hoy en día, es un Estado Parte, sujeto a la jurisdicción de la Corte Penal.

Sin embargo, para que México esté en posibilidades de cumplir de manera eficaz con sus obligaciones adquiridas al adherirse al Estatuto de Roma, fundamentalmente para que el principio de complementariedad opere plenamente, es necesario adecuar el orden jurídico interno a los estándares, contenido y objetivos del Estatuto. Las adecuaciones de nuestra legislación penal deben garantizar que el Estado Mexicano tenga la capacidad legal y técnica para investigar, enjuiciar, y en su caso, sancionar a los responsables de los delitos tipificados en el Estatuto.

Actualmente el Estatuto de Roma y el Código Penal Federal plantean diversas contradicciones. De los cuatro tipos de delitos previstos en el Estatuto el Código Penal Federal

no establece la tipificación de tres de ellos, únicamente prevé el delito de genocidio. Esta omisión constituye un obstáculo para la investigación y el enjuiciamiento de delitos sumamente graves, como los son los crímenes de guerra, de lesa humanidad y de agresión.

La inclusión en nuestra legislación penal de dichos tipos penales y de principios generales de responsabilidad sería un avance cualitativo en la protección de los derechos humanos en nuestro país. La tipificación de los delitos previstos en el Estatuto de Roma permitirá al Estado mexicano cumplir con su obligación primordial de que tales delitos sean investigados y juzgados por tribunales nacionales, y en caso de que estos no estén dispuestos a llevar a cabo el procedimiento o no puedan realmente hacerlo se acuda a la justicia internacional.

Esta iniciativa tiene el propósito de subsanar esta omisión de nuestra legislación penal federal para cumplir plenamente con el compromiso que México asumió al ratificar el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

II. Exposición de motivos

La implementación del Estatuto de Roma es, en general, una obligación para los Estados parte de este instrumento. Esta obligación es expresa en el caso de la implementación de normas relativas a la cooperación con la Corte (artículos 86 y 88 del Estatuto de Roma) y de las relativas a los delitos contra la administración de justicia de la Corte (artículo 70 del Estatuto de Roma), lo cual aún no se ha hecho en México; e implícita para el caso de la implementación de normas sustantivas de derecho penal internacional como son las que se proponen en esta iniciativa.

La obligación de incorporar normas sustantivas de derecho penal internacional a nuestro derecho interno deriva del propio preámbulo del Estatuto. En los párrafos cuarto y sexto del Estatuto se señala de forma clara:

“... los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto no deben quedar sin castigo y que, a tal fin, hay que adoptar medidas en el plano nacional e intensificar la cooperación internacional para asegurar que sean efectivamente sometidos a la acción de la justicia.”

“es deber de todo Estado ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales.”

Adicionalmente, cabe recordar que una de las causas de admisibilidad de un caso ante la Corte es la incapacidad del Estado para llevar a cabo las investigaciones o procesos pertinentes. Una de ellas es la imposibilidad de llevar a cabo el juicio por la inexistencia de un marco jurídico interno que permita la instauración de investigaciones o procesos por las conductas tipificadas en el Estatuto de Roma.

El Estatuto establece la obligación de los Estados parte de investigar, procesar y castigar a los responsables de los crímenes competencia de la Corte, sin embargo, para que los Estados estén en condiciones de cumplir con esta obligación de forma legítima y adecuada, conforme a los requerimientos del principio de complementariedad establecidos en el Estatuto, es necesario que adecuen su orden jurídico nacional a los estándares de derecho penal internacional establecidos en el Estatuto. Implementar el Estatuto significa dar cumplimiento a las obligaciones asumidas al momento de ratificarlo.

El destacado jurista Sergio García Ramírez, considera que no es necesario incorporar a la legislación nacional los tipos delictivos que contempla el Estatuto de Roma para que el Estado Mexicano esté en aptitud de perseguirlos y sancionarlos debido a que el artículo 6 del Código Penal Federal establece que

“Cuando se cometa un delito no previsto en este Código, pero sí en una ley especial o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán éstos, tomando en cuenta las disposiciones del Libro Primero del presente Código y, en su caso, las conducentes del Libro Segundo.”

Dicha posición se sustenta en el artículo 133 constitucional que incluye a los tratados internacionales como parte de la ley suprema de la Unión. Por ende, siguiendo este orden de ideas, el juez mexicano debería aplicar directamente el Estatuto de Roma, en lo que respecta a los títulos considerados y a las penas previstas en éste. De ésta manera se mantendría firme el principio de juzgamiento complementario por la Corte Penal Internacional, aunque no su carácter primordial.

No obstante la calificada opinión del maestro García Ramírez, resulta incuestionable que la tipificación de los delitos en el Código Penal Federal fortalece la protección de los derechos humanos por varias razones:

- El regularlos en un capítulo especial en el Código Penal les otorga un mayor peso en la legislación nacional, y resalta la importancia que tienen.
- Permite fijarles límites máximos y mínimos en la regulación de las penas que les serían aplicables;
- Permite aumentar la protección de los derechos humanos, debido a que el Estatuto prohíbe a un Estado miembro disminuir el espacio de protección que abarcan, mas no aumentarlo.
- Se propicia su mayor conocimiento, estudio y análisis en la sociedad en general, en las instituciones académicas y en los organismos de profesionales del derecho.

Las razones mencionadas van encaminadas a la consecución del objetivo principal del Estatuto de Roma, que es el de fortalecer el combate a la impunidad. Es necesario reforzar la regulación jurídica nacional para evitar que existan espacios por los que los delincuentes que cometan crímenes considerados sumamente graves contra la humanidad puedan eludir los reclamos de justicia.

No existen argumentos de peso para mantener esta laguna jurídica en nuestra legislación penal en relación con los compromisos adquiridos con la comunidad internacional al ratificar el Estatuto de Roma. En cambio si existe un amplio consenso en que la inclusión en la legislación nacional de los crímenes competencia de la Corte y los principios de derecho internacional aplicables a dichos crímenes, excluirían totalmente la posibilidad de admisibilidad por parte de la Corte por falta de capacidad del Estado para llevar a cabo el procedimiento.

Para la correcta implantación de los crímenes previstos en el Estatuto de Roma en nuestra legislación nacional es recomendable tener como base la legislación existente. Su incorporación al Código Penal Federal facilitaría su implementación efectiva en nuestro país, debido a la familiaridad que los operadores jurídicos tienen con éste ordenamiento. Asimismo se garantizaría un mayor conocimiento y estudio por parte de los mismos y de la población en general.

El Estatuto de Roma tipifica cuatro delitos: genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y crímenes de agresión. El delito de genocidio se encuentra ya contemplado en nuestra legislación nacional, concretamente

en el artículo 149-Bis. A pesar de ello, la tipificación de dicho delito está inacabada e imperfecta en nuestra legislación. Aunque cumple con los elementos mínimos marcados por el derecho internacional acerca del mismo, es conveniente homologar su tipificación a los términos establecidos en el Estatuto de Roma.

Por lo que respecta al crimen de lesa humanidad nuestra legislación no lo establece. Para efectos del Estatuto de la Corte Penal Internacional, existe un “crimen de lesa humanidad” cuando se comete cualquiera de los actos siguientes contra bienes jurídicos fundamentales, como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: a) Asesinato; b) Exterminio; c) Esclavitud; d) Deportación o traslado forzado de personas; e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; f) Tortura; g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable; h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier crimen de la competencia de la Corte; i) Desaparición forzada de personas; j) Apartheid; k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.

Un acto aislado de los mencionados en el Estatuto como delitos de lesa humanidad no constituye un crimen contra la humanidad, a menos que se haya cometido en el contexto de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil. El Estatuto de Roma al referirse a “un ataque generalizado o sistemático”, alude a que dichos adjetivos son alternativos, es decir basta que se cometa el ataque con uno de dichos requisitos. El término “generalizado” está referido al número de víctimas, el ataque debe ser masivo. En cambio, el término “sistemático” alude a que el ataque debe ser perpetrado como parte de un plan o política preconcebida. Se entiende además como la existencia de un objetivo político, un plan de ataque o una ideología cuyo fin fuere perseguir o debilitar una comunidad, perpetrar en gran escala un acto criminal contra un grupo de civiles o la comisión continua y repetida de actos inhumanos vinculados unos con otros; o la implicación de políticos o militares de alto rango en la concepción y ejecución de un plan

metódico. La expresión “ataque contra una población civil” revela el carácter colectivo del crimen, más que la condición de la víctima. Así, se entiende tanto a civiles como aquellos que han sido puestos fuera de combate. Por lo tanto, la presencia entre la población civil de individuos no civiles no priva a la población de tal carácter. En tiempos de paz el concepto de población incluye a todas las personas, excepto quienes tienen el deber de mantener el orden público y poseen la facultad legítima de ejercer la fuerza. Por lo que respecta al “conocimiento de dicho ataque” el agente debe tener conocimiento de que sus actos forman parte de un contexto global en el cual se inserta su conducta, debe conocer que existe un ataque contra una población civil y que sus actos son parte de dicho ataque.

Los factores mencionados constituyen los elementos comunes de los crímenes de lesa humanidad, por lo que, para que se actualice el hecho delictivo es necesario que acompañen a alguno de los actos punibles tipificados en el Estatuto.

La situación que guardan los tipos penales considerados por el Estatuto de Roma como crímenes de lesa humanidad en la legislación penal federal de nuestro país es la siguiente:

a) Asesinato. No existe en el ordenamiento jurídico mexicano el tipo penal “asesinato”. Sin embargo, existe la figura del “homicidio”, la cual le es equiparable. Para que se actualice en los términos de los crímenes de lesa humanidad es necesario que se incorporen a su tipificación los elementos comunes a éstos crímenes.

b) Exterminio. No existe el tipo penal de exterminio en el derecho penal mexicano, lo más aproximado a éste crimen sería el homicidio calificado, al contemplar la premeditación.

c) Esclavitud. La esclavitud está expresamente prohibida en nuestra Constitución Federal en su artículo primero, párrafo cuarto. Por lo que respecta al Código Penal Federal, en los artículos 365 se prohíbe que se obligue a otro a prestarle trabajos o servicios personales sin la retribución debida, ya sea empleando violencia física o moral o valiéndose del engaño, de la intimidación o de cualquier otro medio; también celebrar con otro un contrato que prive a éste de la libertad o le imponga condiciones que lo constituyan en una especie de servidumbre o que se apodere de alguna persona y la entregue a

otro con el objeto de que éste celebre dicho contrato. En el artículo 365-Bis se prohíbe privar ilegalmente a otro de su libertad con el propósito de realizar un acto sexual.

Respecto a este delito se requiere establecer en la legislación mexicana los elementos comunes establecidos en el Estatuto para los crímenes de lesa humanidad.

d) Deportación o traslado forzoso de población. No existe nada equiparable en la legislación mexicana.

e) Encarcelamiento u otra privación grave de la libertad física en violación de norma fundamentales de derecho internacional. Este tipo penal está regulado por el Código Penal Federal en sus artículos 364 al 365-Bis, bajo el título “privación ilegal de la libertad y de otras garantías”. Sin embargo, falta que sean establecidos los elementos comunes para considerar que esté tipificado como crimen de lesa humanidad previsto en el Estatuto.

f) Tortura. La tortura es regulada explícitamente por varios ordenamientos jurídicos en el derecho mexicano. En el artículo 20 constitucional, apartado B, fracción II, prohíbe toda incomunicación, intimidación o tortura en los procesos de orden penal respecto al inculpaado. Por otra parte la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura establece en su artículo tercero:

Comete el delito de tortura el servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada.

En el derecho mexicano, por lo tanto, se exige la calidad de servidor público para el sujeto activo, cosa que en el Estatuto no se establece ya que considera que dicha conducta delictiva puede ser cometida también por particulares. Por lo que deben coexistir tipos penales diferenciados para los casos de tortura aislada y para aquellos cometidos dentro del contexto definido por los elementos comunes de los crímenes de la humanidad.

g) Persecución. No existe en el derecho mexicano ningún delito equiparable.

h) Desaparición forzada de personas. La Constitución Federal, en los artículos 18, 19 y 20, establece las garantías mínimas para la privación legal de la libertad o detención de una persona, mientras que la desaparición forzada de personas está regulada por el Código Penal Federal, en el artículo 215-A:

Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.

Es necesario que se incorpore como un delito en el contexto de los crímenes de lesa humanidad del Estatuto, es decir, incluyendo los elementos comunes.

i) Apartheid. No existe en la legislación mexicana delito equiparable.

j) Otros actos inhumanos. Consiste en cometer actos de la misma naturaleza y gravedad que los anteriormente mencionados, que produzcan grandes sufrimientos o un atentado grave contra la integridad física o la salud mental o física. No existe regulación de estas conductas en el derecho mexicano. Resulta uno de los delitos más controversiales para la legislación mexicana que se ha guiado por el principio de legalidad penal de la *lex stricta*. Este tipo penal constituye una cláusula residual, sin descripción de una conducta concreta, a la cual se le da contenido por medio de la analogía con otras conductas descritas en el Estatuto, por lo que podría considerarse una norma penal en blanco, por lo tanto, inconstitucional en nuestro país.

k) Crímenes de lesa humanidad de naturaleza sexual.

• **Violación.** Está contemplada como delito en el artículo 265 del Código Penal Federal. Sin embargo, haría falta regularla cuando está dentro del contexto definido por los elementos comunes de los crímenes de lesa humanidad.

• **Esclavitud sexual.** En el ordenamiento mexicano se hace referencia a la esclavitud sexual mediante figuras jurídicas que pueden equipararse a ella de acuerdo con determinadas circunstancias: 1. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tiene capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo (artículo 201); 2. Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo (artículo 202); 3. Turismo sexual de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tiene capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo (artículo 203); 4. Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tiene capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo (artículo 204); 5. Lenocinio (artículo 206-Bis); 6. Trata de personas (artículo 5 de la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas).

Los tipos penales descritos están referidos a conductas aisladas, por lo que se deberán regular con la adición de los elementos comunes de los delitos de lesa humanidad para así ajustarlos a los términos del Estatuto de Roma.

• **Prostitución forzada.** En la legislación mexicana este delito no está tipificado pero le son equiparables los mismos tipos mencionados en el tipo anterior.

• **Embarazo forzado.** No existe en nuestro ordenamiento jurídico una figura equiparable al embarazo forzado.

• **Esterilización forzada.** No existe en nuestro ordenamiento jurídico una conducta equiparable.

• **Otras formas de violencia sexual.** Igualmente pueden considerarse los delitos de corrupción, pornografía, turismo sexual o lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tiene capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo (artículos del 201, 202, 203 y 204), Lenocinio (artículo 206-Bis); Trata de personas (artículo 5 de la Ley para prevenir y sancionar la

trata de personas) como otras formas de violencia sexual. Sin embargo, es necesario complementarlas con los elementos comunes de los crímenes de lesa humanidad.

Por lo que respecta a los crímenes de guerra nuestra legislación no los prevé. Cuando se habla de “crímenes de guerra”, se entiende que se trata de ciertas violaciones a normas que rigen los conflictos armados. A estas normas se les llama “derecho internacional humanitario o “derecho internacional de los conflictos armados”. Muchas reglas humanitarias son solamente vinculantes para los Estados y su violación no genera responsabilidad penal individual. Se consideran como crímenes de guerra sólo las violaciones más graves y por lo tanto generan esa responsabilidad penal individual.

El derecho internacional humanitario es el conjunto de normas internacionales, de origen convencional y consuetudinario, destinado a ser aplicado específicamente en los conflictos armados, internacionales o no internacionales. El derecho internacional humanitario comprende dos grandes ramas: 1. El derecho de Ginebra cuyo objetivo es proteger a los militares fuera de combate y a las personas que no participan en las hostilidades, se encuentra codificado en los Convenios de Ginebra de 1949. 2. El derecho de la Haya, o derecho de la guerra, que determina los derechos y las obligaciones de los beligerantes en la conducción de las operaciones militares y limita la elección de los métodos para perjudicar al enemigo. A partir de los protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949, las dos ramas se han unido.

El derecho internacional humanitario es aplicable sólo en tiempo de conflictos armados. Por lo que es necesaria la existencia de un conflicto armado para que puedan perpetrarse este tipo de crímenes. El conflicto armado puede ser de índole internacional o no internacional. El artículo 8 del Estatuto regula a los crímenes cometidos en el contexto de un conflicto internacional separadamente de los crímenes cometidos en el contexto de un conflicto armado nacional. A su vez regula tanto infracciones cometidas contra personas como aquellas cometidas contra la propiedad y otros derechos.

En el derecho mexicano no existe en ningún ordenamiento la regulación adecuada respecto de crímenes de guerra como tal, ni de delitos equiparables plenamente a lo que establece el derecho internacional humanitario. El Código de Justicia Militar regula delitos que concuerdan de manera

mínima en algunos elementos con los crímenes previstos en el Estatuto, sin embargo, carecen de aspectos esenciales, como la distinción del tipo de conflicto del que pueda tratarse.

En el Capítulo III del Título Sexto del Código de Justicia Militar se establecen ciertas conductas bajo el título de “Delitos contra el Derecho de Gentes”. El artículo 209 establece “al que, sin exigencia extrema de las operaciones de la guerra, incendie edificios, devaste sementeras, saquee pueblos o caseríos, ataque hospitales, ambulancias o asilos de beneficencia dados a conocer por los signos establecidos, o cuyo carácter pueda distinguirse a lo lejos de cualquier modo, o destruya bibliotecas, museos, archivos, acueductos u obras notables de arte; así como vías de comunicación.” Y el artículo 215 señala que “el que sin estar autorizado exija el pago de alguna contribución de guerra, o servicios personales; haga requisición de víveres, o elementos de transporte, tome rehenes, o ejecute cualquiera otra clase de vejaciones en la población civil de país enemigo”.

En el título décimo del mismo código, el cual se denomina “Delitos cometidos en ejercicio de las funciones militares o con motivo de ellas”, sólo en dos artículos señala conductas que son prohibidas por el Derecho Internacional Humanitario: el capítulo III, relativo a las conductas de Maltrato a prisioneros, detenidos o presos y heridos; y el Capítulo IV, que se titula “Pillaje, devastación, merodeo, apropiación de botín, contrabando, saqueo y violencia contra las personas.”

La regulación de crímenes de guerra en nuestro país es aún incipiente y lo poco que existe sólo se encuentra dentro de la competencia militar. Por lo tanto excluye la posibilidad de sancionar por éste tipo de crímenes a personas que no pertenezcan a las fuerzas armadas pero que también pueden incurrir en su comisión, como sería el caso de los grupos armados irregulares o de personal civil relacionado con la conducción de las hostilidades.

Es de vital importancia incorporar los crímenes de guerra a la legislación mexicana fuera del ámbito de la justicia militar, además de que la regulación de éstos delitos en el Código Penal Federal les sería aplicable inclusive a los militares conforme a lo establecido en la sentencia del Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla, ahora reforzado en la jurisprudencia de control de la constitucionalidad por parte de la Suprema Corte que a continuación se transcribe:

Registro número 160488

Localización:

Décima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro III, Diciembre de 2011

Página: 554

Tesis: P. LXXI/2011 (9a.)

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

Restricción interpretativa de fuero militar. incompatibilidad de la actual redacción del artículo 57, fracción II, del Código de Justicia Militar, con lo dispuesto en el artículo 13 constitucional, a la luz de los artículos 2o. y 8.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Derivado del cumplimiento que el Estado mexicano debe dar a la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla contra el Estado Mexicano, el Poder Judicial de la Federación debe ejercer un control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* respecto del artículo 57, fracción II, del Código de Justicia Militar, ya que su actual redacción es incompatible con lo dispuesto por el artículo 2o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que no es necesario modificar el contenido normativo del artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero señaló que su interpretación debe ser coherente con los principios convencionales y constitucionales de debido proceso y acceso a la justicia, contenidos en la propia Constitución y en el artículo 8.1 de la citada Convención Americana. Así, la interpretación de este precepto del Código de Justicia Militar debe ser en el sentido de que frente a situaciones que vulneren derechos humanos de civiles, bajo ninguna circunstancia puede operar la jurisdicción militar, porque cuando los tribunales militares conocen de actos constitutivos de violaciones a derechos humanos en contra de civiles, ejercen jurisdicción no solamente respecto del imputado, el cual necesariamente debe ser una persona con estatus de militar en situación de actividad, sino también sobre la víctima civil, quien tiene derecho a participar en el proceso penal no sólo para efectos de la respectiva reparación del daño, sino también para hacer efectivos sus derechos a la verdad y a la justicia. De este modo, en estricto acatamiento a lo

resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la interpretación que corresponde al artículo 13 de la Constitución Federal en concordancia con el artículo 2o. de la Convención Americana, deberá ser coherente con los principios constitucionales de debido proceso y acceso a la justicia contenidos en ella, y de conformidad con el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual, entre otras prerrogativas, prevé el derecho a comparecer ante juez competente. Por todo ello, la actual redacción del artículo 57, fracción II, del Código de Justicia Militar, es incompatible con lo dispuesto en el artículo 13 constitucional, conforme a esta interpretación a la luz de los artículos 2o. y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Los delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra son los crímenes más graves que una persona puede cometer. Debido a esto les fue atribuida en el artículo 29 del Estatuto de Roma la característica de ser imprescriptibles. Con la intención de adecuar nuestra legislación al Estatuto y por la gravedad que representan tales delitos debe serles propia tal característica también en nuestra legislación nacional. Además, la gravedad de éstos exige que el Estado responda con las penas más enérgicas y severas, tomando como parámetro las penas ya atribuidas a los distintos delitos que prevé el Código Penal Federal y las leyes especiales en materia penal.

III. Objetivos de la iniciativa

Primero: Dar cumplimiento a la obligación que tiene el país de adecuar su legislación interna al contenido y fines del Estatuto de la Corte Penal Internacional.

Segundo: Concentrar la tipificación de los delitos establecidos en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, con excepción de los delitos de agresión, en el Título Tercero del Código Penal Federal, para así fijar la especificidad e importancia de tales delitos en nuestra legislación penal.

Tercero: Ajustar el tipo penal de genocidio contemplado en el Código Penal Federal a los términos del tipo previsto en el Estatuto de Roma.

Cuarto: Derogar el delito de violación de los deberes de humanidad debido a que los supuestos que contempla están contenidos en el delito de crímenes de guerra a tipificarse.

Quinto: Establecer en el Código Penal Federal la imprescriptibilidad de los delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

Es pertinente destacar que la presente iniciativa es complementaria a la iniciativa de reforma del párrafo quinto del artículo 21 constitucional que el suscrito ha presentado también en este periodo de sesiones con el objetivo de eliminar cualquier cortapisa a la plena jurisdicción de la Corte Penal Internacional en nuestro país.

Por lo expuesto, me permito someter a la consideración del pleno de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversos artículos del Código Penal Federal para tipificar los delitos de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad en los términos que establece el Estatuto de la Corte Penal Internacional

Artículo Primero: Se reforman los artículos 149 y 149-Bis; se modifica la denominación de los capítulos I, II y se adiciona un capítulo III al Título Tercero del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Título Tercero Delitos contra la Humanidad

Capítulo I Genocidio

Artículo 149. Se impondrá pena de prisión de cuarenta a sesenta años a quien cometa cualquiera de los actos siguientes con el propósito de destruir total o parcialmente a uno o más grupos nacionales o de carácter étnico, racial o religioso:

I. A quien prive de la vida a miembros de uno o más grupos nacionales o de carácter étnico, racial o religioso;

II. A quien lesione gravemente la integridad física o mental de los miembros de uno o más grupos nacionales o de carácter étnico, racial o religioso;

III. A quien someta intencionalmente a miembros de uno o más grupos nacionales o de carácter étnico, racial o religioso, a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;

IV. A quien imponga o realice medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno de uno o más grupos nacionales o de carácter étnico, racial o religioso para impedir la reproducción dentro del mismo grupo;

V. A quien traslade por la fuerza a menores de edad de uno o más grupos nacionales o de carácter étnico, racial o religioso a otro grupo.

El delito de genocidio es imprescriptible. El Estado deberá reparar el daño ocasionado por la violación a los derechos humanos de las víctimas en los términos que establezca la ley reglamentaria del párrafo tercero del artículo primero constitucional.

Capítulo II

Crímenes de lesa humanidad

Artículo 149-Bis. Se impondrá pena de prisión de cuarenta a sesenta años a quien lleve a cabo cualquiera de los actos siguientes como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque:

I. A quien cometa el delito de homicidio en los términos del artículo 302 de este código;

II. A quien cometa el delito de exterminio. Se entiende por exterminio la imposición intencional de condiciones de vida encaminadas a causar la destrucción de parte de una población;

III. A quien cometa el delito de esclavitud. Se entiende por esclavitud el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad sobre una persona, o de algunos de ellos, incluido el ejercicio de estos atributos en el tráfico de personas, en particular mujeres y niños. Son equiparables a este delito las conductas reguladas en los artículos 365 y 365-Bis de este Código;

IV. A quien cometa el delito de deportación o traslado forzoso de población. Se entiende por éste la expulsión o la realización de otros actos coactivos, que impliquen un desplazamiento forzoso de las personas afectadas de la zona en que estén legítimamente presentes, sin motivos autorizados por el derecho internacional;

V. A quien cometa el delito de encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales del derecho internacional. Se entiende

por éste la ejecución de las conductas establecidas en los artículos 364, 365 y 365-Bis;

VI. A quien cometa tortura. Se entiende por tortura el hecho de causar intencionalmente dolor o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, a una persona que el acusado tenga bajo su custodia o control; sin embargo, no se entenderá por tortura el dolor o sufrimientos que se deriven únicamente de sanciones lícitas o que sean consecuencia normal o fortuita de ellas. Asimismo cuando se actualice alguno de los supuestos normativos establecidos en el artículo 3 de la Ley Federal para prevenir y sancionar la Tortura;

VII. A quien cometa alguno de los delitos de naturaleza sexual previstos en los artículos 201, 202, 203, 204, 206-Bis, 260, 261, 262, 263, 265, 266 de este Código y en el artículo 5 de la Ley para prevenir y sancionar la Trata de Personas;

VIII. A quien cometa el delito de embarazo forzado. Se entiende por embarazo forzado el confinamiento ilícito de una mujer a la que se ha dejado embarazada por la fuerza, con la intención de modificar la composición étnica de una población o de cometer otras violaciones graves del derecho internacional;

IX. A quien cometa el delito de esterilización forzada. Se entiende por éste la realización de procedimientos quirúrgicos o de cualquier otra naturaleza, con la finalidad de provocar esterilidad en otra persona, sin que medie el consentimiento de ésta;

X. A quien cometa el delito de persecución de un grupo o colectividad con identidad propia. Se entiende por éste la privación intencional y grave de derechos fundamentales de un grupo o colectividad en razón de su identidad, por motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional;

XI. A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas. Se entiende por éste la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por las fuerzas policíacas, de seguridad o militares del Estado o por una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a admitir tal privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas

fuera del campo de la ley por un período prolongado. Asimismo, se incurre en este delito cuando se actualice la conducta tipificada en el artículo 215-A de este Código;

XII. A quien cometa el crimen de apartheid. Se entiende por éste la comisión de actos inhumanos cometidos en el contexto de un régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticas de un grupo racial sobre uno o más grupos raciales y con la intención de mantener ese régimen.

El delito de crímenes de lesa humanidad es imprescriptible. El Estado deberá reparar el daño ocasionado por la violación a los derechos humanos de las víctimas en los términos que establezca la ley reglamentaria del párrafo tercero del artículo primero constitucional.

Capítulo III Crímenes de guerra

Artículo 149-Ter. Se impondrá pena de prisión de cuarenta a sesenta años a quien cometa alguno de los crímenes de guerra. El Poder Judicial Federal tendrá competencia respecto de los crímenes de guerra en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes. A los efectos del presente código, se consideran crímenes de guerra:

I. Cualquiera de los siguientes actos contra personas o bienes protegidos por las disposiciones de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y constituyan infracciones graves a los mismos convenios:

1. Cometer homicidio intencional;
2. Torturar o ejecutar tratos inhumanos, incluidos los experimentos biológicos;
3. Causar deliberadamente grandes sufrimientos o atentar gravemente contra la integridad física o la salud;
4. Destruir o apropiarse de bienes a gran escala, de forma ilícita y arbitraria sin justificación de las necesidades militares;
5. Forzar a un prisionero de guerra o a otra persona protegida a servir en las fuerzas del adversario.

6. Privar deliberadamente a un prisionero de guerra o a otra persona protegida de su derecho a ser juzgado legítima e imparcialmente;

7. Deportar, trasladar o confinar ilegalmente a un prisionero de guerra o a otra persona protegida;

8. Efectuar la toma de rehenes;

II. Cualquiera de los siguientes actos que constituyan violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales dentro del marco establecido de derecho internacional:

1. Dirigir intencionalmente ataques contra la población civil en cuanto tal o contra personas civiles que no participen directamente en las hostilidades;

2. Dirigir intencionalmente ataques contra bienes civiles, es decir, bienes que no son objetivos militares;

3. Dirigir intencionalmente ataques contra personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a civiles o bienes civiles con arreglo al derecho internacional de los conflictos armados;

4. Lanzar un ataque intencionalmente, a sabiendas de que causará pérdidas incidentales de vidas, lesiones a civiles o daños a bienes de carácter civil o daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural, que serían manifiestamente excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa de conjunto que se prevea;

5. Atacar o bombardear, por cualquier medio, ciudades, aldeas, viviendas o edificios que no estén defendidos y que no sean objetivos militares;

6. Causar la muerte o lesiones a un combatiente que haya depuesto las armas o que, al no tener medios para defenderse, se haya rendido a discreción;

7. Utilizar de modo indebido la bandera blanca, la bandera nacional o las insignias militares o el uniforme del enemigo o de las Naciones Unidas, así como los emblemas distintivos de los Convenios de

Ginebra, y causar así la muerte o lesiones graves a otra persona;

8. Trasladar, directa o indirectamente, por la fuerza ocupante, población civil al territorio que ocupa o la deportación o el traslado de la totalidad o parte de la población del territorio ocupado, dentro o fuera de ese territorio;

9. Dirigir intencionalmente ataques contra edificios dedicados a la religión, a la educación, las artes, las ciencias o a la beneficencia, los monumentos históricos, los hospitales y los lugares en que se agrupa a enfermos y heridos, siempre que no sean objetivos militares;

10. Someter a personas que estén en poder de una parte adversa a mutilaciones físicas o a experimentos médicos o científicos de cualquier tipo que no estén justificados en razón de un tratamiento médico, dental u hospitalario, ni se lleven a cabo en su interés, y que causen la muerte o pongan gravemente en peligro su salud;

11. Matar o herir a traición a personas pertenecientes a la nación o al ejército enemigo;

12. Declarar que no se dará cuartel;

13. Destruir o apoderarse de bienes del enemigo, a menos que las necesidades de la guerra lo hagan imperativo;

14. Declarar abolidos, suspendidos o inadmisibles ante un tribunal los derechos y acciones de los nacionales de la parte enemiga;

15. Obligar a los nacionales de la parte enemiga a participar en operaciones bélicas dirigidas contra su propio país, aunque hubieran estado al servicio del beligerante antes del inicio de la guerra;

16. Saquear una ciudad o una plaza, incluso cuando es tomada por asalto;

17. Emplear veneno o armas envenenadas;

18. Emplear gases asfixiantes, tóxicos o similares o cualquier líquido, material o dispositivo análogos;

19. Emplear armas que se ensanchan o aplastan fácilmente en el cuerpo humano, como balas de camisa dura que no recubra totalmente la parte interior o que tenga incisiones;

20. Emplear armas, proyectiles, materiales y métodos de guerra que, por su propia naturaleza, causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios o surtan efectos indiscriminados con violación del derecho internacional de los conflictos armados, a condición de que esas armas o esos proyectiles, materiales o métodos de guerra, sean objeto de una prohibición completa por el Estatuto de Roma;

21. Cometer atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;

22. Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que también constituya una infracción grave de los Convenios de Ginebra;

23. Utilizar la presencia de una persona civil u otra persona protegida para poner ciertos puntos, zonas o fuerzas militares a cubierto de operaciones militares;

24. Dirigir intencionalmente ataques contra edificios, material, unidades y medios de transporte sanitarios, y contra personal que utilice los emblemas distintivos de los Convenios de Ginebra de conformidad con el derecho internacional;

25. Hacer padecer intencionalmente hambre a la población civil como método de hacer la guerra, privándola de los objetos indispensables para su supervivencia, incluido el hecho de obstaculizar intencionalmente los suministros de socorro de conformidad con los Convenios de Ginebra;

26. Reclutar o alistar a menores de edad en las fuerzas armadas nacionales o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades.

III. Cualquiera de los siguientes actos cometidos, dentro de un conflicto de índole no internacional, contra personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cual-

quier otra causa, que constituyan violaciones graves al artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949:

1. Atentar contra la vida y la integridad corporal, cometer homicidio en todas sus formas, mutilar, infringir tratos crueles o tortura;
2. Realizar ultrajes contra la dignidad personal, realizar tratos humillantes o degradantes;
3. Efectuar la toma de rehenes;
4. Dictar o ejecutar condenas sin previo juicio ante un tribunal regularmente constituido o sin todas las garantías judiciales.

IV. Cualquiera de los actos siguientes que constituyan violaciones graves de las leyes y los usos aplicables en los conflictos armados que no sean de índole internacional, dentro del marco establecido de derecho internacional:

1. Dirigir intencionalmente ataques contra la población civil como tal o contra civiles que no participen directamente en las hostilidades;
2. Dirigir intencionalmente ataques contra edificios, material, unidades y medios de transporte sanitarios y contra el personal que utilicen los emblemas distintivos de los Convenios de Ginebra de conformidad con el derecho internacional;
3. Dirigir intencionalmente ataques contra personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a civiles o bienes civiles con arreglo al derecho internacional de los conflictos armados;
4. Dirigir intencionalmente ataques contra edificios dedicados a la religión, la educación, las artes, las ciencias o a la beneficencia, los monumentos históricos, los hospitales y otros lugares en que se agrupa a enfermos y heridos, a condición de que no sean objetivos militares;

5. Saquear una ciudad o plaza, incluso cuando es tomada por asalto;

6. Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual que constituya también una violación grave del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra;

7. Reclutar o alistar niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o grupos o utilizarlos para participar activamente en hostilidades;

8. Ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a menos que así lo exija la seguridad de los civiles de que se trate o por razones militares imperativas;

9. Matar o herir a traición a un combatiente adversario;

10. Declarar que no se dará cuartel;

11. Someter a las personas que estén en poder de otra parte en el conflicto a mutilaciones físicas o a experimentos médicos o científicos de cualquier tipo que no estén justificados en razón del tratamiento médico, dental u hospitalario de la persona de que se trate ni se lleven a cabo en su interés, y que provoquen la muerte o pongan gravemente en peligro su salud;

12. Destruir o apoderarse de bienes de un adversario, a menos que las necesidades del conflicto lo hagan imperativo;

13. Emplear veneno o armas envenenadas;

14. Emplear gases asfixiantes, tóxicos o similares o cualquier líquido, material o dispositivo análogos;

15. Emplear balas que se ensanchan o aplastan fácilmente en el cuerpo humano, como balas de camisa dura que no recubra totalmente la parte interior o que tenga incisiones.

Se entenderá por conflictos armados de índole no internacional aquellos que tengan lugar de manera prolongada en el territorio nacional entre las autoridades gubernamentales

y grupos armados organizados o entre tales grupos. No se considerará con tal calidad a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia u otros actos análogos. Lo dispuesto en este artículo no afectará la responsabilidad que incumbe al gobierno de mantener o restablecer el orden público interno o de defender la unidad e integridad territorial del país por cualquier medio legítimo.

El delito de crímenes de guerra es imprescriptible. El Estado deberá reparar el daño ocasionado por la violación a los derechos humanos de las víctimas en los términos que establezca la ley reglamentaria del párrafo tercero del artículo primero constitucional.

Transitorio

Único. Esta reforma 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 16 de febrero de 2012.— Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen.

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

«Iniciativa que reforma el artículo 355 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el párrafo sexto del artículo 355 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para precisar el significado de reincidencia en materia electoral.

Exposición de Motivos

Como dice Eugenio Zaffaroni,¹ es difícil proporcionar un concepto satisfactorio de «reincidencia» a nivel internacional, dado que los esfuerzos que se vienen realizando en este sentido desde hace décadas no resultan alentadores, como lo demuestran las tentativas en el Congreso Internacional de Criminología de 1955 y en el Curso Internacional de 1971. Esta dificultad obedece a varias razones: a) Conspira contra una definición pacíficamente aceptada la disparidad de presupuestos exigidos en la legislación comparada, que da lugar a la clasificación más corriente entre genérica o específica y ficta o real, b) Esa misma disparidad y la incorporación legislativa de conceptos que implican a la reincidencia o que le son próximos (como la multireincidencia, la habitualidad, la profesionalidad o la tendencia), hacen inevitable la parcial superposición con éstos, c) Ocasionalmente, estos conceptos próximos y parcialmente superpuestos admiten hipótesis de reiteración, lo que confunde más las cosas al desdibujar los límites entre esta y la reincidencia, d) Por último, los intereses científicos de los juristas y de los criminólogos no suelen coincidir en esta materia, por lo cual los objetos que focalizan son diferentes y, por ello, las delimitaciones conceptuales resultan dispares.

La reincidencia es la admisibilidad de un plus de gravedad en la consecuencia jurídica de un delito en razón de uno o más delitos anteriores ya juzgados o de las penas sufridas por esos delitos.

Desde el advenimiento del derecho penal de garantías en el siglo XVIII hasta hoy, se han ensayado muchísimas explicaciones para la reincidencia, unas procurando compatibilizarla con los principios de este derecho penal y otras abiertamente fuera del mismo.

No es posible enumerar aquí y someter a crítica todas estas teorías, pero al menos, en forma sumamente sintética, nos ocuparemos de las más difundidas, aunque cabe precisar que las restantes son variables sin mayor originalidad.

La tesis de que el delito provoca dos daños (uno inmediato y otro mediato o político) es antigua. Por este camino se ha pretendido ver en la reincidencia un injusto mayor en razón de la mayor alarma social que causaría el segundo delito (y consiguientemente, el mayor daño mediato o político). Este criterio, recogido en el Códice Zanardelli, no responde a la realidad, pues autores de todas las épocas (Carrara, Antolisei) han objetado que el mayor daño político es eventual o es muy poco probable que se produzca, dado que en la

mayoría de los casos son sólo los jueces y las policías quienes saben del carácter de reincidente. Este «daño político» se convirtió en algo más abstracto, del tipo de un elemento que cierra el discurso, a los efectos de evitar su contingencia, transformándose en una lesión al «interés general en la preservación del orden jurídico». Admitir esta idea implica afirmar que el delito lesiona por lo menos dos bienes jurídicos y que la obediencia al Estado es un bien jurídico lesionado en todo delito, siendo independiente de la lesión del bien jurídico del victimizado. En alguna medida es una tesis que opaca el concepto de bien jurídico como base del principio de ofensividad, que es uno de los pilares del derecho penal de garantías.

Por la misma senda puede ubicarse la tesis que ve en todo tipo dos normas: una que prohíbe la conducta típica y otra que impone la abstención de cometer otros delitos en el futuro. Esta duplicidad de normas, aparte de ser una figura bastante atormentada, deriva necesariamente de un nuevo bien jurídico que sería la mera voluntad estatal. Es incuestionable que en este planteamiento la disciplina se convierte en un bien jurídico, pues en modo alguno puede sostenerse que la segunda norma se limita a tutelar el bien jurídico afectado por el segundo delito, dado que en ese caso no se explicaría el plus de penalidad.

Abiertamente fuera del derecho penal de garantías, es decir, prácticamente en abierta oposición a los principios liberales del racionalismo, se colocó el positivismo monista italiano, que explicó la reincidencia a través de la peligrosidad, o sea, reduciendo al hombre a una «cosa» regida mecánicamente y restándole su jerarquía de persona. Incluso dentro de esta vertiente autoritaria la explicación de la reincidencia mediante la peligrosidad resulta contradictoria, puesto que todo juicio de peligrosidad debe entenderse como juicio de probabilidad, es decir, que no puede presumirse. Sin embargo, se cae en una contradicción jamás explicada al apelar a la «peligrosidad presunta», que de este modo se transforma en un concepto incomprensible.

En sus variantes de «culpabilidad de autor», de «carácter» o «por la conducción de la vida», todas las cuales exceden el marco del derecho penal de acto y, por lo tanto, del derecho penal de garantías, la culpabilidad por lo que se ha servido a un considerable número de autores para explicar la reincidencia.

A diferencia del positivismo, que pretende explicarla por una característica del autor que se proyecta hacia el futuro,

la culpabilidad de autor prefiere hacerlo por la vía de una característica del autor que se proyecta desde el pasado. El positivismo pretende salirse de las pautas garantistas en función de un concepto preventivo-especial de pena y la culpabilidad de autor lo hace en función de una idea retributiva de la pena.

Es claro que en estos últimos intentos se reprochan —y por lo tanto se retribuyen— caracteres personales que no son acciones, o bien, son acciones anteriores y atípicas. De alguna manera, son corrientes que no hacen más que perfeccionar dogmáticamente teorías que provienen de mucho más lejos y que la mayor gravedad de la pena del segundo delito la justificaban porque ponía de manifiesto una mayor perversidad del autor. En cierto sentido, y fuera del planteamiento dogmático en términos modernos, también cabría considerar aquí la explicación por la vía de la insuficiencia de la pena sufrida, que pondría de manifiesto una mayor insensibilidad del autor, lo que bien puede emparentarse con una mayor necesidad de «controsiplina pñale» o de «psychologische Zwang».

En algunos autores ha primado el criterio de que la reincidencia implica un desprecio por el valor admonitorio de la condenación precedente. En forma expresa algunos autores piensan que así como existen beneficios para quienes ponen de manifiesto su arrepentimiento, es natural que suceda lo contrario cuando con la reincidencia se muestra la falta de arrepentimiento. La admonición de la primera condenación generaría una mayor o más actual conciencia de la antijuridicidad del segundo hecho y, por ende, un mayor grado de culpabilidad.

Nos parece que esta afirmación es gratuita, porque la conciencia de la antijuridicidad del segundo hecho es por completo independiente de la condena anterior, pudiendo ser incluso menor o no existir, sin que para nada tenga relevancia a sus efectos el primer hecho. El argumento sería relativamente válido sólo en caso de reincidencia específica y en delitos que requieren cierto grado de esfuerzo y abstracción para la comprensión de su antijuridicidad.

En resumen: podemos comprobar que la reincidencia se explica en los planteamientos jurídico-penales en la medida en que se abandona el derecho penal de acto, aunque a veces, ni siquiera en estas posiciones la explicación resulta coherente. Por el contrario, las tentativas de explicarla dentro del marco de un derecho penal de acto son todas insatisfactorias.

Desde hace algunas décadas, la criminología nos señala los efectos deteriorantes de las instituciones totales y particularmente de la prisión. En modo análogo, se nos alerta acerca del efecto estigmatizante de la intervención punitiva y la consiguiente reducción del espacio social de quien resulta afectado por ella. En general —y no es el caso de analizarlo aquí—, sin superar los límites de la llamada criminología «liberal», es posible afirmar que la criminología nos muestra a la intervención punitiva como fijadora de roles criminales y condicionante de tales conductas.

Es cierto que estos datos ponen en crisis mucho más que el concepto de reincidencia e indican la urgencia de compatibilizar el discurso jurídico-penal con datos elementales de las ciencias sociales, pero particularmente en este ámbito de la reincidencia resultan demoledores de varias tesis jurídicas, cuyo contenido, desde la perspectiva de las ciencias sociales, resulta trágicamente ingenuo.

Si tomamos en cuenta estos datos elementales de la criminología actual, resultaría que el supuesto mayor daño político o mediato del segundo delito, la presunta mayor probabilidad de un nuevo delito o la pretendida mayor perversión de la personalidad del autor, serían efecto de la intervención punitiva anterior, o sea, atribuibles al propio Estado, en tanto que, en lugar de una imaginaria mayor conciencia de la antijuridicidad, en la reincidencia habría por lo general una menor culpabilidad en virtud de la reducción del ámbito de autodeterminación que genera la previa intervención punitiva, por estigmatizante y reductora del espacio social del penado. Con esto queremos decir, simplemente, que los argumentos justificadores que hemos criticado, además de las críticas internas que les hemos formulado, cabe observarles que resultan paradójales cuando los confrontamos con los datos que nos proporcionan las ciencias sociales.

Vemos de este modo que las tentativas de fundar la agravación por reincidencia en un mayor contenido injusto del hecho, sólo se sostienen —y muy dificultosamente— cuando se perturba la claridad del concepto de bien jurídico, acudiendo a la elaboración de un bien jurídico estatal que, en último análisis, sería un autoritario derecho estatal a la obediencia pura, en tanto que los argumentos de mayor culpabilidad sólo pueden sustentarse desde la admisión de un reproche normativo de personalidad, o sea, apelando al concepto de culpabilidad de autor, salvo, claro está, el superado intento positivista de abierto autoritarismo consistente en suprimir la culpabilidad. Además de las críticas internas que en el mismo discurso jurídico-penal pueden

oponerse a estas tentativas, la confrontación de estos argumentos con los datos provenientes de las ciencias sociales no resiste el menor análisis.

Fuera de las murallas del derecho penal liberal o de garantías se fue creando una tendencia que, por vía espiritualista o por vía materialista, esto es, invocando la autoridad de Aristóteles y Santo Tomás o de Darwin y Spencer (sin excluir otras), generaron la idea de un «estado de reincidencia», que sería una suerte de «estado peligroso presunto» del positivismo o de «estado de pecado» del tomismo. Poco a poco esto fue derivando en otro concepto más específico, como el de habitualidad.

Desde la desviación positivista la «habitualidad» es un producto del afán clasificador de esta corriente, cuyo anarquismo nosotático llega a ser desesperante. La diferencia entre el reincidente y el habitual es nebulosísima, pudiendo aventurarse la opinión de que, por debajo de las complejas y contradictorias clasificaciones, el «habitual» sería algo así como el reincidente «desahuciado» y, por ende, sometido a una segregación o a un tratamiento intensivo.

Desde la desviación espiritualista, el reincidente sería el pecador al que es necesario corregir más severamente para que se enmiende, en tanto que el habitual es el pecador que no resiste a sus fuerzas internas y que merece indulgencia del confesor, pero que debe ser sometido a una «medida» que neutralice su actividad dañosa.

Ambas son desviaciones del recto camino del derecho penal de garantías, caminando la primera por la vertiente del discurso penal de peligrosidad y la segunda por la del derecho penal de culpabilidad y de tipo de autor. Lo curioso es que ambas líneas argumentales tratan de explicar un fenómeno que hoy las ciencias sociales nos explican desde un ángulo mucho más claro: por ambos caminos se intenta justificar una mayor gravedad de la reacción a medida que avanza y se profundiza la «desviación secundaria» hasta que se asienta la asunción del rol asignado. Ambas desviaciones constituyen argumentos que pretenden justificar una suerte de diatrogenia penal, para lo cual van apartando los obstáculos que les opone el discurso jurídico-penal liberal y se van muniendo de elementos autoritarios, pretendiendo pasar por alto que «cuanto mayor es la pena, más se consolida la exclusión del condenado de la sociedad y se le refuerza la identidad desviada».

La pregunta acerca de si «se puede aplicar una pena más severa que la que corresponde a la clase de delito de que se

es culpable; si han cometido un primer delito por el que fueron penados, infligirles una nueva pena por ese crimen ¿no será violar abiertamente a su respecto el *non bis in idem*, que es una de las bases fundamentales de toda legislación en materia criminal?», se viene repitiendo y respondiendo negativamente desde hace doscientos años por los defensores de un estricto derecho penal liberal o de garantías. El párrafo 57 del Código Criminal Toscano de 1786 establecía que, consumada la pena, «no podrán ser considerados como infames para ningún efecto ni nadie podrá jamás reprocharles su pasado delito, que deberá considerarse plenamente purgado y expiado con la pena que habrán sufrido». Mittermaier se acercaba a la crítica de la ciencia social contemporánea cuando afirmaba que no raramente, debido al estado de las prisiones, era el estado el que debía cargar con la culpa de que alguien devenga reincidente, y que en modo alguno se justificaba la mayor gravedad penal, al menos en general. Morelly, Pagano, Tissot, Carmignani y muchos otros autores del penalismo liberal fueron abiertamente abolicionistas respecto de la reincidencia.

Ninguno de los argumentos justificadores, que por la desviación autoritaria materialista (peligrosista) o espiritualista (tipo o culpabilidad de autor) han querido explicar la mayor gravedad de la pena del segundo delito, ha podido levantar la objeción de que el plus de gravedad es un nuevo reproche del primer delito. La poco convincente tentativa de duplicar la norma de cada tipo (y con ella el bien jurídico) de Armin Kaufmann es, sin duda, la única que aspiró a hacerse cargo del problema en profundidad, aunque con el pobre resultado de implicar la invención de un bien jurídico que sería el viejo y autoritario pretendido derecho subjetivo estatal a la obediencia pura. Al no resolverse el problema en el campo del injusto, porque el contenido injusto del delito del reincidente es exactamente igual que el del primario, el problema se desplaza a la culpabilidad (o a su equivalente autoritario, que es la peligrosidad) y, a partir de allí se nos revela que la admisión o rechazo de la reincidencia se convierte en una cuestión de respeto o de apartamiento de las garantías.

En efecto: por debajo de las críticas sin sustento y que no pueden disimular su impotencia en base a argumentos racionales y que apelan a considerar a sus críticos como «rígidos» o «anti-históricos», el debate, en definitiva, es entre derecho penal liberal o de garantía o derecho penal autoritario.

Es natural que el debate se resuma en estos términos, porque el análisis de las principales estructuras argumentales de justificación del instituto nos muestra claramente que ambas se desvían del derecho penal liberal o de garantías, retomando unos elementos propios de la ideología penal anterior al derecho penal liberal (es la línea espiritualista del «estado de pecado» y de la culpabilidad de autor), en tanto que otros toman elementos prestados del movimiento antiliberal de la segunda mitad del siglo pasado (es la línea peligrosista del positivismo evolucionista). Ambos, aunque parezca curioso, ocultan con sus construcciones discursivas, una realidad que sin pasar el nivel de la criminología liberal, la ciencia social muestra como absolutamente falsa.

Nuestro punto de vista es que toda gravedad mayor de la consecuencia jurídica del segundo delito (en la forma de pena, de «medida» o de privación de beneficios), es una concesión al derecho penal autoritario, que abre las puertas a conceptos peligrosos para todas las garantías penales y los derechos humanos.

Nos basamos en que los caminos que pretenden justificar la reincidencia:

- a) Construyen un concepto de bien jurídico paralelo que, en definitiva, es la voluntad pura y simple del estado, sin ningún vínculo con el bien jurídico propiamente afectado, lo que constituiría una suerte de doctrina de la «seguridad nacional» para transitar por la casa del derecho penal o bien; y,
- b) Renuncian al derecho penal de acto y caen en el derecho penal de autor, pretendiendo juzgar lo que el hombre es y no lo que el hombre hizo, por el camino materialista de la peligrosidad (del positivismo del siglo XIX) o por el espiritualista de la culpabilidad de autor (de la ideología teocrática del antiguo régimen) o, aún peor, por el del «tipo de autor» en que el reincidente sería el primer antecedente de las tristes construcciones del «enemigo del pueblo» stalinista, del «enemigo del estado» fascista, del «enemigo de la nación» nazista o del «subversivo» de la «seguridad nacional».

Cuando el discurso jurídico-penal pretende legitimar la sanción al hombre por lo que es y no por lo que hizo, quiebra un principio fundamental del derecho penal de garantías, que es la intangibilidad de la conciencia moral de la persona, sustentada con igual fuerza con argumentos racionales y reli-

giosos: se trata de una regla laica fundamental del moderno estado de Derecho y al mismo tiempo la prohibición ética de juzgar evangélica (Mateo, VII, 1; Pablo, Epístola, XIV, 4). Es incuestionable que cuando se quiebra esta regla y se da entrada, aunque fuere con limitadas pretensiones, a un derecho penal de autor, se abre el paso a un ejercicio de poder meramente disciplinante, que exalta el orden como valor autónomo, con lo que vienen a engancharse ambos discursos de justificación de la reincidencia (el que pretende el mayor injusto y el que pretende mayor culpabilidad). La quiebra de esta regla implica la quiebra del principio fundamental que desde 1948 preside la elaboración de la teoría de los Derechos Humanos: todo ser humano es persona. Puede decirse casi que todo el resto de la teoría de los Derechos Humanos es exégesis y desarrollo de esta afirmación fundamental, que se pone en peligro desde que el estado se atribuye el derecho de juzgar el «ser» de los hombres.

A todo esto cabe añadir lo que señalaba Mittermaier en 1847 y que ahora nos muestra la criminología en términos más actuales y elaborados: en la generalidad de los casos es el propio estado y el propio sistema penal el que debe cargar con la culpa de la reincidencia. Los sistemas penales, con demasiada frecuencia, no son más que aparatos que fabrican reincidencia, y sus instituciones totales, verdaderos campos de entrenamiento para candidatos a reincidentes y «habituales». Sólo un discurso jurídico-penal alucinado puede ignorar esta realidad, sin perjuicio de que abundan las tentativas metodológicas y epistemológicas que se esfuerzan por construir discursos de este tipo.

Una institución que lleva a exaltar como valor al orden por el orden mismo, a la obediencia en sí misma, que conduce a que el estado se atribuya la función de juzgar lo que cada ser humano elige ser y lo que cada ser humano es, que implica un *bis in idem*; que contribuye a aislar el discurso jurídico de la realidad, ignorando datos que se relevan desde hace dos siglos y que las ciencias sociales demuestran en forma incontestable; que con todo esto contraviene la letra y el espíritu de la conciencia jurídica de la comunidad internacional, plasmada en los instrumentos jushumanistas, es conveniente que desaparezca del campo jurídico, de la misma forma en que desapareció en su momento la tortura en el ámbito procesal o la analogía en el campo penal.

No debe pensarse que la comparación con las desapariciones de las otras instituciones clásicas del derecho penal autoritario es exagerada, pues al amparo de la figura de la

reincidencia y de sus conceptos vecinos se practicaron horrendos crímenes contra la humanidad, como la relegación. Basta recordar las leyes francesas de relegación de 1857 y la relación que de esta práctica se hace en la Guayana y en América Latina, el tristemente célebre penal de Ushuaia, el más austral del mundo, sustentado desde 1895 hasta su desaparición en 1947 en base a una norma de relegación análoga a la francesa. Cientos de miles de seres humanos han sufrido los horrores de penas más graves que las de sus culpas en función del instituto de la reincidencia; más de 17.000 sólo con los relegados de Cayena. La historia de la reincidencia y de sus institutos vecinos no es menos sangrienta que la de la tortura.

La desaparición de la reincidencia, al menos en América Latina, parece perfilarse como viable, teniendo en cuenta que en 1980 la eliminó el código colombiano, que en 1984 redujo sus efectos y eliminó las «medidas» post-delictuales el código brasileño, que en 1985 desaparecieron también las «medidas» del código uruguayo y que en 1984 se había reducido el efecto de la reincidencia en el argentino. No obstante, su desaparición total puede objetarse desde el punto de vista político-criminal, argumentando que hay excepcionales casos de multireincidentes que, de no tomarse en cuenta esa característica, podrían generar reacciones de carácter vindicativo o bien que las agencias policiales, en los países en que éstas operan con esas prácticas, podrían victimizarlos con ejecuciones sin proceso.

Sin duda que se trata de datos de realidad que, por desagradable que pueda resultar su reconocimiento, no pueden ser ignorados. Resulta absurdo confundir los planos del «ser» y del «deber ser», pretendiendo que lo que no debe ser, no es. Esta forma de proceder en el razonamiento jurídico no es más que una elusión de la realidad por parte del discurso penal, que no resulta tolerable.

En este sentido, creemos que cabe apelar al principio del derecho penal mínimo, conforme al cual, en el momento de la pena, el sistema penal debe operar como protección ante la perspectiva de que la amenaza de otro mal mayor e ilimitado se cierna sobre la persona. Sólo en tales extremos excepcionadísimos y que no pueden presumirse, sino que cabe probar en cada caso concreto, se justificaría una medida respecto de una persona que permitiese exceder el límite señalado por su culpabilidad de acto, y en la estricta cantidad de privación que sea necesaria para neutralizar ese peligro; fuera de esos rarísimos supuestos, bastará siempre con la pena que no supere la culpabilidad.

La desaparición de todas las formas de mayor gravedad punitiva fundada en un delito anterior, aparejaría también la ventaja de eliminar el registro de antecedentes penales (que resultaría innecesario), con lo cual desaparecería la consagración legal de la estigmatización.

La recuperación del pleno derecho penal de garantías daría un paso sumamente significativo con la abolición definitiva de la reincidencia y de sus cercanos conceptos, evocativos en todos los tiempos de las desviaciones autoritarias respecto de los principios fundamentales del derecho penal liberal y, especialmente, del estricto derecho penal de acto.

Por eso, si en materia penal la reincidencia va de salida por ser poco garantista y conforme a los derechos humanos en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, en materia administrativa electoral, la aplicación de la reincidencia debe ser estricta. Tal como ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que haya reincidencia se requiere la presencia de tres elementos, que a saber son: 1. El ejercicio o período en el que se cometió la transgresión anterior, por la que estima reiterada la infracción; 2. La naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado, y 3. Que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tiene el carácter de firme.

Se transcribe la tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 41/2010 para ilustración de esta soberanía:

Reincidencia. Elementos mínimos que deben considerarse para su actualización. De conformidad con los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 355, párrafo 5, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 26.1 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, los elementos mínimos que la autoridad administrativa electoral debe considerar a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción, son: 1. El ejercicio o período en el que se cometió la transgresión anterior, por la que estima reiterada la infracción; 2. La naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado, y 3. Que la resolución mediante la cual se san-

cionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tiene el carácter de firme.

Cuarta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-83/2007.-Actor: Convergencia.-Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.-7 de noviembre de 2007.-Unanimidad de votos.-Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.-Secretaria: Beatriz Claudia Zavala Pérez.

Recurso de apelación. SUP-RAP-61/2010.-Actor: Televisión Azteca, S.A. de C.V.-Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.-21 de julio de 2010.-Unanimidad de cinco votos.-Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.-Secretario: Hugo Domínguez Balboa.

Recurso de apelación. SUP-RAP-62/2010.-Actor: Televisión Azteca, S.A. de C.V.-Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.-21 de julio de 2010.-Unanimidad de cinco votos.-Ponente: Pedro Esteban Penagos López.-Secretario: Héctor Reyna Pineda.

Nota: En la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-83/2007 se interpretaron los artículos 270, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 22.1 inciso c), del Reglamento que establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Partidos Políticos, cuyo contenido corresponde a los artículos 355, párrafo 5, inciso e), así como 26.1, del código y reglamento vigentes, respectivamente.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el seis de octubre de dos mil diez, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 45 y 46.

En consecuencia se propone reformar el párrafo 6 del artículo 355 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar en los siguientes términos: "Se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a laguna de las obligaciones a que se refiere el presente Código incurra

nuevamente en la misma conducta infractora al presente ordenamiento legal. La autoridad electoral deberá para estos efectos tomar en cuenta lo siguiente: 1. El ejercicio o período en el que se cometió la transgresión anterior, por la que estima reiterada la infracción; 2. La naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado, y 3. Que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tiene el carácter de firme”.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a esta soberanía, la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el párrafo sexto del artículo 355 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para precisar el significado de reincidencia en materia electoral

Artículo Único: Se reforma el párrafo sexto del artículo 355 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 355.

1...

2...

3...

4...

5...

6. Se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a laguna de las obligaciones a que se refiere el presente Código incurra nuevamente en la misma conducta infractora al presente ordenamiento legal. La autoridad electoral deberá para estos efectos tomar en cuenta lo siguiente: 1. El ejercicio o período en el que se cometió la transgresión anterior, por la que estima reiterada la infracción; 2. La naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado, y 3. Que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tiene el carácter de firme.

7...”

Transitorio

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

Nota:

1 Zaffaroni, Eugenio Raúl, *Hacia un realismo jurídico penal marginal*, Caracas, Monte Ávila editores, 1992, pp. 117-131.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, a 16 de febrero de 2012.— Diputado Jaime Cárdenas Gracia (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen.

**CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES
Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

«Iniciativa que reforma el artículo 4o. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona un párrafo cuarto al artículo cuarto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para dotar al Consejo General del Instituto Federal Electoral de instrumentos que salvaguarden la autenticidad y equidad del sufragio y eviten la compra y coacción del voto.

Exposición de Motivos

Después de iniciado el proceso electoral de 2012 hemos comenzado a percibir algunas de sus características: judicialización de sus etapas; uso de los programas públicos para apoyar a los futuros candidatos; compra y coacción del voto; búsqueda del mensaje político que mejor comunique a los candidatos con los ciudadanos; y, como con-

texto de lo anterior, la presencia visible e invisible del crimen organizado.

La judicialización del proceso electoral está en marcha. Basta seguir la prensa para advertir cómo los partidos y coaliciones presentan permanentemente quejas e impugnaciones ante la autoridad electoral. Cualquier estrategia electoral es inmediatamente contestada por la fuerza política adversaria a través de una denuncia o por medio de una impugnación. Esas conductas serían encomiables se estuviesen guiadas para salvaguardar la legalidad y equidad del proceso. Sin embargo, la judicialización del proceso electoral tiene que ver poco con la garantía de la legalidad electoral y mucho con la estrategia general de comunicación de cada partido o coalición. Las estrategias pretenden instrumentalizar jurídicamente el proceso para ganar espacios públicos y atraer la atención de los ciudadanos hacia reales o pretendidas irregularidades electorales. La judicialización del proceso es parte del proceso mediático de la elección. Es una forma de la propaganda electoral por otras vías.

La segunda característica del proceso electoral federal, como de hecho ya ocurre, entraña el uso ilegal de los recursos presupuestales federales, estatales y municipales para apuntalar a los distintos candidatos. El gobierno federal destinará este año millones de pesos de los programas sociales con fines claramente clientelares y de manipulación social. Los gobiernos estatales y municipales harán lo propio. ¿Cómo evitar esta simulación? Por el momento no existen vías contundentes para hacerlo, pues la fiscalización de los recursos públicos en México es del todo precaria. La Auditoría Superior de la Federación, por ejemplo, ejerce ese control muy limitadamente cuando el proceso electoral ya ha concluido.

La compra y coacción del voto a medida que nos acerquemos a la fecha de la jornada electoral también hará acto de presencia. Pedir el sufragio a cambio de bienes es toda una tradición en nuestro país, en donde la clase política lucra electoralmente con la pobreza y la desigualdad. Seguramente una de las caras más reprensibles de la vida política y formalmente democrática de México tiene que ver con estas prácticas que nos avergüenzan a todos pero que somos incapaces de evitar, verbigracia, a través de una legislación penal que considere que cualquier conducta que signifique compra o coacción del voto constituye un delito grave que da lugar para el que la actualiza a la pérdida de su libertad aunque pueda pagar la fianza correspondiente.

Un asunto, que las últimas elecciones federales han puesto de manifiesto tiene relación con el peso de la mercadotecnia política en las campañas. En 2006 se emplearon las campañas negras. Hoy en día están desacreditadas constitucionalmente. Sin embargo, existirá la tentación de usarlas bajo ropajes nuevos y más sofisticados. Pienso que en esta elección este tipo de estrategia mercadológica no dará un buen resultado y, que es preferible llegar a la emoción social y ciudadana, por medio de mensajes que resalten y estimulen sentimientos positivos y auténticos y que abran los espacios para la esperanza entre los mexicanos, antes que encanallarse por caminos que histórica y jurídicamente han sido ya rebasados.

Tenemos también el contexto del crimen organizado. Ellos, los criminales, harán sus apuestas, pues les preocupa la pérdida de sus espacios de control y los beneficios económicos que reciben. Será tarea de las autoridades prevenir e investigar las intromisiones indebidas de este sector en la vida política nacional. Buena parte del éxito en esta elección está cifrada en la capacidad de las instituciones nacionales en detener y restringir al máximo el dinero ilícito en las campañas y en la vida partidaria.

Las anteriores son algunas características del proceso electoral de 2012, pero evidentemente no son las únicas. Hay otras que tienen que ver con la capacidad de los partidos y coaliciones para generar una organización electoral poderosa. Cada fuerza política luchará por contar con una estructura electoral suficiente y amplia para cubrir el territorio nacional, tanto para promover el voto como para defenderlo.

Mi conclusión más allá de la ideología de cada quién, implica que es obligación política y moral de todos evitar que el proceso electoral de 2012 y los futuros sean una repetición de las irregularidades e imperfecciones del proceso de 2006. Nos merecemos como país no volver a repetirnos en nuestros errores. Tenemos que aspirar a construir un país sobre bases de mayor autenticidad y de respeto entre nosotros. Ese es mi mejor deseo de año nuevo.

La autenticidad del voto es fundamental para tener elecciones creíbles y auténticas y cumplir con los principios rectores de carácter constitucional en su organización. Dos son las cuestiones fundamentales que debe vigilar la autoridad federal electoral para que exista equidad: 1) el comportamiento de los medios para que el proceso electoral sea equitativo; y, 2) el manejo de los programas sociales de los gobiernos para que éstos no se destinen a fines electorales.

Como estrategia distractora se han estado presentando durante el proceso electoral de 2012 ante el Instituto Federal Electoral quejas frívolas que concentran la atención de los Consejeros Electorales y provocan largos debates en el Consejo General del IFE, sin que los asuntos fundamentales que tienen relación con la libertad y autenticidad del sufragio sean analizados por ese órgano electoral. Por eso, la autoridad electoral federal debe centrar su actividad en la adopción de medidas que eviten la intervención indebida e irregular de los poderes constituidos y de los poderes fácticos en el proceso electoral a fin de salvaguardar la equidad en la contienda y la libertad del sufragio. Con ello se garantizarían los principios constitucionales de autenticidad y equidad en las contiendas previstos en los artículos 41 y 134 de la Constitución, así como el 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Para ello, la iniciativa que proponemos contempla acciones a cargo de la autoridad electoral federal para prevenir la compra y coacción del voto y garantizar la autenticidad del sufragio prevista en el artículo 41 de la Constitución. Las acciones son:

1. Difundir semanalmente e informar en cada sesión del Consejo General del IFE el monitoreo sobre los espacios noticiosos. Formar una comisión temporal de Consejeros Electorales que implemente acciones para profundizar en los criterios de evaluación de la equidad electoral y mejorar el tratamiento equitativo entre partidos políticos, candidatos y precandidatos.
2. Instrumentar un programa que evite que mediante la simulación se de la compra indebida o adquisición de espacios en radio y televisión por parte de terceros, partidos, precandidatos y candidatos.
3. Acordar un programa contra la propaganda gubernamental disfrazada. Durante la campaña y hasta la jornada comicial suspender toda la propaganda de cualquier ente público. Determinar que la única propaganda gubernamental que se difundirá será la contenida en las excepciones de los artículos 41 y 134 de la Constitución. Las excepciones constitucionales deben aplicarse de manera estricta, esto es, que las campañas educativas y de salud tengan un verdadero propósito informativo y que sólo se transmitan las de protección civil cuando esté plenamente probada la emergencia.
4. Reforzar las acciones en contra de la compra y coacción del voto. En este punto es muy importante revisar

los perfiles de los capacitadores electorales. Realizar en el territorio nacional un mapa de riesgos sobre este fenómeno y, en las zonas más vulnerables del país, llevar a cabo un programa intensivo en contra de la compra y coacción del voto. Muchos estados son ejemplos vivos de la utilización de programas sociales. Coordinar acciones con la Fepade y diseñar sistemas ágiles y efectivos de denuncia. Los escasos resultados en esta materia desalientan al ciudadano y propician la ilegitimidad del proceso mismo y el fraude electoral.

5. La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos deberá implementar reglas para la contabilidad y registro de los bienes que se distribuyen durante las precampañas y campañas como propaganda. En la tarjeta "La efectiva", que se distribuyó en el Estado de México durante el proceso electoral estatal para elegir gobernador durante 2011 se tiene un ejemplo del ofrecimiento o uso de programas sociales con objetivos electorales. En esta tarjeta se pedía a los ciudadanos que escogieran dos programas sociales y por parte del candidato se prometía que los programas se materializarían. Se entregaba la tarjeta a cambio del voto.

6. La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos deberá realizar auditorías durante la campaña, concomitantemente, para verificar el origen y destino de los recursos que se utilizan durante el proselitismo electoral de precandidatos, candidatos y partidos, así como su veraz reporte al IFE. Esta información deberá difundirse y transparentarse en cada sesión del Consejo General del IFE.

7. Con fundamento en lo observado y recomendado la Auditoría Superior de la Federación, se debe implementar un acuerdo del Consejo General del IFE, que reclame de los gobiernos: federal, estatales y municipales, la publicidad y difusión de los padrones de los programas sociales de las dependencias y entidades, para que la autoridad electoral federal esté en posibilidad de evaluar si los padrones de los programas sociales presentan sesgos electorales o, su diseño tiene un propósito electoral. Se podría elaborar por parte de la autoridad electoral federal una metodología a este respecto. Los artículos 26 y 27 de la Ley General de Desarrollo Social consignan esta obligación. Además, es fundamental cruzar la información contenida en las bases de operación de los programas sociales con los padrones de cada programa de gobierno. Más de 140 programas gubernamentales tienen un beneficiario único y 16 programas como el de

“oportunidades” tienen un solo padrón. Sobre los programas estatales y municipales no hay controles suficientes.

8. Una acción necesaria a cargo del IFE debe consistir en contrastar el padrón de militantes del gobierno en turno con los delegados y funcionarios de las diversas dependencias federales que administran los programas sociales del gobierno federal. El contraste demostraría que la mayoría de los delegados de las dependencias federales que administran programas sociales del gobierno federal son militantes o dirigentes del Partido Acción Nacional. El IFE podría recomendar que durante las campañas electorales los programas sociales de los tres niveles de gobierno no sean administrados por funcionarios que sean a la vez militantes o dirigentes de los partidos. Los vocales ejecutivos del IFE en los Estados deben saber que la mayoría de los delegados federales, más de treinta por estado, provienen de las filas panistas. Los delegados de Sedesol y Procampo son en su mayoría ex dirigentes del PAN, ex legisladores por ese partido o consejeros en activo de ese instituto político.

9. Monitorear programas gubernamentales y sociales de los tres niveles de gobierno, principalmente en las entidades federativas que tuvieron elecciones en el año 2010 y 2011. Presentar quincenalmente al Consejo General los resultados de este monitoreo y difundirlos.

10. Solicitar a la Auditoría Superior de la Federación con fundamento en la fracción I del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 40, 41 y 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la realización, como situación excepcional al principio de anualidad y posterioridad, una auditoría transversal financiera y de desempeño a los padrones de los programas sociales federales, estatales y municipales, al manejo, administración, ejercicio y dispersión de los recursos públicos federales y su conversión en apoyos. Celebrar convenios con las Auditorías Superiores Estales a fin de supervisar los programas sociales estatales y municipales que no involucren recursos federales con el mismo propósito que el descrito en el punto anterior.

11. Solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un informe que permita verificar si el endeudamiento público de las Entidades Federativas cumple con lo previsto en el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución, esto es, que la deuda autorizada se destine a la

ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos y que no se desvíe a la compra y coacción del voto. Esta información debe ser pública y estar disponible para los ciudadanos antes de la jornada electoral.

12. Celebrar un convenio con la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda, a fin de auditar a un número representativo de fideicomisos, fundaciones, mandatos, o entes, cualquiera que sea la forma jurídica que tengan, y que manejen recursos públicos federales susceptibles de otorgar apoyos sociales. Toda esta información debe ser pública y estar disponible para los ciudadanos antes de la jornada electoral.

En síntesis, la autoridad electoral federal debe desarrollar las anteriores medidas y otras que deriven de las anteriores a fin de garantizar la equidad y autenticidad del sufragio y, que eviten la compra y coacción del voto.

En este sentido, proponemos la adición de un párrafo 4 al artículo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar en los siguientes términos: “El Consejo General al inicio del proceso electoral y a fin de garantizar la equidad, la autenticidad del sufragio y, evitar la compra y coacción del voto, adoptará, entre otras, las siguientes medidas: Difundirá semanalmente e informará en cada sesión del Consejo General el monitoreo sobre los espacios noticiosos; integrará una comisión temporal de Consejeros Electorales que implemente acciones para profundizar en los criterios de evaluación de la equidad electoral entre partidos políticos, candidatos y precandidatos; instrumentará un programa que evite que mediante la simulación se de la compra indebida o adquisición de espacios en radio y televisión por parte de terceros, partidos, precandidatos y candidatos; acordará un programa contra la propaganda gubernamental simulada; prohibirá que durante la campaña y hasta la jornada comicial se difunda propaganda de cualquier ente público; determinará que la única propaganda gubernamental que se transmita sea la contenida en las excepciones de los artículos 41 y 134 de la Constitución; reforzará las acciones en contra de la compra y coacción del voto; coordinará acciones con la Fepade y diseñará sistemas ágiles y efectivos de denuncia; solicitará a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos que implemente reglas para la contabilidad y registro de los bienes que se distribuyen durante las precampañas y campañas como propaganda; requerirá a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos

que realice auditorías durante la campaña, concomitantemente, para verificar el origen y destino de los recursos que se utilizan durante el proselitismo electoral de precandidatos, candidatos y partidos, así como su veraz reporte al IFE para que dicha información se transparente en cada sesión del Consejo; pedirá a los tres niveles de gobierno la publicidad y difusión de los padrones de los programas sociales de las dependencias y entidades para que la autoridad federal electoral esté en posibilidad de evaluar si los padrones de los programas sociales presentan sesgos electorales o, su diseño tiene un propósito electoral; contrastará el padrón de militantes del gobierno en turno con los delegados y funcionarios de las diversas dependencias federales que administran los programas sociales del gobierno federal; recomendará que durante las campañas electorales los programas sociales de los tres niveles de gobierno no sean administrados por funcionarios que sean a la vez militantes o dirigentes de los partidos; monitoreará programas gubernamentales y sociales de los tres niveles de gobierno y, presentará quincenalmente al Consejo los resultados de este monitoreo; solicitará a la Auditoría Superior de la Federación la realización, como situación excepcional al principio de anualidad y posterioridad, una auditoría transversal financiera y de desempeño a los padrones de los programas sociales federales, estatales y municipales, al manejo, administración, ejercicio y dispersión de los recursos públicos federales y su conversión en apoyos; celebrará convenios con las Auditorías Superiores Estadales a fin de supervisar los programas sociales estatales y municipales que no involucren recursos federales; solicitará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un informe que permita verificar si el endeudamiento público de las Entidades Federativas cumple con lo previsto en el artículo 73 fracción VIII de la Constitución, esto es, que la deuda autorizada se destine a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos y que no se desvíe a la compra y coacción del voto, dicha información debe ser pública y estar disponible para los ciudadanos antes de la jornada electoral; y, celebrará convenios con la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda, a fin de auditar a un número representativo de fideicomisos, fundaciones, mandatos, o entes, cualquiera que sea la forma jurídica que tengan, y que manejen recursos públicos federales susceptibles de otorgar apoyos sociales, de suerte que toda esa información sea pública y esté disponible para los ciudadanos antes de la jornada electoral”.

Por lo expuesto y fundado, se somete a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por la que se adiciona un párrafo cuarto al artículo cuarto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para dotar al Consejo General del Instituto Federal Electoral de instrumentos que salvaguarden la autenticidad y equidad del sufragio y eviten la compra y coacción del voto

Artículo Único. Se adiciona un párrafo cuarto al artículo cuarto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 4

1...

2...

3...

4. El Consejo General al inicio del proceso electoral y a fin de garantizar la equidad, la autenticidad del sufragio y, evitar la compra y coacción del voto, adoptará, entre otras, las siguientes medidas: Difundirá semanalmente e informará en cada sesión del Consejo General el monitoreo sobre los espacios noticiosos; integrará una comisión temporal de Consejeros Electorales que implemente acciones para profundizar en los criterios de evaluación de la equidad electoral entre partidos políticos, candidatos y precandidatos; instrumentará un programa que evite que mediante la simulación se de la compra indebida o adquisición de espacios en radio y televisión por parte de terceros, partidos, precandidatos y candidatos; acordará un programa contra la propaganda gubernamental simulada; prohibirá que durante la campaña y hasta la jornada comicial se difunda propaganda de cualquier ente público; determinará que la única propaganda gubernamental que se transmita sea la contenida en las excepciones de los artículos 41 y 134 de la Constitución; reforzará las acciones en contra de la compra y coacción del voto; coordinará acciones con la Fepade y diseñará sistemas ágiles y efectivos de denuncia; solicitará a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos que implemente reglas para la contabilidad y registro de los bienes que se distribuyen durante las precampañas y campañas como propaganda; requerirá a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos que realice auditorías durante la campaña, concomitantemente, para verificar el origen y destino de los recursos que se utilizan durante el proselitismo electoral de precandidatos,

candidatos y partidos, así como su veraz reporte al IFE para que dicha información se transparente en cada sesión del Consejo; pedirá a los tres niveles de gobierno la publicidad y difusión de los padrones de los programas sociales de las dependencias y entidades para que la autoridad federal electoral esté en posibilidad de evaluar si los padrones de los programas sociales presentan sesgos electorales o, su diseño tiene un propósito electoral; contrastará el padrón de militantes del gobierno en turno con los delegados y funcionarios de las diversas dependencias federales que administran los programas sociales del gobierno federal; recomendará que durante las campañas electorales los programas sociales de los tres niveles de gobierno no sean administrados por funcionarios que sean a la vez militantes o dirigentes de los partidos; monitoreará programas gubernamentales y sociales de los tres niveles de gobierno y, presentará quincenalmente al Consejo los resultados de este monitoreo; solicitará a la Auditoría Superior de la Federación la realización, como situación excepcional al principio de anualidad y posterioridad, una auditoría transversal financiera y de desempeño a los padrones de los programas sociales federales, estatales y municipales, al manejo, administración, ejercicio y dispersión de los recursos públicos federales y su conversión en apoyos; celebrará convenios con las Auditorías Superiores Estatales a fin de supervisar los programas sociales estatales y municipales que no involucren recursos federales; solicitará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un informe que permita verificar si el endeudamiento público de las entidades federativas cumple con lo previsto en el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución, esto es que la deuda autorizada se destine a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos y que no se desvíe a la compra y coacción del voto, dicha información debe ser pública y estar disponible para los ciudadanos antes de la jornada electoral; y, celebrará convenios con la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda, a fin de auditar a un número representativo de fideicomisos, fundaciones, mandatos, o entes, cualquiera que sea la forma jurídica que tengan, y que manejen recursos públicos federales susceptibles de otorgar apoyos sociales de suerte que toda esa información sea pública y esté disponible para los ciudadanos antes de la jornada electoral.”

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, México, DF, a 23 de febrero de 2012.— Diputado Jaime Cárdenas Gracia (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

«Iniciativa que adiciona el artículo 217 Bis al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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 fracción I y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un artículo 217 Bis al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para Regular las Intercampañas.

Exposición de Motivos

El Consejo General del IFE no ha sabido qué hacer con la figura de las intercampañas. Parte del problema deriva de las lagunas jurídicas de la legislación electoral. Ni la Constitución ni el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales definen o regulan las intercampañas. No existe una sola disposición constitucional o legal a este respecto.

La legislación electoral no precisa qué pueden o no pueden hacer en las intercampañas los precandidatos, los partidos y las coaliciones. Algunas normas reglamentarias del IFE, sin fundamento en la Constitución o en la ley, establecen lo que son las intercampañas. El artículo 5 numeral 1 inciso c) fracción VII del Reglamento de Radio y Televisión en

materia electoral aprobado por el Consejo General del IFE, define el periodo de intercampaña como aquél que transcurre del día siguiente al que terminan las precampañas relativas a un cargo de elección popular, al día anterior al inicio de las campañas correspondientes, es decir, durante el proceso electoral de 2012, del 16 de febrero de este año al 29 de marzo del mismo.

Lo grave de las definiciones reglamentarias es que limitan derechos fundamentales como la libertad de expresión, el derecho a la información o el derecho a la asociación y reunión de precandidatos y personas –entre ellas los de los periodistas-. En materia de derechos humanos, según lo prevén los artículos 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sólo por ley formal y materialmente (principio de reserva de ley), pueden hacerse regulaciones que menoscaben o limiten el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas.

Este principio de reserva de ley también encuentra su fundamento en la base IV del artículo 41 constitucional, que textualmente indica: “La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales”. Es decir, sólo por ley y, no por disposición administrativa, es que deben regularse precampañas y campañas y, por extensión también las campañas.

Aunados a los vacíos legales también ha existido y ha incidido en la indefinición, la imprevisión de la autoridad electoral. Ésta tuvo antes del inicio de la precampaña del proceso electoral de 2012 meses para reflexionar sobre el período existente entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas y, sobre lo que en esa fase, pueden hacer o no hacer los actores políticos.

No hubo reflexión previa alguna, pues la decisión de regulación administrativa se tomó el día 15 de febrero del año de 2012, fecha límite de las precampañas. Como consecuencia de la falta de reflexión no existió propuesta anticipada de la autoridad electoral que brindara certeza a ciudadanos, precandidatos, partidos y coaliciones.

En el último momento –el 15 de febrero de 2012- la autoridad electoral aprobó un acuerdo administrativo vago, impreciso y ambiguo, que generará problemas de interpretación jurídica. Los cuestionamientos serán superiores a las soluciones que en ese instrumento del Consejo General del IFE se proponen.

Los actos que realicen los precandidatos y partidos en el periodo de intercampaña y la aprobación del acuerdo de 15 de febrero de 2012 por el Consejo General del IFE, darán lugar, sin lugar a dudas, a múltiples quejas y recursos, que se plantearán ante las instancias electorales contribuyendo a judicializar más este proceso electoral. Cualquier entrevista en los medios de comunicación electrónica de los precandidatos o, conferencia que éstos pronuncien en universidades e instituciones, serán objeto de análisis por los respectivos adversarios sobre la naturaleza del evento, si se trata de conductas electorales que promueven el voto o exponen plataformas electorales –conductas prohibidas- o si sólo son actos que reflexionan sobre los problemas nacionales –conducta permitida-.

La propaganda de los partidos, en espectaculares o bardas, también podrá ser materia de planteamientos adversariales. Se discutirá si se está en presencia de propaganda genérica o, si constituye la propaganda en cuestión, un acto anticipado de campaña, susceptible de ser sancionado por la autoridad electoral hasta con la imposibilidad del registro del precandidato como candidato.

La prohibición para que los partidos accedan a los tiempos del Estado en radio y televisión, será también asunto a discutir por razones jurídicas y políticas. La base III del artículo 41 de la Constitución, indica que es prerrogativa y derecho permanente de los partidos usar los medios de comunicación social. La interpretación de la intercampaña que ha hecho el IFE impide un ejercicio permanente de los spots de radio y televisión por parte de los partidos. En una interpretación estricta de la Constitución los partidos tienen derecho a los tiempos de radio y televisión en todo momento, aún en el periodo de intercampañas. Sin embargo, una sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SUP-RAP 531/2011) contraviene la disposición expresa aquí señalada de la Constitución.

La gravedad del tema de intercampañas, ya sea por las insuficiencias del orden jurídico o por la imprevisión de la autoridad electoral, es que las instituciones electorales no están brindando condiciones de certeza para esta elección. El asunto no es desdeñable porque la prosecución de la certeza es un principio rector fundamental que obliga a las autoridades y a las funciones electorales y, que posibilita a fin de cuentas, la credibilidad misma de todo el proceso electoral.

El acuerdo de 15 de febrero de 2012, del Consejo General del IFE, en materia de intercampañas dispuso:

“Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emiten normas reglamentarias sobre actos anticipados de campaña durante el proceso electoral federal 2011-2012

Primero. Se aprueba el Acuerdo por el que se emiten normas derivadas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales sobre actos anticipados de campaña durante el periodo que comprende del 16 de febrero al 29 de marzo de 2012 para el proceso electoral federal 2011-2012, cuyo texto es el siguiente:

Primera. El periodo de “intercampaña” federal para el presente proceso electoral comprende del 16 de febrero al 29 de marzo de 2012. Durante el lapso que dura la “intercampaña” los partidos políticos no podrán exponer ante la ciudadanía por sí mismos ni a través de sus precandidatos y candidatos, sus plataformas electorales presentadas o registradas ante el Instituto Federal Electoral; ni los precandidatos y candidatos registrados ante sus institutos políticos podrán promoverse con el objeto de llamar al voto en actividades de proselitismo.

Segunda. En el periodo de “intercampaña” no les está permitido a los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos, el acceso a los tiempos del Estado en la radio y la televisión. Estos tiempos serán utilizados exclusivamente por las autoridades electorales. Durante la intercampaña, no podrán celebrarse debates entre los precandidatos, candidatos, partidos políticos y coaliciones. Quedan protegidas por la libertad periodística, las tertulias, los programas de opinión y las mesas de análisis político.

Tercera. La libertad de expresión de los precandidatos y candidatos, así como el derecho de los medios de comunicación para ejercer su labor periodística al realizar entrevistas, están salvaguardados en todo momento. Los medios de comunicación podrán realizar entrevistas y difundir piezas noticiosas sobre los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos postulados, con respeto absoluto a la equidad y a las disposiciones sobre la compra o adquisición de tiempo aire en la radio y la televisión.

Cuarta. En cualquier tiempo, los partidos podrán difundir propaganda política de carácter genérica conforme a los límites fijados en las leyes, -con excepción de la radio y a la televisión, toda vez que no tienen acceso

a los tiempos del Estado en el periodo de “intercampaña”-; siempre y cuando no promueva candidaturas, ni solicite el voto a su favor para la jornada electoral federal o incluya de manera expresa, mensajes alusivos al proceso electoral federal.

Quinta. Los actos anticipados de campaña a que se refiere el artículo 7, párrafo 2 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, quedan prohibidos a partir del 16 de febrero de 2012 y hasta la fecha de inicio de las campañas; por tanto, en dicho periodo queda prohibida también la promoción del voto a favor o en contra, la exposición de plataformas electorales, y emitir mensajes alusivos al proceso electoral federal 2011-2012.

Sexta. A más tardar el 1 de marzo de 2012 deberá quedar retirada toda propaganda de precampaña en bardas contratadas o asignadas por las autoridades, así como en espectaculares. Asimismo deberán retirarse las mantas colocadas en el equipamiento urbano y cualquier propaganda emitida por cualquier otro medio de difusión que haga referencia a precandidatos, precampañas o candidatos.

Séptima. A partir del 16 de febrero de 2012 y hasta el 29 de marzo, podrá permanecer solamente la publicidad exterior sobre propaganda política genérica de los partidos políticos, siempre y cuando no haga referencia alguna a la promoción del voto a favor o en contra de partido, coalición o persona, a cargos de elección popular o al proceso electoral.

Octava. Las quejas o denuncias que sean presentadas con motivo del incumplimiento al presente acuerdo serán resueltas mediante el procedimiento especial sancionador por el Consejo General o los consejos distritales de conformidad a las competencias establecidas para dichos órganos tanto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como en el Reglamento de Quejas y Denuncias.

Segundo. Durante el periodo de intercampaña, los mensajes en radio y televisión que se difundan para dar a conocer informes de labores de funcionarios públicos a los que se refiere el artículo 228, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no podrán hacer alusión a partidos políticos o incluir sus emblemas bajo ninguna modalidad.

Tercero. Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta del Instituto Federal Electoral.”

Por lo anteriormente expuesto, conviene que sea en la ley electoral, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se regulen las intercampanas, tanto para brindar certeza a los procesos electorales como para garantizar la libertad de expresión de las personas y de los precandidatos, además de cumplir con el principio de reserva de ley. En tal virtud, proponemos la adición de un artículo 217 bis al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar en los siguientes términos: “Las intercampanas iniciarán al día siguiente en que concluyan las precampanas y durarán hasta el día previo al inicio de las campañas. En ellas los partidos tendrán derecho a tiempos en radio y televisión para difundir propaganda genérica. Los partidos podrán difundir todo tipo de propaganda política de carácter genérico conforme a los límites fijados en las leyes. La libertad de expresión de los precandidatos y candidatos, así como el derecho de los medios de comunicación para ejercer su labor periodística al realizar entrevistas, están salvaguardados en todo momento. Los medios de comunicación podrán realizar entrevistas y difundir piezas noticiosas sobre los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos postulados, con respeto absoluto a la equidad. En las intercampanas los precandidatos y candidatos podrán participar en eventos públicos siempre que en ellos no llamen al voto a favor o en contra, expongan sus plataformas electorales, o emitan mensajes alusivos al proceso electoral federal. Los servidores públicos a que se refiere el artículo 228.5 de este Código no podrán difundir en radio y televisión informes sobre sus labores. En esta etapa no se podrán celebrar debates entre los precandidatos ni entre los candidatos”.

Por lo expuesto y fundado, se somete a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un artículo 217 Bis al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para Regular las Intercampanas

Artículo Único. Se adiciona el artículo 217 bis al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 217 Bis

Las intercampanas iniciarán al día siguiente en que concluyan las precampanas y durarán hasta el día previo al inicio de las campañas. En ellas los partidos tendrán derecho a tiempos en radio y televisión para difundir propaganda genérica. Los partidos podrán difundir todo tipo de propaganda política de carácter genérico conforme a los límites fijados en las leyes. La libertad de expresión de los precandidatos y candidatos, así como el derecho de los medios de comunicación para ejercer su labor periodística al realizar entrevistas, están salvaguardados en todo momento. Los medios de comunicación podrán realizar entrevistas y difundir piezas noticiosas sobre los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos postulados, con respeto absoluto a la equidad. En las intercampanas los precandidatos y candidatos podrán participar en eventos públicos siempre que en ellos no llamen al voto a favor o en contra, expongan sus plataformas electorales, o emitan mensajes alusivos al proceso electoral federal. Los servidores públicos a que se refiere el artículo 228.5 de este Código no podrán difundir en radio y televisión informes sobre sus labores. En esta etapa no se podrán celebrar debates entre los precandidatos ni entre los candidatos”.

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo previsto en este Decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, 22 de febrero de 2012.— Diputado Jaime Cárdenas Gracia (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen.

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES
Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

«Iniciativa que reforma el artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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, 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, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto bajo la siguiente

Exposición de Motivos

El emblema tiene por objeto caracterizar al partido político o la coalición con los elementos que sean necesarios para poderlos distinguir de manera clara y sencilla de otros partidos políticos o coaliciones, y ser identificados por las autoridades electorales o de cualquier especie, por la ciudadanía y por cualquier interesado, como medio complementario y reforzatorio a su denominación y al color o colores señalados en sus estatutos, y aunque resulte factible que mediante un emblema se pueda identificar a una parte de un todo, como suele ocurrir en los casos de las marcas, o pudiera considerarse aceptable que se identifique individualmente a ciertos miembros de una persona moral, sean sus directivos, afiliados, etcétera, en el ámbito positivo de la legislación electoral federal, el objetivo perseguido con el emblema es muy claro y muy concreto, y está consignado en la ley expresamente, de manera que la calidad representativa que le es inherente al concepto, debe encontrarse necesariamente en relación con la persona moral, el partido político nacional al que corresponda, o con el conjunto de éstos que se coaligan. Lo anterior se robustece si se atiende a que con la formación correcta y adecuada y el uso permanente y continuo del emblema por parte de los partidos políticos en sus diversas actividades y actos de presencia, puede constituir un importante factor para que dichos institutos penetren y arraiguen en la conciencia de la ciudadanía, y esto a su vez puede contribuir para el mejor logro de los altos fines que les confió la Carta Magna en el sistema constitucional de partidos políticos, porque al ser conocidos y lograr cierto arraigo en la población, se facilitará de mejor manera que puedan promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir así a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público en conformidad con los principios constitucionales y legales con los que se conforma el sistema electoral.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha indicado lo antes dicho en la siguiente tesis:

Emblema de un partido político. Su objeto jurídico. De una interpretación sistemática y funcional del artículo 27, apartado 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con el conjunto normativo del mismo ordenamiento, el emblema tiene por objeto caracterizar al partido político o la coalición con los elementos que sean necesarios para poderlos distinguir de manera clara y sencilla de otros partidos políticos o coaliciones, y ser identificados por las autoridades electorales o de cualquier especie, por la ciudadanía y por cualquier interesado, como medio complementario y reforzatorio a su denominación y al color o colores señalados en sus estatutos, y aunque resulte factible que mediante un emblema se pueda identificar a una parte de un todo, como suele ocurrir en los casos de las marcas, o pudiera considerarse aceptable que se identifique individualmente a ciertos miembros de una persona moral, sean sus directivos, afiliados, etcétera, en el ámbito positivo de la legislación electoral federal, el objetivo perseguido con el emblema es muy claro y muy concreto, y está consignado en la ley expresamente, de manera que la calidad representativa que le es inherente al concepto, debe encontrarse necesariamente en relación con la persona moral, el partido político nacional al que corresponda, o con el conjunto de éstos que se coaligan. Lo anterior se robustece si se atiende a que con la formación correcta y adecuada y el uso permanente y continuo del emblema por parte de los partidos políticos en sus diversas actividades y actos de presencia, puede constituir un importante factor para que dichos institutos penetren y arraiguen en la conciencia de la ciudadanía, y esto a su vez puede contribuir para el mejor logro de los altos fines que les confió la Carta Magna en el sistema constitucional de partidos políticos, porque al ser conocidos y lograr cierto arraigo en la población, se facilitará de mejor manera que puedan promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir así a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público en conformidad con los principios constitucionales y legales con los que se conforma el sistema electoral.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-038/99 y acumulados. Democracia Social, Partido Político Nacional. 7 de enero de 2000. Mayoría de seis votos. Ponente: Leonel Castillo González. Disidente: José Luis de la Peza. Secretario: Arturo Fonseca Mendoza.

La Sala Superior en sesión celebrada el treinta de mayo de dos mil dos, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 132 y 133.

Los incisos d) y l) del primer párrafo del artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen como obligaciones de los partidos, las siguientes:

“d) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos nacionales ya existentes;

l) Comunicar al instituto cualquier modificación a sus documentos básicos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días naturales contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente”.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha precisado que el emblema de los partidos debe ser conforme al sistema jurídico electoral, en la siguiente tesis:

Emblema. Su diseño debe ajustarse al sistema jurídico electoral. De acuerdo con el artículo 27, apartado 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el emblema estará exento de alusiones religiosas o raciales, pero dicha disposición no significa que el legislador pretendió abrir a los partidos políticos la posibilidad de ejercer un arbitrio exorbitante en el diseño de su emblema, y que sólo les impuso como únicas y exclusivas limitantes las prohibiciones mencionadas, porque si se adoptara esta interpretación se abriría la puerta para considerar válida la posible conculcación de todo el conjunto de normas y principios con que se integra el sistema jurídico electoral federal, siempre y cuando al hacerlo no se incluyeran en los emblemas las alusiones de referencia, extremo que no se considera admisible de modo alguno, en razón de

que la normatividad electoral es de orden público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos, según lo previsto en el artículo 1o., apartado 1, del ordenamiento legal antes invocado, por lo que no se encuentra a disposición de los gobernados o de las autoridades, y por tanto, tampoco de los partidos políticos nacionales, ni se puede renunciar a su aplicación, sino que debe respetarse fielmente de manera invariable, por tanto, el contenido de un emblema será contrario al principio de legalidad electoral, siempre que contenga elementos que contravengan alguna disposición o principio jurídico electoral.

Los emblemas de los partidos no pueden contener alusiones religiosas para no contravenir lo dispuesto en el artículo 130 de la Constitución. Salvo esa restricción, los emblemas de los partidos se encuentran amparados por la libertad de expresión y sus límites se encuentran previstos en las disposiciones constitucionales y convencionales. Al respecto es importante tener en cuenta las siguientes normas de la Constitución:

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el estado.

Artículo 7o. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 19 se establece:

Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos indica:

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) señala:

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Artículo 14. Derecho de rectificación o respuesta

1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.

2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido.

3. Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación¹ ha dicho que las dimensiones de la libertad de expresión consisten en:

Libertad de expresión. Dimensiones de su contenido.

El derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Así, al garantizarse la seguridad de no ser víctima de

un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el pensamiento propio, la garantía de la libertad de expresión asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva del ejercicio de este derecho. Esto es, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden.

Acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006. Partidos Políticos Acción Nacional y Convergencia. 7 de diciembre de 2006. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El tribunal pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 25/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

Nota: Por ejecutoria de fecha 7 de enero de 2010, el tribunal pleno declaró improcedente la contradicción de tesis 53/2008-PL en que participó el presente criterio.

En esta iniciativa proponemos que las reclamaciones sobre violaciones al emblema de los partidos sean promovidas por quien tiene interés jurídico, pues sólo quien tiene un agravio directo tiene derecho a reclamar la correspondiente violación, tal como ha indicado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la siguiente tesis:

Interés jurídico directo para promover medios de impugnación. Requisitos para su surtimiento. La esencia del artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral implica que, por regla general, el interés jurídico procesal se surte, si en la demanda se aduce la infracción de algún derecho sustancial del actor y a la vez éste hace ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia, que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución al demandante en el goce del

pretendido derecho político electoral violado. Si se satisface lo anterior, es claro que el actor tiene interés jurídico procesal para promover el medio de impugnación, lo cual conducirá a que se examine el mérito de la pretensión. Cuestión distinta es la demostración de la conculcación del derecho que se dice violado, lo que en todo caso corresponde al estudio del fondo del asunto.

Tercera Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-068/2001 y acumulado. Raymundo Mora Aguilar y Alejandro Santillana Ánimas. 13 de septiembre de 2001. Unanimidad de 5 votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-363/2001. Partido Acción Nacional. 22 de diciembre de 2001. Unanimidad de 6 votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-371/2001. Partido Acción Nacional. 22 de diciembre de 2001. Unanimidad de 6 votos.

Por lo expuesto y fundado se propone adicionar el artículo 38.1. d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar en los siguientes términos: “Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos nacionales ya existentes. **Las acciones legales por la violación a esta disposición sólo podrán ser promovidas por quien tenga interés jurídico;**”

En consecuencia se somete a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por la que se adiciona el inciso d) párrafo primero del artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para precisar que las acciones legales respecto a la violación de las obligaciones sobre el emblema de los partidos sólo podrán ser promovidas por quien tenga interés jurídico.

Artículo Único. Se adiciona el inciso d) del primer párrafo del artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 38.

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

...
...
...

d) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos nacionales ya existentes. Las acciones legales por la violación a esta disposición sólo podrán ser promovidas por quien tenga interés jurídico;

...”.

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 a lo previsto en este decreto.

Notas:

1. Tesis: P/J. 25/2007, *Semanario Judicial de la Federación* y su gaceta, novena época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1520.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1o. de marzo de 2012.— Diputado Jaime Cárdenas Gracia (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen.

ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL

«Iniciativa que reforma el artículo 35 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 fracción I y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados,

somete a consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de que el derecho al voto pasivo de los ciudadanos a cargos de elección popular también contempla el de contar con interés legítimo para exigir el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el período del encargo.**

Exposición de Motivos

En esta iniciativa se propone adicionar la fracción II del artículo 35 constitucional a efecto de que el derecho al voto pasivo de los ciudadanos a cargos de elección popular también contemple el de contar con interés legítimo para exigir el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el período del encargo. Lo anterior se propone con fundamento en los criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que se explican a continuación:

El derecho fundamental del sufragio pasivo está reconocido por la Constitución federal (artículos. 1o. y 35, fracción II) y por los siguientes tratados en materia de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 21), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículo 25, inciso b), la Carta Democrática Interamericana (arts. 2o., 3o., 6o. y 7o.) y, la Convención Americana de los Derechos Humanos (artículo 23, inciso b).

El derecho a ser votado o electo a un cargo popular, conforme a la jurisprudencia firme del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 20/2010, que se identifica con el título Derecho Político Electoral a ser Votado. Incluye el derecho a ocupar y desempeñar el cargo, comprende en su contenido esencial el “derecho de ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo”. Por eso, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación ha sostenido que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es procedente para controvertir actos y resoluciones que afecten el ejercicio de las funciones inherentes a cargos de elección popular.

Es claro que conforme a la tesis jurisprudencial de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación número 7/2002, que se identifica con el rubro Interés Jurídico Directo para promover Medios de Impugna-

ción. Requisitos para su surtimiento, que cuando se aduce la infracción del derecho a ser votado, en su vertiente de ejercer las funciones inherentes del cargo, existe interés jurídico para reclamar actos de autoridad.

Ahora bien, esta violación individualizada del interés jurídico del derecho a desempeñar el cargo popular se concretiza de manera cierta, directa e inmediata cuando la “función inherente” del acto impugnado afecta el derecho a ejercer el cargo de elección popular, consiste en la imposibilidad real y jurídica de poder realizar las competencias atribuidas a la función y que se encuentran previstas en el ordenamiento jurídico. En esta tesitura si un acto de autoridad –por acción u omisión- afecta de manera directa e inmediata una función inherente que como derecho político tiene una autoridad electa existe el interés jurídico para exigir la respectiva violación constitucional.

Por tanto, la violación del sufragio pasivo, en su vertiente de ejercer las funciones inherentes del cargo popular, requiere, como lo exige la tesis jurisprudencial de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 7/2002, de la intervención necesaria y útil del órgano jurisdiccional para lograr la reparación de esa acción u omisión a efecto de obligar a las autoridades responsables para que reparen la violación infringida.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-JDC- 12639/2011, promovido por el suscrito como diputado federal de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, estimó que un diputado cuenta con interés legítimo para cuestionar la abstención en que había incurrido la Cámara de Diputados, su Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y los grupos parlamentarios de los partidos al no efectuar la propuesta de los integrantes que faltaban para conformar de manera plena el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Esta última decisión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fue más allá del interés jurídico que su jurisprudencia anterior ya citada había exigido. En el SUP-JDC- 12639/2011, la mencionada Sala señaló que se “...satisface el interés legítimo para acudir al medio impugnativo, porque a través de su interpelación, el legislador federal, en ejercicio de la representatividad popular que le corresponde en términos del artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está sometiendo al tamiza constitucional y legal, una eventual afectación, -que sin exigir una afectación

cierta, directa e individualizada-, se encuentra vinculada con la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de conformidad con lo que establece el artículo 41, Base V, párrafos segundo y tercero de la norma fundamental; rubro que denota con nitidez, la incidencia que reviste en la materia electoral, y por supuesto, tiene relevancia para alcanzar la vigencia y aplicación de los principios rectores de los procesos electorales”.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación indicó que la exigencia para reclamar la violación al derecho de ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo amerita sólo de la demostración del interés legítimo y no de un interés jurídico. En el interés legítimo el derecho vulnerado exige para la procedencia de su tutela el acreditamiento o demostración de un interés de mayor dimensión que el interés simple, sin llegar a la exigencia de una afectación cierta e individualizada como lo requiere el interés jurídico; la afectación que produce el acto combatido debe encontrar sustento en un valor o interés jurídicamente protegido; y, el interés de que se trate debe corresponder a un grupo social o colectividad, generalmente indeterminado o indeterminable.

En el caso concreto a que se refieren los párrafos anteriores, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consideró lo siguiente: “a) Para cuestionar la omisión de designar a los consejeros electorales es indispensable que quien lo plantee, revele una dimensión mayor al interés simple, porque se trata de la integración de la máxima autoridad electoral administrativa y, ésta se encuentra satisfecha en la medida que el legislador promovedor tiene la facultad para ejercer la acción en nombre de la colectividad que representa, de acuerdo con la representación popular que le asiste en términos del artículo 51 de la Constitución; b) Es incuestionable el valor o interés jurídicamente protegido, en atención a lo que establece el artículo 41, Base V, párrafos segundo y tercero, de la norma fundamental, en cuanto se determina que la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral se da con un consejero presidente y ocho consejeros electorales; y, c) En la especie, al tratarse de un diputado federal, el ejercicio de su acción involucra, por razón de la representatividad popular que le asiste, la interpelación legítima a favor de un ente colectivo indeterminado, en la especie, la sociedad que representa en función de su cargo, dado que la integración óptima del Consejo General del Instituto Federal Electoral representa un acto de la mayor trascendencia en la materia electoral, en la cual, el accionante tiene inter-

vección, en función del procedimiento de designación fijado en la Constitución, que está conferido a la Cámara de Diputados que él integra”.

Por lo anterior, a juicio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el suscrito tenía interés legítimo para reclamar el incumplimiento de las funciones inherentes a su encargo. Para la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el interés legítimo representa una extensión de las posibilidades de impugnación que se generan para defender los intereses de una colectividad indeterminada o indeterminable a efecto de lograr que el medio de control constitucional cumpla con una verdadera protección de los derechos fundamentales.

Hay en México, hoy en día, en día en virtud de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos y, de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso Rosendo Radilla (expediente Varios 912/2010, engrose publicado el día 4 de octubre de 2011 en el Diario Oficial de la Federación) dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en un segundo término, el control difuso para desaplicar norma concreta contraria a la Carta Magna, por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Y, la obligación de todas las autoridades del país para aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia.

Para el derecho mexicano resulta muy importante la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Diario Oficial de la Federación de 4 de octubre de 2011) al resolver el expediente Varios 912/2010 (caso Rosendo Radilla Pacheco), pues ahí, como ya se dijo anteriormente, la Corte delimitó el contenido del control de convencionalidad en nuestro país: admitió el control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad y, reconoció que se debía ejercer de oficio. Además estableció que el modelo de control de convencionalidad y constitucionalidad que debía adoptarse en México, es en el sentido de que: 1. Los jueces del Poder Judicial de la federación, al conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y de am-

paro, pueden declarar en los supuestos que determina el ordenamiento la invalidez de las normas que contravengan la Constitución y/o los tratados que reconozcan derechos humanos; 2. Los demás jueces del país, en los asuntos de su competencia, podrán desaplicar las normas que infrinjan la Constitución y o tratados que reconozcan derechos humanos, sólo para efectos del caso concreto y sin hacer una declaración de invalidez de las disposiciones; y, 3. Las demás autoridades del país que no ejerzan funciones jurisdiccionales deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, sin que estén facultadas para declarar la invalidez de las normas o para desaplicarlas en casos concretos.

El parámetro de análisis del control de constitucionalidad y convencionalidad que deberán ejercer las autoridades del país, aún de oficio, se integra de la manera siguiente:

Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución federal (con fundamento en los artículos 1 y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación.

Todos los derechos humanos contenidos en Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.

Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Como ya se señaló anteriormente, la posibilidad de inaplicación por parte de los jueces del país en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de las leyes, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación.

De este modo, advierte la Suprema Corte, que este tipo de interpretación por parte de los jueces y autoridades presupone realizar tres pasos:

Interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente váli-

das, los jueces y autoridades deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquélla que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.

La inaplicación de la ley por parte de los jueces que no tienen competencia para declarar la invalidez general de una norma, cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2010 en materia de derechos humanos más la resolución de la Corte dictada en el expediente Varios 912/2010 tienen como fin facilitar que en el orden interno todas las autoridades del Estado mexicano cumplan con las obligaciones que en materia de respeto y protección a los derechos humanos se han asumido ante la comunidad internacional con el propósito de maximizar siempre la protección más amplia de los derechos fundamentales. En esta iniciativa apuntamos con apoyo en esta orientación.

En este sentido, la redacción de la fracción II del artículo 35 de la Constitución establecerá que son prerrogativas del ciudadano: “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. El derecho al voto pasivo de los ciudadanos a cargos de elección popular contempla también el de contar con interés legítimo para exigir el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el período del encargo;”

Por lo expuesto se somete a esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por la que se adiciona la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de que el derecho al voto pasivo de los ciudadanos a cargos de elección popular también contempla el de contar con interés legítimo para exigir el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el período del encargo

Artículo Único. Se adiciona la fracción II del artículo 35 de la Constitución para quedar en los siguientes términos:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I. ...

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. **El derecho al voto pasivo de los ciudadanos a cargos de elección popular contempla también el de contar con interés legítimo para exigir el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el período del encargo;**

III. ...

IV. ...

V. ...

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, México, DF, a 5 de marzo de 2012.— Diputado Jaime Cárdenas Gracia (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

ARTICULO 41 CONSTITUCIONAL

«Iniciativa que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Gustavo González Hernández, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, Gustavo González Hernández, diputado a la LXI Legislatura de la Cámara de los Diputados del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman el párrafo primero de la fracción I, párrafo primero de la fracción IV y el párrafo primero de la fracción V, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Hoy en día, los ciudadanos mexicanos demandan acciones eficaces para un verdadero cumplimiento de los fines democráticos del Estado mexicano, entre otras cosas, una mejor estructuración de la vida política nacional. Es así que en este marco político-social, se advierte la necesidad y pertinencia de promover mejoras en la estructura de las instituciones democráticas en nuestro país, como lo son los partidos políticos¹, esto a partir de innovaciones en nuestro marco jurídico vigente que contribuyan a devolver el poder de la democracia a los ciudadanos.

Con respecto a este tema es preciso mencionar que en diversos países cuyo desarrollo nacional se ha caracterizado por una larga experiencia de vida no democrática –como la que padecemos muchas décadas en México– se han configurado las condiciones propicias para que dentro de la autarquía interna que prevalece en los partidos políticos, se gesten los principales obstáculos para el desarrollo y consolidación de un Estado democrático de derecho².

En este contexto, considero oportuno mencionar que en el ejercicio de diversos cargos públicos de elección que he desempeñado, me he percatado con un profundo pesar que los partidos políticos muchas veces atentan contra los valores más puros de la democracia, y que el partidismo exacerbado que rige en nuestro país, muchas veces ha tomado como rehén la agenda de los cambios que tanto se necesitan en nuestra Nación. Desgraciadamente, es en este contexto donde el ciudadano que no forma parte de la dirigencia de un partido político, se mantiene –o se le mantiene– completamente aislado y ajeno de las decisiones trascendentales para nuestro país.

De igual manera, a ningún ciudadano medianamente enterado de lo que acontece en México le es desconocido que la agenda de los partidos políticos y sus objetivos, suelen ser los que marcan la agenda política de los diferentes órganos y niveles de gobierno a lo largo y ancho del territorio nacional.

Es por ello que creo firmemente que es imperativo que se propongan reformas constitucionales que sirvan para cortar los “hilos negros” que bajan desde las dirigencias partidistas hasta los Poderes del Estado. Ya es tiempo que se limite el poder de los partidos políticos y que mediante el fortalecimiento de otras instituciones democráticas, se impida que sean los partidos los que impongan la agenda política y legislativa del país o las políticas públicas del Poder Ejecutivo en sus ámbitos federal y estatal.

En este tenor, es que con el objetivo de darle más poder al ciudadano a costa de una pequeña parte del que actualmente detentan los partidos, propongo el fortalecimiento directo de nuestro sistema electoral³ vigente; especialmente en lo que se refiere a la vida interna de los partidos políticos, partiendo de la base de que éstos se conciben como entidades de interés público⁴ por el artículo 41 de la Carta Magna.

Desde esta perspectiva, es que coincidiendo con el punto de vista de académicos como Ricardo Haro, Manuel Alcántara, Karlos Navarro, José Ángel Aquino, Favia Freidenberg, Francisco López Sánchez, entre otros, estimo que nuestro actual sistema de partidos⁵ precisa de manera urgente una reforma constitucional en pro de **una verdadera democratización respecto a los mecanismos de para la selección de los candidatos que son postulados por dichas entidades** para contender en alguno de los cargos de elección popular a nivel federal puesto que en reiteradas ocasiones los medios de comunicación nos han informado respecto a innumerables quejas y demandas ante los tribunales electorales, por parte de los militantes de los diversos partidos políticos ocasionadas, esencialmente, por la forma en que los partidos políticos llevan a cabo los particulares procesos de selección de candidatos a los diversos cargos públicos en el ámbito federal.

Así las cosas, es que en este momento considero que nuestro deber como legisladores y representantes sociales, es brindar a los mexicanos la oportunidad de no continuar limitando su derecho constitucional al voto a un mero ejercicio electoral⁶, en el cual su posibilidad de elegir se limi-

ta únicamente a aquellos candidatos que en su mayoría, han sido o pudieron haber sido impuestos por las cúpulas de poder⁷. Un ejercicio en el que evidentemente los ciudadanos no tienen posibilidad alguna de influir⁸.

Con respecto a lo anterior, resulta pertinente mencionar que bajo la premisa fundamental del ideal democrático que aspiramos materializar como nación, es necesario reconocer que fundamentalmente **la legitimidad de los gobernantes surge a partir de la voluntad del pueblo**, donde éstos ejercen la autoridad legítima a partir de normas establecidas en donde no existe posibilidad alguna de un sistema de decisiones cupulares, en el cual, sólo unos pocos ejercen un poder absoluto sin que exista una auténtica representación de las mayorías y sin el pleno respeto a las minorías, así como tampoco a los derechos humanos y a las garantías constitucionales plenamente reconocidas por la legislación fundamental.

En este tenor es que considero que a efecto de garantizar un estado de derecho democrático, es necesario la creación de **mecanismos en donde de manera real sea posible la expresión efectiva de las mayorías y de las minorías**, esto a partir de una participación plena de los ciudadanos en el marco de un sistema de decisiones participativo y activo, en el cual el pueblo se constituye como autor único de su autoridad en términos de la representatividad. Siendo una de las principales manifestaciones de esta actividad de los ciudadanos que se materializa con la participación de los mexicanos en los partidos políticos⁹, los cuales se conciben como un elemento fundamental de toda democracia¹⁰.

De esta manera es que en este momento de nuestra realidad política considero la pertinencia de promover las reformas constitucionales que sean necesarias **para consolidar una estructura jurídica que contribuya a transparentar y democratizar el proceso de selección de candidaturas** a los diversos cargos de elección popular a nivel federal al interior de los partidos políticos.

Así las cosas, resulta entonces incuestionable que hoy en día, los partidos políticos se constituyen como el eje de la construcción democrática nacional¹¹. Si bien es cierto que esta propuesta de modernización a nuestra legislación vigente tiene por finalidad el perfeccionamiento de nuestro actual sistema electoral¹² en pro de la consolidación democrática, es igualmente válido afirmar que este ejercicio de perfeccionamiento precisa que todos los ciudadanos ejerzan verdaderamente su derecho a participar en los asuntos públicos, así como también que la opinión de los

gobernados, en orden al manejo del interés colectivo, tienda a precisarse, estructurarse y disciplinarse mediante la formación de los partidos políticos¹³.

Por lo que se refiere a la función de los partidos en un Estado democrático de derecho implica que el poder reside esencialmente en el pueblo, el cual ejerce dicho poder a través de diversas instancias, entre las cuales destacan las elecciones entre pocas alternativas de decisión que se presentan a través de los partidos políticos. De esta manera, la función de los partidos políticos en un Estado de derecho democrático, se configura como una función pública necesaria, que en palabras de Duguit, se constituyen como vehículos insustituibles en el desarrollo de un Estado de derecho que no sólo aspire a mantener su configuración liberal clásica de amplias libertades cívicas, sino que también estime esencial para su vida futura crear y defender espacios verdaderos de participación social para una población diferenciada.

El modelo ideal del estado de derecho al que aspiramos como nación, precisa que toda persona ejerza de manera libre y plena su derecho al sufragio, en virtud de que éste representa la oportunidad de formar parte en el proceso de toma de decisiones trascendentales para nuestro país, tales como la elección de nuestros gobernantes.

En este sentido, es que surge la intención de promover reformas constitucionales que contribuyan a la instauración y regulación de **sistema de elecciones primarias**¹⁴ para la selección de candidatos a cargos de elección popular a nivel federal, de manera competitiva, libre¹⁵, igual, secreta y directa por todos los ciudadanos¹⁶, puesto que este mecanismo además de que permitirá **acentuar la participación ciudadana y vigorizar nuestra democracia nacional**, representa al mismo tiempo la posibilidad real de que los ciudadanos ejerzan de manera efectiva su derecho constitucional a elegir; a influir y decidir en términos reales como verdaderos agentes del poder ciudadano en las decisiones que afectan la vida de nuestro país.

De esta manera, es que la propuesta de reforma constitucional que en este momento se propone se fundamenta esencialmente en que este sistema de elecciones primarias presenta una serie de ventajas respecto a otras formas de participación¹⁷. Entre ellas se encuentran las siguientes:

1. Promueve en los ciudadanos una mayor credibilidad e interés por la política, al integrarlos desde su origen al proceso electoral y a la vida política¹⁸. Así, son los ciu-

dadanos los que influyen de manera directa en la designación de los candidatos del partido de preferencia.

2. El sistema de elecciones primarias produce la revitalización de la vida política ciudadana. Esto es porque los electores no afiliados a un partido adquirirán el convencimiento que en las elecciones generales, no se verán forzados a elegir entre candidatos que les son totalmente ajenos y, en cierta forma, les han sido impuestos¹⁹.

3. El sistema de elecciones primarias contribuye a la personalización de la elección²⁰, no sólo de los candidatos, a quienes el elector conoce, sino también del elector, quien deja de ser el sufragante en las elecciones federales y adquiere un activo papel de decisor en términos de la libertad y al responsabilidad ciudadana.

4. El modelo de elecciones primarias²¹ contribuye a fomentar la participación del ciudadano en la vida de los partidos, ya que éste participa no solo en las elecciones federales, sino en las etapas previas a éstas.

5. El voto de los ciudadanos no afiliados a los partidos políticos constituye un mecanismo concreto de participación que fortalece la democratización de la vida partidaria ya que la voluntad popular se manifiesta no solo en la elección federal, sino también en el proceso de selección de candidatos por parte de los partidos políticos.

6. La participación de los ciudadanos contribuye a legitimar a los partidos políticos²², dotando de mayor transparencia y credibilidad sus procesos de selección de candidatos, dotando a estos últimos de una vinculación más estrecha con la voluntad de sus electores.

A partir de lo expuesto es que se advierte la pertinencia de impulsar la democratización de la vida partidaria, tratando con ello de superar el envejecimiento de los partidos, consecuencia inevitable y evidente de una subsistencia y permanencia excesiva de dirigencias partidarias, que desde los cargos directivos de los partidos, se proyectan a los cargos políticos representativos en las elecciones federales.

Por lo que se refiere a las posibles objeciones²³ que pueden surgir en torno a la propuesta que en este momento se presenta, se tiene que un primer argumento en contra que se esgrime consiste en la afirmación de que en nuestro país no existe referente alguno en nuestra vida política que contribuya a la adopción de un mecanismo de elecciones primarias.

Al respecto, considero importante mencionar que debemos considerar la deuda histórica y doctrinal que el constitucionalismo mexicano tiene con el constitucionalismo europeo y americano, ambos fuentes primordiales de nuestro derecho público, principalmente en el tema de la participación ciudadana, la interpretación y protección de los derechos fundamentales.

Asimismo, es posible que surjan voces afirmando que este mecanismo de elecciones primarias que se propone representa la posibilidad de que intervengan terceros no simpatizantes a una corriente política determinada, con la voluntad de perjudicar este mecanismo de elección o bien, de distorsionar la vida partidaria.

En este sentido, considero que dicho argumento puede ser considerado parcialmente válido, ya que es cierto que existe la posibilidad de que algún ciudadano pudiera presentar esta conducta, sin embargo, dicha situación no es realmente trascendente ya que la inmensa mayoría de ciudadanos seguramente optará por ir a votar a la elección primaria, aun no estando afiliado a los partidos que lo componen para apoyar al candidato que juzgue mejor y que desee ver en la boleta de las elecciones constitucionales.

Finalmente, es posible argumentar en contra de las elecciones primarias que éstas representan una erogación cuantiosa y trascendente para el erario público, lo cual las vuelve injustificables ya que perjudica a los fondos públicos.

Al respecto, considero importante mencionar que la realización de la vida democrática a través del mantenimiento de las estructuras democráticas y representativas tiene un lugar predominante en la agenda pública. Es por ello que la propuesta que se presenta en esta ocasión, tiene por finalidad mejorar notablemente el proceso de representación en el ámbito de lo público. No olvidemos el rol central que la propia Constitución General otorga a los partidos políticos: promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

En otro orden de ideas, es oportuno manifestar que por lo que se refiere a la adopción del sistema de elecciones primarias en el derecho internacional²⁴, se tiene que este mecanismo ha sido adoptado en diversos países del mundo, de los cuales a continuación se presenta una breve reseña y a manera de conclusión una tabla comparativa.

1. El modelo estadounidense²⁵.

En el sistema electoral de los Estados Unidos, las elecciones primarias son aquellas que celebran los partidos políticos de manera interna y previa a la elección general para elegir a los candidatos a cargos federales. A través de este procedimiento de elección interna, los electores y no los líderes del partido son quienes eligen a los candidatos a los cargos públicos.

El sistema de elecciones primarias opera de manera federalizada, pudiendo haber diferencias importantes de un Estado a otro. En algunos estados, los partidos en lugar de primarias, utilizan el mecanismo de las asambleas electorales conocidas como "caucus". En algunos casos se trata de primarias "abiertas", mientras que en otros son "cerradas".

Los ciudadanos electos en las primarias o caucus, son los que asisten como delegados a las convenciones nacionales de los partidos en la elección general. Es ahí donde se elige a los candidatos que competirán en la contienda nacional de noviembre.

Cada partido elige a su candidato mediante un largo proceso de elecciones primarias y caucus (asambleas), dependiendo de los estados, que envían delegados a las respectivas convenciones nacionales que se celebran durante el verano anterior a las elecciones. El candidato que logra la mayoría absoluta de los delegados de la convención se convierte en aspirante a presidente y designa a un candidato a la vicepresidencia. Esta designación es trascendental ya que el vicepresidente es el sucesor directo y automático del presidente.

Desde principios del siglo XX, las elecciones primarias han sido el principal recurso electoral para escoger a los candidatos de los partidos. Con pocas excepciones, el triunfo en una elección primaria significa que el candidato será nominado por ese partido político para la elección general. En pocos estados los candidatos del partido no son elegidos en primarias sino en convenciones locales de nominación, ya sea por tradición o a criterio de cada partido político.

Primarias legislativas. En prácticamente todos los Estados, los candidatos tanto para el Congreso como para todos los cargos estatales, incluyendo las legislaturas, se realizan por medio de primarias. Sólo en algunos Estados los candidatos son nominados a través de conven-

ciones. En algunos casos, el proceso se dirime mediante una elección de doble ronda, esta se lleva a cabo si ninguno de los candidatos obtuvo la mayoría absoluta de los votos en la primaria directa.

Primarias presidenciales. El sistema de primarias presidenciales se estableció para romper el dominio de las organizaciones partidistas en los procedimientos de selección de candidatos. En 2005, más de 40 de los 50 estados que integran la Unión Americana realizaban este tipo de primarias.

Los candidatos presidenciales son formalmente postulados en las convenciones partidistas nacionales. Al menos dos meses antes de su celebración, todos los Estados celebran primarias para elegir a los delegados partidistas.

Tipos de elecciones primarias

1. Primarias abiertas. Los electores de todo el Estado pueden participar en una de las elecciones primarias, independientemente del partido al que pertenezcan. Los electores no manifiestan públicamente su preferencia partidista pero deciden en cuál de las primarias participarán.

Este sistema permite seleccionar a los candidatos más populares independientemente de su filiación partidista.

2. Primarias semiabiertas. Los electores sólo pueden votar en las primarias del partido en el cual están registrados. En algunos Estados, los electores independientes pueden elegir en cuál de las primarias participar.

En algunos Estados, los partidos pueden decidir si los electores independientes pueden tomar parte o no en sus primarias. En algunos otros, los electores registrados como independientes que deciden participar en la primaria de un partido, son automáticamente registrados como miembros de ese partido y deben desafiliarse expresamente para recuperar su condición de independientes.

3. Primarias cerradas. Sólo los miembros de un partido están facultados para votar. Los electores no pueden cambiar de partido el día de las primarias.

Sin embargo, las convenciones o caucus partidistas son aún más restrictivos que la modalidad más estricta de primarias. Para examinar las diferencias que los distintos tipos de

primarias provocan en términos de comportamiento y resultados electorales, es indispensable analizar con detalle cada caso. Hay evidencias de que en los Estados donde se llevan a cabo primarias cerradas, los electores tienden a identificarse más por un partido, mientras que en donde se celebran primarias abiertas, las preferencias se orientan más en función de los candidatos. Actualmente 16 Estados poseen "Primarias" cerradas entre los que se encuentran Arizona, Colorado y Nueva York.

2. Argentina²⁶.

Las elecciones primarias son un método de selección de candidaturas para contender por cargos de elección popular a nivel federal. Es decir, para presidente y vicepresidente de la nación, las diputaciones y los senadores nacionales. Este tipo de elecciones se llevan a cabo el segundo domingo del mes de agosto de los años impares.

Este tipo de elecciones se caracterizan por ser obligatorias para todos los ciudadanos; nativos, por opción o naturalizados, que tengan 18 años o más al día de la elección nacional y para todos los partidos y alianzas que pretendan competir en las elecciones nacionales, incluyéndose aquellos que presenten lista única de precandidatos. Además de lo anterior, este tipo de selección de candidatos se traduce en un proceso completamente abierto para todos los ciudadanos, se encuentren o no afiliados a un partido político. Finalmente, las elecciones primarias son simultáneas, ya que se celebran en todo el país y en un mismo acto electoral, siendo así que el voto de toda la ciudadanía determina todas las candidaturas a cargos electivos nacionales.

De esta manera, este método de elección para la selección de candidatos no queda reservado exclusivamente a las preferencias de quienes estén afiliados a un partido político en particular, sino que se amplía a las de todos los ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional. Es así que las agrupaciones políticas si bien es cierto deciden quiénes serán sus precandidatos, son los ciudadanos a través de su voto quienes deciden quienes serán los candidatos a cargos federales de elección popular entre los mismos, impidiéndose así que los precandidatos que sean derrotados en una elección primaria, compitan en la elección nacional, evitando la proliferación de listas electorales que carecen de representación efectiva en la sociedad, al mismo tiempo que contribuye a que los candidatos seleccionados tengan mayor legitimidad social.

3. Bulgaria

En este país, los partidos de oposición democrática efectuaron, en 1995, un proceso de primaria para designar a un candidato único que compitiera contra los ex comunistas. En ella participaron los tres grupos democráticos opositores en el Parlamento: la Unión de Fuerzas Democráticas (UDF), la colación de la Unidad del Pueblo y el Movimiento por los Derechos y la Libertad. También fueron invitados a participar grupos extraparlamentarios, que se comprometieron a respetar los resultados de las primarias.

Así, la primera elección del tipo primaria contó con el apoyo del Instituto Republicano Internacional (IRI). Costó cerca de un tercio de la típica de elección general y tuvo una cantidad de votantes, 855.000, que fue cerca de tres veces la esperada. La elección fue cerrada, en el sentido que votaban quienes se declaraban como opositores, por el temor de que hubiese una intervención de los partidarios del sistema comunista.

4. Colombia²⁷

En ese país, el Partido Liberal efectúa primarias presidenciales en conjunto con las elecciones parlamentarias.

5. Paraguay²⁸

El Partido Colorado efectúa primarias cerradas donde votan los militantes el día de la elección legislativa.

6. Uruguay

La Constitución, establece que los partidos políticos elegirán su candidato a la Presidencia de la República mediante elecciones internas que reglamentará la ley sancionada por el voto de los dos tercios del total de componentes de cada Cámara. Por idéntica mayoría determinará la forma de elegir el candidato de cada partido a la Vicepresidencia de la República y, mientras dicha ley no se dicte, se estará a lo que a este respecto resuelvan los órganos partidarios competentes. Esa ley determinará, además, la forma en que se suplirán las vacantes de candidatos a la Presidencia y la Vicepresidencia que se produzcan luego de su elección y antes de la elección nacional.

7. Costa Rica

La Constitución Política señala que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos,

mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes. ...

8. Chile

Desde el año de 1998 hasta el 2011, han sido presentados diversos proyectos que van desde la creación de leyes particulares para la instauración de este sistema de elección, pasando por la propuesta de reforma la ley que regula los partidos políticos, llegando así hasta la propuesta de reforma constitucional para la nominación de candidatos de elección popular²⁹.

9. Ecuador

La Constitución establece que los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias. Su organización, estructura y funcionamiento será democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias.

10. Venezuela³⁰

La Constitución de este país señala que todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes. No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado.

Así las cosas, lo expuesto se amplía con la información contendía en el siguiente cuadro:

Argentina

Ley 26.57 Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral

Título II Primarias abiertas, simultáneas y obligatorias

Capítulo I Agrupaciones políticas

Artículo 18: Entiéndase por agrupaciones políticas a los partidos políticos, confederaciones y alianzas participantes en el proceso electoral. En adelante, se denomina elecciones primarias a las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias.

Artículo 19: Todas las agrupaciones políticas procederán en forma obligatoria a seleccionar sus candidatos a cargos públicos electivos nacionales y de parlamentarios del Mercosur mediante elecciones primarias, en forma simultánea, en todo el territorio nacional, en un solo acto electivo, con voto secreto y obligatorio, aun en aquellos casos en que se presentare una sola lista.

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

Artículo 20:

Las elecciones previstas en el artículo anterior deben celebrarse el segundo domingo de agosto del año en que se celebren las elecciones generales previstas en el artículo 53 del Código Electoral Nacional.

Artículo 22: Los precandidatos que se presenten en las elecciones primarias sólo pueden hacerlo en las de una (1) sola agrupación política, y para una (1) sola categoría de cargos electivos.

Costa Rica

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Artículo 67. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes. ...

...

Código Electoral

Artículo 19. El Tribunal Supremo de Elecciones tendrá las siguientes funciones:

h) Vigilar, conforme al ordenamiento jurídico y los estatutos respectivos, los procesos internos de los partidos políticos para la designación de candidatos a puestos de elección popular.

Chile

Proyecto de ley que establece elecciones primarias para candidatos a la Presidencia de la República. 1998

La propuesta de ley pretende regular los procedimientos para la preparación, realización, escrutinio y calificación de las elecciones primarias para la selección de candidatos a la Presidencia de la República.

De acuerdo con la propuesta, en las elecciones primarias sólo podrán participar los pactos de los partidos políticos que se constituyan de conformidad con las disposiciones siguientes.

2008. Modificación a la Ley número 18.603, Orgánica Constitucional de Partidos Políticos

La propuesta de modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos tiene por objeto de consagrar un mecanismo de elecciones primarias obligatorias para seleccionar candidatos a cargos de elección popular. Siendo válidas sólo aquellas candidaturas que un partido político haya inscrito en el servicio electoral acreditando el cumplimiento fehaciente de lo dispuesto en el presente artículo.

2008. Reforma constitucional que consagra la obligatoriedad de celebrar primarias para nominar candidatos a cargos de elección popular

Se faculta al Poder Legislativo una ley que establezca el mecanismo de las elecciones primarias al interior de los partidos políticos para generar candidatos a cargos de elección popular.

2008. Modifica ley de votaciones populares y escrutinios

Estableciendo que las elecciones primarias son el procedimiento a través del cual los partidos políticos o sus coaliciones,

deben nominar a sus candidatos, quienes sólo podrán inscribirse habiendo sido declarados electos en las respectivas elecciones primarias.

2009. Establece elecciones primarias para candidatos a alcaldes, parlamentarios y presidente del República

La ley regula los procedimientos para la preparación, realización, escrutinio y calificación de las elecciones primarias mediante las cuales los partidos políticos podrán elegir los candidatos a los cargos de alcalde, diputado, senador o Presidente de la República, y establece el financiamiento público para llevarlas a cabo.

2011. Establece el Sistema de Elecciones Primarias para la nominación de candidatos a presidente de la República, parlamentarios y alcaldes.

La presente ley establece y regula un sistema de elecciones primarias a ser usado por los partidos políticos para la nominación de candidatos a los cargos de elección popular que determina la ley, en virtud de lo dispuesto en el número 15 del artículo 19 de la Constitución Política.

Ecuador

Constitución de la República del Ecuador

Artículo 108. Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias.

Su organización, estructura y funcionamiento será democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias.

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador

Artículo 94. Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular.

Las candidatas o candidatos deberán ser seleccionados mediante elecciones primarias o procesos democráticos elec-

torales internos, que garanticen la participación igualitaria entre hombres y mujeres, aplicando los principios de paridad, alternabilidad, secuencialidad entre los afiliados o simpatizantes de las organizaciones políticas; así como la igualdad en los recursos y oportunidades de candidatos y candidatas.

El Consejo Nacional Electoral vigilará la transparencia y legalidad de dichos procesos y el cumplimiento de la ley, los reglamentos y estatutos de las organizaciones políticas.

...

Artículo 105. El Consejo Nacional Electoral y las Juntas provinciales Electorales no podrán negar la inscripción de candidaturas, salvo los siguientes casos:

1. Que las candidaturas no provengan de procesos democráticos internos o elecciones primarias, previstas en la ley;

Artículo 160. Las y los representantes de la Asamblea Nacional (...) se elegirán votando por las candidaturas de las listas establecidas mediante procesos democráticos internos o elecciones primarias (...) El elector podrá indicar su preferencia por los o las candidatas de una sola lista o de varias listas hasta completar el número permitido para cada uno de los cargos señalados.

Artículo 348. En el estatuto o en el régimen orgánico, según corresponda, constará la modalidad de elección y designación de candidaturas a las que se refiere la Constitución de la República. Las modalidades que deberán ser reglamentadas pueden ser:

1. Primarias abiertas;
2. Primarias cerradas;
3. Elecciones representativas.

Honduras

Constitución Política de la República de Honduras

Artículo 47. Los partidos políticos legalmente inscritos son instituciones de derecho público, cuya existencia y libre funcionamiento garantiza esta Constitución y la Ley, para lograr la efectiva participación política de los ciudadanos.

Artículo 48. Se prohíbe a los partidos políticos atentar contra el sistema republicano, democrático y representativo de gobierno.

Artículo 51. Para todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales habrá un Tribunal Supremo Electoral, autónomo e independiente, con personalidad jurídica, con jurisdicción y competencia en toda la República, cuya organización y funcionamiento serán establecidos por esta Constitución y la ley, la que fijará igualmente lo relativo a los demás organismos electorales.

La ley que regule la materia electoral, únicamente podrá ser reformada o derogada por la mayoría calificada de los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional, el que deberá solicitar el dictamen previo del Tribunal Supremo Electoral, cuando la iniciativa no provenga de éste.

LeY Electoral de las Organizaciones Políticas

Artículo 70. Derechos

Son derechos de los partidos políticos:

1. a 3. ...

4. Postular candidatos en las elecciones primarias y generales para los cargos de elección popular, en términos establecidos en esta Ley;

5. a 9. ...

Artículo 113. Práctica de elecciones primarias

Los partidos políticos están obligados a practicar elecciones primarias para la escogencia de sus candidatos a cargos de elección popular, las que llevarán a cabo el tercer domingo del mes de febrero del año electoral.

Las elecciones primarias se realizarán bajo la dirección, control y supervisión del Tribunal Supremo Electoral con el apoyo de la Comisión Nacional Electoral del partido político respectivo.

Artículo 114. Listados a cargos de elección popular:

...

Los cargos de elección popular son:

1. Presidente y vicepresidente de la República;
2. Diputados al Parlamento Centroamericano; y
3. Diputados al Congreso Nacional.

Uruguay

Constitución de la República

Artículo 77. Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán.

El sufragio se ejercerá en la forma que determine la ley, pero sobre las bases siguientes:

1. a 11. ...

12. Los partidos políticos elegirán su candidato a la Presidencia de la República mediante elecciones internas que reglamentará la ley sancionada por el voto de los dos tercios del total de componentes de cada Cámara. Por idéntica mayoría determinará la forma de elegir el candidato de cada partido a la Vicepresidencia de la República y, mientras dicha ley no se dicte, se estará a lo que a este respecto resuelvan los órganos partidarios competentes. Esa ley determinará, además, la forma en que se suplirán las vacantes de candidatos a la Presidencia y la Vicepresidencia que se produzcan luego de su elección y antes de la elección nacional.

Ley 17.063 de Normas Relativas a las Elecciones Internas de los Partidos Políticos

Artículo 3o.

En las elecciones internas se aplicarán, en lo pertinente, todas las disposiciones que rigen las elecciones nacionales, contenidas en la Ley número 7.812, de 16 de enero de 1925, sus modificativas y complementarias, que no se opongan a lo previsto especialmente por la Disposición Transitoria W) de la Constitución de la República y por la presente ley.

Artículo 5o.

Los órganos deliberativos nacionales con funciones electorales estarán compuestos por quinientos miembros, con triple número de suplentes, que serán elegidos en circunscrip-

ciones departamentales, mediante listas de candidatos estructuradas de acuerdo a cualquiera de los sistemas previstos por el artículo 12 de la Ley número 7.812, de 16 de enero de 1925, y sus modificativas. El mandato de estos órganos será de cinco años.

En las elecciones internas para la elección de los órganos deliberativos nacionales la acumulación por sublemas sólo será posible entre listas de candidatos que postulen al mismo candidato a la Presidencia de la República.

Artículo 8o.

Las elecciones internas referidas en la disposición transitoria W) de la Constitución de la República se realizarán en un único acto, con sufragio secreto y no obligatorio, en el que en una hoja de votación, identificada por el lema partidario, se expresará el voto por el candidato único del partido político a la Presidencia de la República y por la lista de candidatos, titulares y suplentes, a integrar el órgano deliberativo nacional. En hoja aparte, identificada por el mismo lema, se expresará el voto por la lista de titulares y suplentes al órgano deliberativo departamental.

Venezuela

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Artículo 67. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes. No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado.

Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política

Artículo 1o. Esta ley, regirá los procesos electorales que se celebren en todo el territorio nacional, mediante el sufragio universal, directo y secreto, con la finalidad de elegir presidente de la República, senadores y diputados al Congreso de la República, gobernadores de estado, diputados a las asambleas legislativas, alcaldes, concejales, miembros de las juntas parroquiales y demás autoridades y representantes que determinen las leyes. También se aplicará esta Ley en la organización y realización de los referendos que ella consagra, así como cualquier otro proceso electoral y refe-

rendo que deba realizarse por mandato de la Constitución de la República o la ley.

...

Todos los actos a que se refiera esta ley serán de carácter público.

Normativa sobre postulaciones de precandidatos a elecciones primarias para candidaturas a Presidencia de la República, gobernaciones y alcaldías

A los efectos de la presente normativa, se entenderá por postulación, el acto mediante el cual se presentan para su inscripción ante la Comisión Electoral de Primarias (CEP) y la Junta Regional de Primarias (JRP) los aspirantes a ser elegidos candidatos para los cargos de elección popular, previo cumplimiento de los requisitos exigidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el Reglamento de la Mesa de la Unidad Democrática, en el Reglamento de la Comisión Electoral de Primarias y en la presente normativa.

En este orden de ideas considero importante mencionar que la adopción del mecanismo de elecciones primarias en los países anteriormente descritos, estuvo determinada a partir de la consideración que éste es un mecanismo de **designación de candidatos a una elección popular que busca la participación plena y mayoritaria de la ciudadana.**

Asimismo, se estima que la designación de candidatos dentro de una organización política es un proceso en que las partes exponen sus intereses y tratan, por diversos mecanismos, que éstos estén representados tanto en el candidato como en la plataforma o programa que éste representa. De esta forma, el proceso político es siempre uno de competencia interna³¹ y de negociación.

Finalmente es importante mencionar que un criterio fundamental para la adopción de este sistema consiste en el costo de su implementación. Al establecer un sistema de primarias abiertas como la del presente proyecto, se considera indispensable que ésta sea lo más austera posible, regulando en particular a los gastos excesivos en campaña (o pre-campaña).

En este tenor, es que las características generales del modelo de elecciones primarias que se propone se fundamentan en que éste es aplicable a la selección de candidatos a

los cargos de elección popular a nivel federal, es decir, a presidente de la República, diputados y senadores.

Asimismo, se estima que Estado mexicano debe garantizar, siempre y sin condiciones, la efectividad del sistema democrático y, en consecuencia, establecer un sistema de control público. Es por ello que en nuestro caso particular este sistema de elecciones primarias debe adoptarse con carácter de permanente, con una regulación pública que permita hacer transparente la actividad política, dado la importancia y efectos que esto tiene en el sistema en los partidos y de generación del poder.

En este sentido, la propuesta que en esta ocasión se presenta, es altamente valiosa puesto que permite la participación general de los electores, en virtud de que el universo electoral está constituido por todos los votantes previamente registrados en el marco de nuestro sistema electoral público.³²

Finalmente, el sistema de elecciones primarias que se propone adoptar se concibe como un acto único, en que cual se vota al mismo tiempo en todo el país, y al que se someten los partidos políticos con registro nacional. De esta manera, serán los electores quienes decidirán con su voto, quién será el candidato que los representará en la elección constitucional.

Por lo expuesto, se somete a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el párrafo primero de la fracción I, párrafo primero de la fracción IV y el párrafo primero de la fracción V, todos ellos del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman el párrafo primero de la fracción I, párrafo primero de la fracción IV y el párrafo primero de la fracción V, todos ellos del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su

registro legal; las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y **la adopción de un sistema de elecciones primarias obligatorias, abiertas y simultáneas para la selección de candidatos a cargos federales de elección popular.** Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

...

...

II. y III. ...

IV. La ley establecerá **un sistema de elecciones primarias nacionales, simultáneas y abiertas a utilizar por parte de los partidos políticos para la nominación de candidatos a cargos de elección popular a los que se refieren los artículos 51, 52, 56 y 81 de esta Constitución,** así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

...

...

V. La organización de las elecciones **primarias a las que se refiere la fracción IV del presente artículo, y 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.

...

VI. ...

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 dispondrá lo necesario para adaptar las leyes secundarias conducentes

en un término de un año a partir de la entrada en vigor de la presente reforma, cuyas disposiciones determinarán las bases, términos y períodos para la celebración de las elecciones primarias para la nominación de candidatos a cargos de elección popular federal, así como el impacto presupuestal; los procedimientos y términos de coadyuvancia del Instituto Electoral Federal con los partidos políticos para la realización de las elecciones primarias a las que se refiere la presente reforma.

Notas:

1 Aquino, José Ángel. *Partidos Políticos y elecciones primarias: construyendo la democracia interna.*

2 Alcántara, Sáenz. Manuel. *Experimentos de Democracia Interna: Las primarias de partidos en América Latina.* Kellogg Institute. 2002

3 Navarro, Karlos. *Reforma a la ley y al sistema electoral en Nicaragua.*

4 Aquino, José Ángel. *Partidos Políticos y elecciones primarias: construyendo la democracia interna.*

5 Navarro, Karlos. *Reforma a la ley y al sistema electoral en Nicaragua.*

6 Haro, Ricardo. *Las elecciones primarias abiertas: Un aporte para la mayor representatividad de los partidos políticos.*

7 *Ibíd.*

8 Freidenberg, Favia; Sánchez López, Francisco. *Partidos políticos y métodos de selección de candidatos en América Latina: una discusión sobre reglas y prácticas.*

9 Aquino, José Ángel. *Partidos Políticos y elecciones primarias: construyendo la democracia interna.*

10 Haro, Ricardo. *Las elecciones primarias abiertas: Un aporte para la mayor representatividad de los partidos políticos.*

11 Aquino, José Ángel. *Partidos políticos y elecciones primarias: construyendo la democracia interna.*

12 Valdés Escoffery, Eduardo. *Reforma electoral en América Latina. El caso de Panamá.*

13 Navarro, Karlos. *Reforma a la ley y al sistema electoral en Nicaragua.*

14 Haro, Ricardo. *Las elecciones primarias abiertas: Un aporte para la mayor representatividad de los partidos políticos.*

15 Navarro, Karlos. *Reforma a la ley y al sistema electoral en Nicaragua.*

16 Alcántara Sáenz, Manuel. *Experimentos de democracia interna: Las primarias de partidos en América Latina.* Kellog Institute, 2002.

17 Aquino, José Ángel. *Partidos políticos y elecciones primarias: construyendo la democracia interna.*

18 Haro, Ricardo. *Las elecciones primarias abiertas: Un aporte para la mayor representatividad de los partidos políticos.*

19 Freidenberg, Favia; Sánchez López, Francisco. *Partidos políticos y métodos de selección de candidatos en América Latina: una discusión sobre reglas y prácticas.*

20 Haro, Ricardo. *Las elecciones primarias abiertas: Un aporte para la mayor representatividad de los partidos políticos.*

21 Aquino, José Ángel. *Partidos políticos y elecciones primarias: construyendo la democracia interna.*

22 Alcántara Sáenz, Manuel. *Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina.* Kellog Institute, 2002.

23 Haro, Ricardo. *Las elecciones primarias abiertas: Un aporte para la mayor representatividad de los partidos políticos.*

24 Aquino, José Ángel. *Partidos políticos y elecciones primarias: construyendo la democracia interna.*

25 Haro, Ricardo. *Las elecciones primarias abiertas: Un aporte para la mayor representatividad de los partidos políticos.*

26 Alcántara Sáenz, Manuel. *Experimentos de democracia interna: Las primarias de partidos en América Latina.* Kellog Institute, 2002.

27 Alcántara Sáenz, Manuel. *Experimentos de democracia interna: Las primarias de partidos en América Latina.* Kellog Institute, 2002.

28 Navarro, Karlos. *Reforma a la ley y al sistema electoral en Nicaragua.*

29 Alcántara Sáenz, Manuel. *Experimentos de democracia interna: Las primarias de partidos en América Latina.* Kellog Institute, 2002.

30 *Ibíd.*

31 Valdés Escoffery, Eduardo. *Reforma electoral en América Latina. El caso de Panamá.*

32 Navarro, Karlos. *Reforma a la ley del sistema electoral de Nicaragua.*

Salón de sesiones, Ciudad de México. Marzo de 2012.— Diputado Gustavo González Hernández (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen.

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES - LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACION EN MATERIA ELECTORAL

«Iniciativa que reforma los artículos 3o. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 2o. de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 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, 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, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo primero al artículo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y al artículo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, se recorren en ambas disposiciones los párrafos vigentes, para incorporar la interpretación conforme y el principio *pro homine* en materia electoral.

Exposición de Motivos

En esta iniciativa se propone adicionar un párrafo inicial al artículo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y al artículo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) para incorporar la obligación a las autoridades electorales, consistente en que las normas electorales deben ser

interpretadas de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. La iniciativa persigue respetar el contenido de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011. Como se sabe, dicha reforma obliga a todas las autoridades del país, para que en la interpretación de las normas que involucren derechos fundamentales, se realice la interpretación conforme a la Constitución y los tratados. La materia electoral y las autoridades que materialmente realizan atribuciones electorales están obligadas a interpretar las normas electorales desde la Constitución y los tratados favoreciendo siempre a las personas con la protección más amplia que maximice sus derechos.

La interpretación del derecho es una cuestión capital de la ciencia jurídica y filosofía jurídica, sobre todo ahora que debe interpretarse desde la Constitución y los tratados para premiar la interpretación que maximice derechos fundamentales. ¿Cómo interpretar el derecho?, ¿Qué métodos y técnicas interpretativas deben seguirse para encontrar las soluciones a los casos prácticos y justificar las decisiones de los jueces y autoridades?, ¿Es la interpretación que hacen los dogmáticos o científicos del derecho semejante a la de los prácticos?, ¿Existe ante un caso difícil una sola solución correcta o podemos manejar distintas alternativas de solución?, ¿Cómo justificar formal y materialmente las decisiones? Y un largo etcétera de asuntos o temas que no tienen respuestas claras o definitivas.

La interpretación y no sólo la jurídica, es parte de lo que se conoce en la filosofía como hermenéutica¹, aunque existan otras posturas como la proveniente de la escuela analítica, la que establece: una conexión entre la filosofía y el lenguaje, la crítica a todo tipo de metafísica, la actitud positiva hacia el saber científico y el reconocimiento de que el análisis constituye una condición necesaria del filosofar. La hermenéutica, por su parte, se caracteriza por los siguientes rasgos: 1) Su antipositividad, en cuanto considera que el derecho no sólo son reglas dictadas por el legislador, el derecho es sobre todo práctica social que se entiende necesariamente desde su interpretación y aplicación; 2) La precomprensión, esto es, que la relación con un texto jurídico depende del contexto en el que se inscribe, necesita de experiencias previas, de “pre-juicios”; 3) La interpretación no puede verse en forma atomista y lineal, sino que es una actividad circular entre el texto normativo, el caso, el ordenamiento y el contexto; y, 4) El sujeto de la interpretación siempre está situado en una determinada perspectiva; el co-

nocimiento jurídico es al mismo tiempo comprensión y praxis².

La hermenéutica como “arte” pertenece al ámbito de la *scientia práctica*, un saber que no es de naturaleza teórica, ni técnica. Se trata de un saber que analiza los fenómenos de la comprensión y de la interpretación de los objetos en su sentido más originario. En el caso de la hermenéutica jurídica que utilizan los aplicadores del derecho, la búsqueda de la solución no es una mera subsunción del caso particular de algo general (los textos o formulaciones normativas), sino la determinación de la norma correcta en un sentido formal y material a ciertas circunstancias de hecho, para que esa decisión normativa sea complementaria o perfeccionadora del derecho³. La relación entre el texto o formulación normativa y la interpretación de la autoridad no es mecánica, ni es exacta conforme a una necesidad lógica racional como sucede en las matemáticas. Se trata de una relación dialéctica, en donde el texto condiciona la lectura y viceversa. Además, en la interpretación jurídica no sólo se determina el significado de los textos normativos sino también de los hechos que se conectan con esos textos. Es una forma de interpretar los sucesos, a través, en una vía de ida y vuelta, de los textos y las instituciones jurídicas. Los textos normativos exigen algo más que el análisis lingüístico. Exigen un círculo hermenéutico establecido entre el intérprete, las formulaciones normativas y los hechos; para enlazar la operación semántica con la operativa y provocar la conversión de la norma en hecho. El mundo de la experiencia jurídica no se deja reducir al universo intelectual del formalismo lógico o teórico⁴.

Frosini indica que “...No se puede interpretar internamente el derecho sin haber asumido antes el presupuesto de qué es el derecho, para así proceder al examen de las cuestiones que se consideran jurídicas. Por otra parte, no se puede interpretar el sentido del derecho en su conjunto sin haber tomado conciencia de su articulación en un ordenamiento jurídico. La interpretación jurídica está siempre fundada en un “círculo hermenéutico”, esto es, en una relación dinámica y continua que se establece entre el sujeto y el objeto de la interpretación, entre el intérprete y el texto legal y el hecho, entre la posición específica y puntual del intérprete y su conciencia jurídica global, conforme a la cual el intérprete piensa y actúa, vive su experiencia de vida como jurista”⁵.

En este sentido, Linares Quintana afirma que es un error sustituir e intercambiar los términos interpretación y hermenéutica. La interpretación es aplicación de la hermenéu-

tica. La interpretación no sería más que la concreción a los casos de los principios y bases del planteo hermenéutico⁶. Lo que tiene base de razón, en tanto que el objetivo fundamental de toda hermenéutica es la comprensión de estructuras de sentido, es el acercamiento al texto a través del contexto, pues ningún marco interpretativo es arbitrario, ni tampoco objetivo, si se entiende por ello algo perfecta y absolutamente lógico.

Dentro del debate entre los filósofos analíticos y hermenéuticos, podemos encontrar comparaciones que arrojan luz sobre ambas escuelas, en especial sobre la hermenéutica. Las características comparativas son las siguientes: 1) La filosofía analítica se refiere al lenguaje jurídico, mientras que la filosofía hermenéutica privilegia el discurso, esto es, entenderla en cuanto tejido de un mundo común y de una vida común; 2) El filósofo analítico tiende a considerar que los elementos jurídicos últimos, las unidades del derecho, son los enunciados normativos y las proposiciones normativas; para el filósofo hermenéutico, la unidad lingüística es el discurso, la norma es vista como argumento, como razones; 3) El filósofo analítico entiende la interpretación como atribución de significado; el filósofo hermenéutico considera al Derecho en su conjunto como una práctica interpretativa; y, 4) El filósofo analítico separa la ciencia jurídica y el Derecho; el filósofo hermenéutico une la ciencia con el Derecho, el discurso de la ciencia del derecho es una aplicación del discurso jurídico⁷.

El concepto “interpretación” no es tampoco fácilmente asible. Existen por lo menos dos ambigüedades. La primera relativa a cuál es el objeto de la interpretación, para algunos, puede ser objeto de la interpretación cualquier entidad capaz de transmitir un sentido, para otros, sólo se interpretarían entidades lingüísticas. La segunda ambigüedad confunde el proceso y el producto; en ocasiones se habla de interpretación para referirse a un proceso, a la actividad interpretativa, y en otros al producto, al resultado de esa actividad. El profesor Wróblewski ha distinguido respecto a la primera ambigüedad entre interpretaciones *sensu largissimo* e interpretación *sensu largo*. La interpretación *sensu largissimo* se da cuando se trata de “la comprensión de cualquier objeto en tanto fenómeno cultural”, mientras que la interpretación *sensu largo* está referida únicamente a las entidades lingüísticas. Wróblewski, también introduce las llamadas interpretaciones *sensu stricto* entendiéndose por tales las determinaciones de un significado de expresiones lingüísticas cuando existen dudas referentes a ese significado en un caso concreto de comunicación⁸. Atienza dice que desde el punto de vista del objeto, la interpretación

puede referirse a cualquier entidad susceptible de tener un sentido, o bien tan sólo a objetos lingüísticos, a textos problemáticos cuyo significado es en principio dudoso y que requieren de aclaración; la interpretación es también una actividad de atribución de significado o de comprensión de sentido; y puede igualmente verse como resultado del producto de la actividad interpretativa⁹.

La segunda ambigüedad relativa a la confusión entre actividad y producto, ha sido desglosada por distintos autores como Gianformaggio¹⁰. Esta autora alude a la interpretación como actividad, separándola en actividad noética y dianoética. La noética se genera cuando se produce una captación de significado de una realidad inteligible; la dianoética requiere de un pensamiento discursivo, es decir de una argumentación. En cuanto a la interpretación como resultado se señalan tres distintas formas de enfocar el asunto: la interpretación como producto noético (captación de sentido de carácter intuitivo); la interpretación como resultado del acto lingüístico; y, la interpretación como resultado de la actividad discursiva y argumentativa.

En cuanto a la primera ambigüedad referente al objeto de la interpretación, ésta presenta como puede observarse problemas importantes. Hermenéuticamente no puede circunscribirse todo el acto de interpretación a una operación lingüística sobre textos, pues además de que es indispensable tener conciencia del contexto con el que se aborda el texto, es necesario tener muy claro que en la interpretación jurídica se adscriben o determinan significados no sólo a formulaciones normativas sino a comportamientos o conductas para producir significados, es decir, normas para el caso concreto. Adicionalmente, el tema de la comprensión lingüística de los textos no es en sí mismo sencillo, la llamada “interpretación literal” de la ley presenta dificultades así como la distinción entre textos “claros” y “oscuros” como veremos más adelante.

La ambigüedad que confunde actividad y producto, pone sobre la mesa el elemento discursivo-argumentativo de la actividad interpretativa. En otras palabras, si en todos los supuestos estamos obligados a interpretar-argumentar o sólo en algunos. También destaca, la autonomía del resultado frente a la actividad-procedimiento de la interpretación. Para algunos, el producto de la interpretación es de carácter lógico necesario, si entendemos la actividad-proceso como un silogismo. Para otros, el producto no es lógico necesario y debe ser justificado, tanto internamente (a partir de sus premisas) como externamente (cuestionado y justificando esas premisas). Igualmente, se entra en esta segun-

da ambigüedad al ámbito de la aplicación del Derecho. Sí, por ejemplo, todos los intérpretes aplican el Derecho o sólo algunos, si la aplicación tiene por objeto normas y la interpretación textos o formulaciones normativas, sí la aplicación presupone una interpretación y, sí la aplicación está referida exclusivamente a las autoridades¹¹.

De lo dicho, y sin ser conclusivo, la interpretación jurídica puede entenderse en un sentido amplio y en uno restringido. En un sentido amplio, se emplea para referirse a cualquier atribución de significado a una formulación normativa, tomando en cuenta el contexto cultural jurídico del intérprete y en su caso las circunstancias de los hechos, con independencia de dudas o controversias, por lo que cualquier texto en cualquier situación requiere interpretación. En un sentido restringido, “interpretación” se emplea para referirse a la atribución de significado, tomando en cuenta el contexto y los hechos, a una formulación normativa en presencia de dudas o controversias en torno a su campo de aplicación. En este sentido se dirá que no en todos los casos se requiere interpretación en un sentido discursivo-argumentativo, lo que no es totalmente correcto¹². Atienza propone, siguiendo a Guastini, tres formas de entender la interpretación: 1) Como adscripción o detección de un significado, entendiendo que la actividad interpretativa es cognoscitiva y, potencialmente científica; 2) como la decisión o propuesta de un significado entre los diversos posibles, aquí cabría distinguir entre una fase cognoscitiva y otra volitiva; y, 3) como la creación de un significado generando una nueva norma¹³.

En las llamadas interpretaciones literales que suponen producir un texto distinto que exhibirá el mismo sentido y significado del texto del cual partimos, se llega a señalar que no existe proceso discursivo-argumentativo, pues constituyen una suerte de traducción. En ellas, sin embargo, no se trata simplemente de traducir, sino de alcanzar una nueva versión que exprese con mayor claridad el significado del texto interpretado para que sea mejor entendido. Además, no existe una única “traducción” literal del texto, sino múltiples interpretaciones posibles que se podrían exponer en “traducciones divergentes”. Esto evidentemente, se opone a la idea muy común y compartida de que frente a la ley clara no corresponde interpretación alguna (*in claris non fit interpretatio e interpretatio cessat in claris*).

Por otra parte, la interpretación literal tiene que lidiar con los enunciados equipolentes. La equipolencia es más exigente que la mera equivalencia. Implica reproducir un nuevo texto a partir del texto original con los mismos énfasis,

con la misma eficacia comunicativa guardando el significado original. La dificultad de crear una nueva norma a partir de los significados y énfasis o sentidos originales es realmente una tarea complicada que entraña algo más que reproducción mecánica o traducción de texto inicial.

La interpretación literal tiene adicionalmente que enfrentar otros problemas. Esto es, problemas lógicos derivados de la aplicación de las formalizaciones lógicas inferenciales al lenguaje prescriptivo del Derecho que en principio carece de valor de verdad, lo que hace muy difícil, contra lo que suele pensarse, el cálculo lógico, tal como se produce en las matemáticas. Lo aquí dicho no presupone un rechazo a los instrumentos de la lógica racional en la interpretación sino sólo asignarle un papel más acotado para que tome en cuenta sistemas lógicos, normativos, específicos y apropiados para el Derecho que permitan reconstruir con alguna fidelidad el razonamiento jurídico¹⁴.

La anterior problematización de la interpretación literal no termina aquí, bien se podrían agregar otros temas ya canonicados en la teoría del Derecho como los hace tiempo estudiados por Hart respecto a las condiciones del lenguaje jurídico. En concreto, los conceptos de “textura abierta” de las expresiones lingüísticas y las “zonas de penumbra e incertidumbre” en el derecho, que impiden sostener de manera tajante la división simplista entre formulaciones normativas claras y formulaciones normativas equívocas¹⁵. Casi cualquier formulación normativa exige interpretación en su sentido argumentativo-discursivo, sobre todo si debe justificarse la decisión como suelen prescribirlo los ordenamientos jurídicos.

Lo que hace que el significado de un texto resulte dudoso puede deberse a distintos factores, entre ellos, el que el autor emplee expresiones imprecisas, ambigüas o vagas, que exista un problema de laguna o antinómico, que no sea clara la intención del autor, que exista contradicción entre el texto y las finalidades o valores de la norma. Para interpretar existen una serie de técnicas o cánones, que remiten siempre a una concepción ontológica, epistemológica y valorativa del Derecho. En otras palabras contestar a las preguntas de qué es interpretar, por qué se interpreta y para qué se interpreta reconduce a las teorías de la interpretación. En general, podemos decir que existen dos tipos de teorías interpretativas: por un lado, las formalistas y las escépticas; y por otro, las objetivistas y las subjetivistas. Las formalistas entienden la labor interpretativa como una manera de desentrañar el significado de la norma, esto es, una función meramente cognoscitiva. Las escépticas conside-

ran que la interpretación es siempre una creación del juez, es decir, producto de un acto de voluntad y no de conocimiento. Las objetivistas entienden la interpretación como una expresión de la voluntad de la ley, y las subjetivistas la conciben como una manifestación de la voluntad del legislador.

Como se ha indicado aquí, en esta iniciativa proponemos que el contenido de la reforma constitucional en materia de derechos humanos –publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de junio de 2011- se incorpore a la materia electoral para que las autoridades del ramo realicen interpretación conforme a la Constitución y los tratados y, favorezcan siempre a las personas en sus interpretaciones a través de la maximización de sus derechos fundamentales. Es decir, todas las autoridades están obligadas a interpretar las leyes a partir de la Constitución y los tratados para optimizar los derechos fundamentales de las personas. La materia electoral no debe ser excepción a este respecto.

Para el derecho mexicano, resulta muy importante la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Diario Oficial de la Federación de 4 de octubre de 2011) al resolver el expediente Varios 912/2010 (caso Rosendo Radilla Pacheco), pues ahí, la Corte delimitó el contenido del control de constitucionalidad y convencionalidad en nuestro país: admitió el control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad y, reconoció que se debía ejercer de oficio. Además estableció que el modelo de control de convencionalidad y constitucionalidad que debía adoptarse en México, es en el sentido de que: 1. Los jueces del Poder Judicial de la Federación, al conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y de amparo, pueden declarar en los supuestos que determina el ordenamiento la invalidez de las normas que contravengan la Constitución y/o los tratados que reconozcan derechos humanos; 2. Los demás jueces del país, en los asuntos de su competencia, podrán desaplicar las normas que infrinjan la Constitución y/o tratados que reconozcan derechos humanos, sólo para efectos del caso concreto y sin hacer una declaración de invalidez de las disposiciones; y, 3. Las demás autoridades del país que no ejerzan funciones jurisdiccionales deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, sin que estén facultadas para declarar la invalidez de las normas o para desaplicarlas en casos concretos.

El parámetro de análisis del control de constitucionalidad y convencionalidad que deberán ejercer las autoridades del

país, incluyendo las electorales, aún de oficio, se integra de la manera siguiente:

Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1 y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación.

Todos los derechos humanos contenidos en Tratados Internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte.

Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La posibilidad de inaplicación por parte de los jueces del país en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de las leyes, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación.

De este modo, advierte la Suprema Corte, que este tipo de interpretación por parte de los jueces y autoridades presupone realizar tres pasos:

Interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que las autoridades electorales, al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces y autoridades deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquélla que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.

La inaplicación de la ley por parte de los jueces –incluyendo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación- que no tienen competencia para declarar la invalidez general de una norma, cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso pa-

ra asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2010 en materia de derechos humanos más la resolución de la corte dictada en el expediente Varios 912/2010 tienen como fin facilitar que en el orden interno todas las autoridades del Estado mexicano cumplan con las obligaciones que en materia de respeto y protección a los derechos humanos se han asumido ante la comunidad internacional.

En atención al principio de presunción de constitucionalidad, las autoridades y los órganos jurisdiccionales, en el ejercicio del control de constitucionalidad y convencionalidad, deberán aplicar el método de interpretación conforme, según el cual, cuando existan varias interpretaciones jurídicamente válidas deberán preferir aquélla que haga, a la norma general analizada compatible con los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales, la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación, o los criterios vinculantes, entendido éstos como los emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Cuando no sea posible la interpretación conforme, en el caso de los órganos jurisdiccionales, éstos podrán determinar la inaplicación de la norma general, para lo cual deberán expresar, en la parte considerativa de su resolución, los argumentos lógico-jurídicos que la sustenten.

En el entendido de que la atribución de los organismos jurisdiccionales que no estén facultados para ello, no puede traducirse en la expulsión del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados, sino sólo de dejar de aplicar estas normas inferiores dando preferencia a los contenidos de la Constitución y de los tratados en materia de derechos humanos.

De lo anterior, se deduce que, tanto las autoridades electorales de carácter administrativo como las electorales de carácter jurisdiccional están obligadas a realizar interpretación conforme de constitucionalidad y de convencionalidad. Las que ejercen atribuciones administrativas están obligadas a maximizar en sus interpretaciones los derechos fundamentales aunque no a desaplicar y, las jurisdiccionales deben ampliar los significados y alcances de los derechos funda-

mentales en sus interpretaciones y, pueden desaplicar norma legal o administrativa para cada caso concreto cuando éstas sean contrarias a la Constitución y los tratados y no sea posible la armonización jurídica que optimice los derechos fundamentales.

En este sentido, se propone que tanto el párrafo primero del artículo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como el primero de la Ley General del Sistema de Medios queden en los siguientes términos: “Las normas de este cuerpo normativo se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos y, en la atribución de significados normativos, se favorecerá en todo tiempo a las personas con la protección más amplia”.

Por lo expuesto y fundado, se somete a esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo primero al artículo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y al artículo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, se recorren en ambas disposiciones los párrafos vigentes, para incorporar la interpretación conforme y el principio *Pro Homine* en materia electoral.

Artículo Primero. Se adiciona un primer párrafo al artículo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, recorriéndose los párrafos vigentes, para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 3

1. Las normas de este cuerpo normativo se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos y, en la atribución de significados normativos, se favorecerá en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

2. ...

3. ...”

Artículo Segundo. Se adiciona un primer párrafo al artículo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, recorriéndose los párrafos vigentes, para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 2

1. Las normas de este cuerpo normativo se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos y, en la atribución de significados normativos, se favorecerá en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

2. ...

3. ...”

Transitorio

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

Notas:

1. La hermenéutica no es unívoca. Existen diversas posturas y concepciones acerca de lo qué es la hermenéutica, algunos autores conciben al menos dos formas de hermenéutica: la metafórica y la analógica. Sobre estos temas ver: Beuchot, Mauricio, *Hermenéutica analógica y del umbral*, editorial San Esteban, Salamanca, 2003; Ricoeur, Paul, *La metáfora viva*, editorial Europa, 1980; Vattimo, Gianni, *El fin de la modernidad. Nihilismo y hermenéutica en la cultura postmoderna*, editorial Gedisa, Barcelona, 2000. Para una historia de la hermenéutica ver: Ferraris, Maurizio, *Historia de la Hermenéutica*, editorial Siglo XXI, México, 2002. También se recomienda del mismo autor: Ferraris, Maurizio, *La hermenéutica*, editorial Taurus, México, primera reimpresión, 2001.

2. Atienza, Manuel, *Cuestiones Judiciales*, editorial Distribuciones Fontamara, México, primera edición, 2001, pp. 105-107.

3. Gadamer, Hans-Georg, “Hermenéutica”, en *Verdad y Método*, Ediciones Sígueme, Salamanca, 1994, tomo II, pp. 363-373.

4. Frosini, Vittorio, *La letra y el espíritu de la ley*, editorial Ariel, Barcelona, primera edición, 1995, pp. 57-72.

5. Frosini, Vittorio, *La letra y el espíritu de la ley*, ob. cit. p. 80.

6. Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de Interpretación Constitucional*, editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1998, pp. 41-43. En esas mismas páginas Linares Quintana sostiene un diálogo sobre esta cuestión con el jurista peruano Domingo García Belaúnde, y recuerda como la voz hermenéutica proviene del sustantivo griego

hermeneia, que a su vez viene del verbo érmeneum, que probablemente tenga alguna vinculación con el Dios Hermes... Hermes, hijo de Júpiter y Maya, hija de Atlas, era el intérprete o el mensajero de los dioses. Hermeneia significó desde muy pronto proclamar, interpretar, explicar, traducir, mediar, etcétera, en fin, hacer algo comprensible o inteligible.

7. Viola, Francesco, “La crítica dell’ ermeneutica alla filosofia analitica italiana del diritto”, en Mario Jori, *Ermeneutica e filosofia analitica*, Turin, Giappichelli, 1994.

8. Wroblewski, Jerzy, *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*, Cuadernos Cívitas, Madrid, 1985, pp. 21-26.

9. Atienza, Manuel, “Estado de Derecho, argumentación e interpretación”, en *Cuestiones Judiciales*, editorial Distribuciones Fontamara, México, 2001, p. 74.

10. Gianformaggio, Letizia, “Lógica y argumentación en la interpretación jurídica o tomar a los juristas intérpretes en serio”, *Doxa*, número 4, 1987, pp. 87-108.

11. Guastini, Ricardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, UNAM, México, 1999, pp. 9-10. Guastini distingue interpretación y aplicación en función de que las autoridades son las únicas que aplican el Derecho, en tanto que todo sujeto con inteligencia puede interpretar, igualmente diferencia la aplicación de la interpretación en tanto que en la primera el objeto son las normas y en la segunda los textos normativos, también señala que la aplicación presupone una interpretación. La aplicación sería el producto o resultado de la interpretación que realizan las autoridades con competencia para ello.

12. Guastini, Ricardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, ob. cit. pp. 3-5. El concepto amplio y restringido de interpretación de Guastini se refiere a textos o formulaciones normativas exclusivamente. Es decir la interpretación está confinada al ámbito lingüístico, aunque Guastini adecuadamente sostiene que no existe algo así como el “significado propio” de las palabras: las palabras tienen sólo el significado que les viene atribuido por quien la utiliza o por quien las interpreta. Por tanto, el significado es mutable, y cada decisión interpretativa es siempre, si bien en distinta medida, arbitraria.

13. Atienza, Manuel, “Estado de Derecho, argumentación e interpretación” en *Cuestiones Judiciales*, editorial Distribuciones Fontamara, primera edición, 2001, p. 80.

14. Ver: Vernengo, Roberto, *La interpretación literal de la ley*, editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1971, 107 páginas; Vernengo, Roberto, *La interpretación jurídica*, UNAM, México, 1977, 127 páginas; Vernengo, Roberto, “Interpretación del Derecho”, en *El Derecho y la*

Justicia, edición de Ernesto Garzón Valdés y Francisco J. Laporta, editorial Trotta, Madrid, 1996, pp. 239-265.

15. Hart, H.L.A., *El Concepto de Derecho*, traducción de Genaro R. Carrió, Editora Nacional, México, 1980, pp.160-161. Es conocido su ejemplo sobre la regla de que no pueden entrar vehículos en un parque, y las dificultades lingüísticas para determinar a que tipo de vehículos se refiere la regla, si al automóvil, al ómnibus, la motocicleta, o también a otro tipo de vehículos como las patinetas o los triciclos.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de marzo de 2012.— Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Gobernación, y de Justicia, para dictamen.

CODIGO PENAL FEDERAL - CODIGO FEDERAL
DE PROCEDIMIENTOS PENALES -
LEY FEDERAL DE EXTINCION DE DOMINIO -
LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR
LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO-
LEY FEDERAL PARA LA ADMINISTRACION Y
ENAJENACION DE BIENES DEL SECTOR PUBLICO

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de los Códigos Penal Federal, y Federal de Procedimientos Penales, así como de las Leyes Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; General para prevenir y sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, 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, fracción II del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 35, 40 y 41 del Código Penal Federal; 182-R del Código Federal de Procedimientos Pena-

les; 61 y 62 de la Ley Federal de Extinción de Dominio; 38 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro; y 1, fracción I, de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, para crear el Fondo de Apoyo a Víctimas y Ofendidos del Delito.

I. Exposición de motivos

Si bien es cierto que las conductas delictivas causan un grave daño a la sociedad en general al lesionar, menoscabar y vulnerar la convivencia armónica entre las personas, también lo es que los principales afectados son las víctimas del delito, ya que son ellos quienes resienten de manera directa e inmediata en sus derechos humanos y en sus condiciones de vida las consecuencias de las conductas delictivas que padecieron.

Para las víctimas del delito, recibir justicia va más allá de la aplicación de las penas corporales al delincuente, se trata también, y fundamentalmente, de resarcir los daños causados en su patrimonio o en sus condiciones de vida. De no lograr este resarcimiento, en las víctimas de delito quedará la convicción de que la ley no es justa y que el Estado no protege a los gobernados de la inseguridad y la delincuencia.

Es cierto que las principales causas de la delincuencia se originan en la sociedad, pero sus efectos los resienten las víctimas directas, personas específicas que quedan dañadas en su integridad física, lastimadas en su dignidad, laceradas emocionalmente, afectadas en su patrimonio, y, en la gran mayoría de los casos, resentidas con la autoridad al no recibir de ésta las garantías para el resarcimiento de estos daños.

Hoy día está plenamente arraigada en la teoría penal la tesis de que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar los derechos de las personas que tienen la desgracia de ser víctimas de delitos y asegurar su cumplimiento a través del marco legal e institucional adecuado. Actualmente es generalizado el consenso de que los delincuentes podrán ser condenados a las penas corporales que correspondan a sus delitos, pero no habrá justicia plena si las víctimas de los delitos no son restituidos también en los derechos que les fueron vulnerados.

De unos años a esta fecha, ha venido evolucionando en nuestro país la tesis garantista de reconocer en la legislación los derechos de las víctimas del delito. Las reformas

de 1993, 2000 y 2008 al artículo 20 Constitucional dan constancia fehaciente de ello. Sin embargo, estas reformas todavía no han encontrado en la legislación secundaria el marco legal idóneo para hacerlas efectivas en la práctica, fundamentalmente en lo que se refiere a la reparación de los daños que sufren en su patrimonio tanto las víctimas directas como los ofendidos por las conductas delictivas.

La SCJN, mediante diversas resoluciones también ha reflejado una evolución de sus criterios interpretativos a favor de los derechos de la víctima u ofendido, por ejemplo, ha aceptado que la reforma al artículo 20 constitucional que tuvo lugar en el año 2000 otorgó a la víctima u ofendido el carácter de parte en el proceso penal. Aunque el texto del apartado B de dicho artículo no reconoce expresamente que la víctima o el ofendido tengan la calidad de parte, la Primera Sala ha interpretado este precepto recurriendo al proceso legislativo de esa reforma constitucional en materia penal para desentrañar la intención del órgano revisor de la Constitución.

En el contexto internacional, desde 1985, la ONU ha señalado la necesidad de que los Estados implementen mecanismos legales para que las víctimas del delito sean resarcidas de los daños económicos que sufran como consecuencia de las conductas delictivas cometidas en su agravio.

La **“Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder”** emanada del Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado en Milán en 1985 y adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34 de 29 de noviembre de 1985, señala que se entenderá por víctimas, las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados miembros, incluida la que proscribe el uso del poder, y establece las siguientes recomendaciones:

- Los delincuentes o los terceros responsables de su conducta resarcirán equitativamente, cuando proceda, a las víctimas, a sus familiares o las personas a su cargo. Ese resarcimiento comprenderá la devolución de los bienes o el pago por los daños o pérdidas sufridos, el reembolso de los gastos realizados como consecuencia de la vic-

timización, la prestación de servicios y la restitución de derechos.

- Los gobiernos revisarán sus prácticas, reglamentaciones y leyes de modo que se considere el resarcimiento como una sentencia posible en los casos penales, además de otras sanciones penales.

- Cuando funcionarios públicos u otros agentes que actúen a título oficial o cuasioficial hayan violado la legislación penal nacional, las víctimas serán resarcidas por el Estado cuyos funcionarios o agentes hayan sido responsables de los daños causados. En los casos en que ya no exista el gobierno bajo cuya autoridad se produjo la acción u omisión victimizadora, el Estado o gobierno sucesor deberá proveer el resarcimiento de las víctimas.

- Cuando no sea suficiente la indemnización procedente del delincuente o de otras fuentes, los Estados procurarán indemnizar financieramente:

a) A las víctimas de delitos que hayan sufrido importantes lesiones corporales o menoscabo de su salud física o mental como consecuencia de delitos graves;

b) A la familia, en particular a las personas a cargo, de las víctimas que hayan muerto o quedado física o mentalmente incapacitadas como consecuencia de la victimización;

- Se fomentará el establecimiento, el reforzamiento y la ampliación de fondos nacionales para indemnizar a las víctimas. Cuando proceda, también podrán establecerse otros fondos con ese propósito, incluidos los casos en los que el Estado de nacionalidad de la víctima no esté en condiciones de indemnizarla por el daño sufrido.

Los Estados considerarán la posibilidad de incorporar a la legislación nacional normas que proscriban los abusos de poder y proporcionarán remedios a las víctimas de esos abusos. En particular, esos remedios incluirán el resarcimiento y la indemnización, así como la asistencia y el apoyo materiales, médicos, psicológicos y sociales necesarios.

En 1990 la ONU crea el **“Plan de Acción Integrado Sobre las Víctimas del Delito y el Abuso del Poder”**, documento en el que se establece que los países tienen la obligación de definir las políticas, estrategias y acciones a

través de las cuales implementarán las recomendaciones de la Declaración de 1985.

En México, La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su Recomendación General No. 14, Sobre los Derechos de las Víctimas de los Delitos, del 27 de marzo de 2007, formula la siguiente recomendación:

- En materia de reparación del daño, impulsar las iniciativas y reformas legislativas necesarias a fin de que este derecho se cumpla a cabalidad, estableciendo para ello mecanismos ágiles que faciliten su cumplimiento en términos de lo que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La revisión del marco jurídico nacional desde la perspectiva de las normas internacionales mencionadas permite concluir que, aún cuando los derechos de las víctimas del delito se han venido fortaleciendo a partir de la reforma al artículo 20 de la constitución de 1993, a la fecha aún quedan aspectos que deben ser abordados por la representación popular a efecto de consolidar el marco legal de protección las víctimas del delito y garantizar el pleno ejercicio de los derechos que les corresponden en un estado democrático de derecho.

Con la convicción de que uno de los aspectos del marco jurídico de protección a las víctimas del delito que deben fortalecerse es el que tiene que ver con la reparación del daño causado, económica, física y psicológicamente, en esta Iniciativa propongo reformar diversos cuerpos normativos para establecer la creación de un Fondo de Apoyo a Víctimas y Ofendidos del Delito que garantice el apoyo efectivo para la atención integral de las víctimas y ofendidos de los delitos en general y no sólo de las que tienen que ver con determinados delitos.

Además de su objetivo directo enunciado, con esta iniciativa también se pretende estimular una cultura de la denuncia en la sociedad que contribuya a disminuir los niveles de impunidad que aún prevalecen, en buena medida por la desconfianza hacia la autoridad, pero también porque la víctima del delito no tiene la seguridad de que, como resultado de su denuncia, podrá obtener la reparación integral de los daños que sufrió.

No podemos ignorar que una de las realidades más dramáticas que presenta el sistema de procuración e impartición de justicia en México es el altísimo porcentaje de hechos delictivos que no son denunciados, circunstancia que con-

tribuye de manera importante a fomentar la impunidad, al mismo tiempo que alienta la actividad criminal.

Las razones por las cuales las víctimas prefieren no denunciar el delito del que fueron víctimas pueden ser de muy diversa índole, pero quizá una de las de mayor peso es el hecho de que no tiene la certeza de recuperar los bienes o recursos que perdieron como consecuencia de los hechos delictivos de que fueron objeto, además de que iniciar el procedimiento judicial, en la gran mayoría de los casos, les significa un menoscabo adicional a su patrimonio y una pérdida de tiempo en detrimento de sus actividades productivas.

II. Contenido de la iniciativa

1. Crea un Fondo de Apoyo a Víctimas y Ofendidos del Delito, que será administrado por un fideicomiso público, al que deberán destinarse en su totalidad los recursos derivados de las multas, de la enajenación de los bienes decomisados que la autoridad judicial estime procedentes y de los bienes abandonados. Para tal efecto se adicionan un segundo y tercer párrafo y se reforma el quinto del artículo 35, igualmente se reforman los artículos 40 y 41 del Código Penal Federal.

2. El artículo 182-R del Código Federal de Procedimientos Penales establece actualmente que los recursos obtenidos por la enajenación de bienes decomisados se entregarán, en partes iguales, al Poder Judicial de la Federación, a la Procuraduría General de la República y a la Secretaría de Salud. La iniciativa propone que estos recursos y los que se obtengan por la enajenación de bienes abandonados así como de aquellos cuyo dominio haya sido declarado extinto en sentencia firme se destinen, en partes iguales, al Fondo de Apoyo a Víctimas y Ofendidos del Delito y a la Secretaría de Salud.

3. El artículo 56 de la Ley Federal de Extinción de Dominio establece actualmente que los remanentes del valor de los bienes enajenados, una vez cubiertas la reparación del daño y las reclamaciones procedentes de créditos garantizados, se aplicarán a la constitución de un Fideicomiso Público, cuya operación será coordinada por la Procuraduría General de la República, para ser destinados al apoyo o asistencia a las víctimas u ofendidos de los delitos a los que se refiere la citada ley.

La iniciativa propone reformar el artículo 61 para establecer que estos recursos se destinarán al Fondo de

Apoyo a Víctimas y Ofendidos del Delito en general y no solamente a los que comprende la Ley Federal de Extinción de Dominio. Asimismo deroga la fracción I del artículo 62 que limita los beneficios del Fideicomiso a las víctimas u ofendidos por los delitos a los que se refiere la Ley, y, se reforma la fracción II para establecer que podrán acceder a los recursos las víctimas u ofendidos que cuenten con sentencia ejecutoriada en la que se indique el daño que sufrió como consecuencia del delito que se penaliza.

4. Reforma el artículo 38 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro para hacer explícito que el Fondo a que se refiere el artículo 37 se integrará exclusivamente con los recursos que provengan de la enajenación de bienes abandonados, decomisados o cuyo dominio haya sido declarado extinto, así como de las fianzas o garantías que se hagan efectivas, **relacionados con la comisión del delito de secuestro**, además de los recursos que se contemplan en las fracciones I, VI y VII.

5. Reforma la fracción I del artículo 1 de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público para agregar los bienes abandonados y aquellos cuyo dominio haya sido declarado extinto en sentencia firme como sujetos a la regulación de esta Ley.

En virtud de lo expuesto, someto a ésta H. Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 35, 40 y 41 del Código Penal Federal; 182-R del Código Federal de Procedimientos Penales; 61 y 62 de la Ley Federal de Extinción de Dominio; 38 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro; y, 1, fracción I, de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, para crear el Fondo de Apoyo a Víctimas y Ofendidos del Delito

Artículo Primero. Se reforman los artículos 35, 40 y 41 del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 35. ...

El importe de la multa se destinará en su totalidad al Fondo de Apoyo a Víctimas y Ofendidos del Delito que será administrado a través de un Fideicomiso público en el que el Gobierno Federal tendrá el carácter de Fideicomitente, cuyos recursos serán utilizados de con-

formidad con las disposiciones que emita el Poder Legislativo.

La administración de los recursos del Fondo de Apoyo a Víctimas y Ofendidos del Delito se llevará a cabo con estricto apego a criterios de honestidad, eficiencia, publicidad y transparencia y estará sujeta a la fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación. La dependencia responsable rendirá un informe semestral, que se publicará en dos periódicos de circulación nacional, sobre el origen de los recursos acumulados y el destino de los ejercidos en el periodo.

....

Si la parte ofendida renunciare a la reparación, el importe de esta se aplicará al Estado **para ser destinado al Fondo de Apoyo a Víctimas y Ofendidos del Delito.**

...

...

Artículo 40.

Si los instrumentos o cosas decomisadas son sustancias nocivas o peligrosas, se destruirán a juicio de la autoridad que esté conociendo, en los términos previstos por el Código de Procedimientos, pero aquella, cuando lo estime conveniente, podrá determinar su conservación para fines de docencia o investigación. Respecto de los instrumentos del delito, o cosas que sean objeto o producto de él, la autoridad competente determinará su destino, según su utilidad, para beneficio de la procuración e impartición de Justicia, **de su enajenación en beneficio del Fondo de Apoyo a Víctimas y Ofendidos del Delito**, o su inutilización si fuere el caso, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Artículo 41. Los objetos o valores que se encuentren a disposición de las autoridades investigadoras o de las judiciales, que no hayan sido decomisados y que no sean recogidos por quien tenga derecho a ello, en un lapso de noventa días naturales, contados a partir de la notificación al interesado, se enajenarán en subasta pública y el producto de la venta se aplicará a quien tenga derecho a recibirlo. Si notificado, no se presenta dentro de los seis meses siguientes a la notificación, el producto de la venta se destinará, previas las deducciones de los gastos ocasionados, **al Fondo de Apoyo a Víctimas y Ofendidos del Delito.**

En el caso de bienes que se encuentren a disposición de la autoridad, que no se deban destruir y que no se puedan conservar o sean de costoso mantenimiento, se procederá a su venta inmediata en subasta pública, y el producto se dejará a disposición de quien tenga derecho al mismo por un lapso de seis meses a partir de la notificación que se le haga, transcurrido el cual, se aplicará al **Fondo de Apoyo a Víctimas y Ofendidos del Delito**.

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 182-R del Código Federal de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 182-R. Los recursos que se obtengan por la enajenación de los bienes decomisados **o abandonados** en procesos penales federales **o de aquellos cuyo dominio haya sido declarado extinto, con excepción de los señalados en el artículo 38 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, a que se refiere la fracción I de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, así como por la enajenación de sus frutos y productos, serán entregados conforme a lo dispuesto en el artículo 89 de la citada Ley, en partes iguales, al **Fondo de Apoyo a Víctimas y Ofendidos del Delito** y a la Secretaría de Salud.

....

Artículo Tercero. Se reforman los artículos 61 y 62 de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 61. Los recursos a que se refiere el artículo 56 se destinarán al **Fondo de Apoyo a Víctimas y Ofendidos del Delito** cuya operación estará a cargo de la Procuraduría General de la República a través de un fideicomiso público no considerado entidad paraestatal, con el objeto de que sean administrados hasta que se destinen a la reparación del daño, apoyo o asistencia a las víctimas u ofendidos de los delitos en general, en los términos del artículo siguiente.

...

Artículo 62. Las solicitudes para acceder a los recursos del fondo a que se refiere el artículo anterior serán procedentes siempre que:

I. (se deroga).

II. La víctima u ofendido cuente con sentencia ejecutoriada en la que se indique **el daño que sufrió como consecuencia del delito que se penaliza**, así como el monto a pagar; o bien que presente la resolución favorable a que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 54;

III. ...

IV. ...

V. ...

...

...

Artículo Cuarto. Se reforma el artículo 38 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 38. ...

I. ...

II. Recursos obtenidos por la enajenación de bienes decomisados en procesos penales federales **relacionados con la comisión del delito de secuestro**.

III. (se deroga).

IV. ...

V. Recursos provenientes de las fianzas o garantías que se hagan efectivas cuando los procesados **por el delito de secuestro** incumplan con las obligaciones impuestas por la autoridad judicial;

VI. ...

VII. ...

Artículo Quinto. Se reforma el artículo 1, fracción I, de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, para quedar como sigue:

Artículo 1. ...

I. Los **abandonados**, asegurados y decomisados, en los procedimientos penales federales, **así como aquellos cuyo dominio haya sido declarado extinto en sentencia firme.**

Artículo Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de marzo de 2012.— Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Justicia, de Seguridad Pública, y de la Función Pública, para dictamen.

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES - LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACION EN MATERIA ELECTORAL

«Iniciativa que reforma los artículos 363 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 11 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, 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, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se derogan el inciso c), párrafo segundo, del artículo 363 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y el inciso a) del primer párrafo del artículo 11 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a fin de eliminar la figura del desistimiento en materia electoral.

Exposición de Motivos

En esta iniciativa se propone la derogación del inciso c) párrafo segundo del artículo 363 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, la derogación del inciso a) del primer párrafo del artículo 11 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia

Electoral, a fin de eliminar la figura procesal del desistimiento en materia electoral. Lo anterior porque el derecho electoral es de interés y de orden público y, porque los bienes jurídicos tutelados, a diferencia del derecho privado y de otros ámbitos del derecho, son fundamentales para mantener y preservar el sistema democrático y el Estado de derecho. El sistema electoral no debe estar sujeto a los intereses particulares sino a los derechos de la sociedad en su conjunto.

En el derecho procesal tradicional se entiende por desistimiento la renuncia de la parte actora a los actos del proceso o a su pretensión litigiosa. Se distingue así, entre la renuncia a los actos del proceso o desistimiento de la instancia, que es un desistimiento parcial porque solo afecta a los actos del proceso y deja subsistente la posibilidad de que el actor exija la satisfacción de su pretensión en un nuevo proceso, distinto de aquel en que se haya planteado el desistimiento de la instancia; y, por otro lado, la renuncia de la pretensión litigiosa o desistimiento de la pretensión o del derecho, que es un desistimiento total, porque afecta directamente a la pretensión de fondo, la cual ya no podrá ser reclamada en ningún otro proceso. El desistimiento de la instancia, por implicar sólo una renuncia a los actos del proceso y dejar subsistente la pretensión del actor, requiere en el derecho procesal civil del consentimiento del demandado cuando éste haya sido emplazado; en cambio, el desistimiento de la pretensión, por implicar una renuncia total a ésta, no requiere en ningún caso de dicho consentimiento.

Algunos procesalistas aluden a tres tipos de desistimiento, que son: de la demanda, de la instancia y de la acción. En el desistimiento de la demanda tenemos en realidad una actitud del actor por la que se retira el escrito de demanda, antes de que ésta haya sido notificada al demandado. En este caso la relación procesal aún no ha surgido. El desistimiento de la instancia, por el contrario, implica que el demandado ha sido llamado a juicio y, requiere de su consentimiento expreso para que surta efectos el desistimiento del actor. El desistimiento de la acción entraña una renuncia al derecho o a la pretensión, por lo que este desistimiento en materia de derecho procesal civil prospera aún sin el consentimiento del demandado.

En realidad la única figura real de desistimiento es el desistimiento de la acción porque significa una renuncia de la pretensión o del derecho del actor que tiene por propósito solucionar el litigio al no haber ya pretensión. Sin la existencia de la pretensión, no puede subsistir el proceso.

A pesar que en el derecho procesal civil se permite el desistimiento, en ciertas materias que tienen que ver con derechos irrenunciables, la figura procesal mencionada no tiene efectos jurídicos vinculantes. Por eso, cuando se trata de derechos que merecen una tutela o protección especial y que afectan el orden o el interés público, verbigracia, derechos de familia, derechos alimentarios, o bien, derechos sociales, como los regulados por el derecho del trabajo o por el derecho a la seguridad social, el desistimiento es improcedente.

En esta iniciativa proponemos que dado que los bienes jurídicamente tutelados por el derecho electoral son de tal importancia para el mantenimiento del sistema democrático y del Estado de Derecho, el desistimiento no puede nunca ser admitido en los asuntos que son del conocimiento y competencia de las autoridades electorales. Ya la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha dicho que: "...en ejercicio de la acción tuteladora de un interés difuso, colectivo o de grupo o bien del interés público, resulta improcedente su desistimiento, para dar por concluido el respectivo juicio o recurso, sin resolver el fondo de la litis, porque el ejercicio de la acción impugnativa, en ese caso, no es para la defensa de su interés jurídico en particular, como gobernado, sino para tutelar los derechos de la ciudadanía en general y para garantizar la vigencia plena de los mencionados principios rectores de la materia electoral, sustantiva y procesal. Por tanto, el partido político demandante no puede desistir válidamente del medio de impugnación promovido, porque no es el titular único del interés jurídico afectado, el cual corresponde a toda la ciudadanía e incluso a toda la sociedad, lo cual implica que el órgano jurisdiccional debe iniciar o continuar la instrucción del juicio o recurso, hasta dictar la respectiva sentencia de mérito, a menos que exista alguna otra causal de improcedencia o de sobreseimiento, del medio de impugnación...". Se transcribe a continuación y para ilustración la jurisprudencia 8/2009 del citado Tribunal:

**“Partido Acción Nacional
Versus
Consejo General del Instituto
Federal Electoral
Jurisprudencia 8/2009**

Desistimiento. Es improcedente cuando el medio de impugnación es promovido por un partido político, en ejercicio de una acción tuitiva del interés público.— De la interpretación sistemática del artículo 41,

párrafo segundo, bases I, V y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 11, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 62 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, teniendo presentes los principios que rigen el sistema electoral mexicano, sustantivo y procesal, así como la naturaleza y fines de los partidos políticos, se arriba a la conclusión de que, cuando un partido político promueve un medio de impugnación, en materia electoral, en ejercicio de la acción tuteladora de un interés difuso, colectivo o de grupo o bien del interés público, resulta improcedente su desistimiento, para dar por concluido el respectivo juicio o recurso, sin resolver el fondo de la litis, porque el ejercicio de la acción impugnativa, en ese caso, no es para la defensa de su interés jurídico en particular, como gobernado, sino para tutelar los derechos de la ciudadanía en general y para garantizar la vigencia plena de los mencionados principios rectores de la materia electoral, sustantiva y procesal. Por tanto, el partido político demandante no puede desistir válidamente del medio de impugnación promovido, porque no es el titular único del interés jurídico afectado, el cual corresponde a toda la ciudadanía e incluso a toda la sociedad, lo cual implica que el órgano jurisdiccional debe iniciar o continuar la instrucción del juicio o recurso, hasta dictar la respectiva sentencia de mérito, a menos que exista alguna otra causal de improcedencia o de sobreseimiento, del medio de impugnación.

Recurso de apelación. SUP-RAP-50/2009.— Actor: Partido Acción Nacional.— Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.— 25 de marzo de 2009.— Unanimidad de cinco votos.— Ponente: Flavio Galván Rivera.— Secretario: Alejandro David Avante Juárez.

Recurso de apelación. SUP-RAP-53/2009.— Actor: Partido de la Revolución Democrática.— Autoridades responsables: Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral y otras.— 22 de abril de 2009.— Unanimidad de seis votos.— Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.— Secretarios: Armando Cruz Espinosa y Enrique Figueroa Ávila.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-7/2009.— Actor: Partido de la Revolución Democrática.— Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango.— 15 de abril

de 2009.— Mayoría de cinco votos.— Ponente: Pedro Esteban Penagos López.— Secretarios: Alejandro Santos Contreras, Ernesto Camacho Ochoa y Leobardo Loiza Cervantes.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinte de mayo de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.”

Ahondando en el sentido de la jurisprudencia transcrita y, por considerar que el derecho electoral es derecho público y no derecho privado y, por estimar que los asuntos que se plantean ante las autoridades electorales tienen que ver con la sociedad entera y no con individuos específicos y, principalmente, porque en los casos electorales estamos en presencia de bienes jurídicos fundamentales que son base para la construcción de una sociedad democrática y de un Estado de derecho, es que proponemos en esta iniciativa, que la figura procesal del desistimiento no exista en materia electoral. De esta manera, salvaguardaremos con mayor vigor los principios rectores de la función electoral y los principios que dan lugar a elecciones democráticas: la libertad, la autenticidad de los procesos electorales y su periodicidad.

En consecuencia, solicitamos la derogación del inciso c), párrafo segundo, del artículo 363 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, la derogación del inciso a) del primer párrafo del artículo 11 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por lo expuesto y fundado, se somete a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por la que se derogan el inciso c) párrafo segundo del artículo 363 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, el inciso a) del primer párrafo del artículo 11 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a fin de eliminar la figura del desistimiento en materia electoral

Artículo Primero. Se deroga el inciso c), párrafo segundo, del artículo 363 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 363

1 ...

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

2. ...

a) ...

b) ...

c) Derogado”.

Artículo Segundo. Se deroga el inciso a) del primer párrafo del artículo 11 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 11

1...

a) Se deroga

b) ...

c) ...

d) ...

2. ...

a) ...

b) ...”

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Palacio de San Lázaro, residencia de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.— México, DF, a 20 de marzo de 2012.— Diputado Jaime Cárdenas Gracia (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Gobernación, y de Justicia, para dictamen.

LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR - LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Federales de Protección al Consumidor, y de Telecomunicaciones, a cargo del diputado Eduardo Alonso Bailey Elizondo, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Eduardo Alonso Bailey Elizondo, diputado federal de la LXI Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; fracción I, numeral 1, de los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta al pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 7, 66, fracción I, y 86, fracción III, inciso a), de la Ley Federal de Protección al Consumidor, y 64, fracciones VIII y XVI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Planteamiento del problema

En México el uso de telefonía celular ha venido creciendo de manera exponencial en los últimos años: en este sentido las grandes corporaciones propietarias de las empresas que concentran la gran mayoría de las líneas telefónicas han venido actualizándose en cuanto a la tecnología y su implementación en el país. Sin embargo este crecimiento ha sido caótico, en beneficio de las grandes empresas; hoy no se tiene claridad con los números de teléfonos existentes; los cobros son por demás arbitrarios en cuanto a cobrar minutos completos en llamadas que no los agotan; no se fracciona el tiempo conforme al tiempo real de llamada; los costos de los aparatos no quedan establecidos con claridad cuando se contratan los planes, habiendo una falsa donación de dichos aparatos, que es claro están incluidos en el costo del servicios; los servicios no pueden ser cancelados aun cuando no se esté de acuerdo con la calidad del servi-

cio; el control de llamadas efectuadas y sus costos no siempre son accesibles al consumidor.

Por todo lo anterior es necesaria que la actualización de las empresas respecto de la tecnología en materia de telefonía celular en el ámbito internacional, sea aparejada con los estándares internacionales de calidad en el servicio y de los precios y tarifas de los mismos; y sobre todo de estándares de competencia y protección al consumidor. Por ello, es necesario contar con legislaciones más adecuadas en el sentido de la protección del consumidor, quien en todo caso deberá de contar con reglas claras en el uso de este servicio.

Exposición de Motivos

Hoy día es difícil concebir un mundo sin el uso de la telefonía celular: El uso del teléfono celular ha pasad a ser, de un medio de comunicación elitista reservado sólo para los extractos de mayor ingreso económico, a ser un instrumento de comunicación que es usado por los grandes sectores de la población, aun los ubicados en los grupos de población considerados tradicionalmente como los económicamente débiles.

Ha dejado de ser solo un instrumento de comodidad que otorgaba privacidad con una comunicación instantánea, a un medio de comunicación popular e indispensable; y en ocasiones, en el único medio de comunicación para grandes sectores de la población, insistiendo, aun en los de menores ingresos económicos.

Hoy día existen una enorme cantidad de usuarios que mediante sistemas de prepago prepago contratan estos servicios de telefonía, ya que ello les permite solo su uso por la cantidad con la que cuentan de crédito y no pagar una telefonía fija, que cada vez es más cara, porque se venden paquetes que obligan a la contratación de servicios adicionales, que en otras condiciones no contrataría; como lo es el internet, y la televisión de paga.

Para septiembre de 2011, por cada 100 habitantes se calculaba que había 17.6 teléfonos fijos, mientras que móviles ascendía hasta 86.4. De los 112 millones 337 mil habitantes censados en 2010 (inegi.org.mx), la Cofetel registró 91 millones 362 mil ochocientas suscripciones a los servicios de telefonía móvil.

Por lo tanto, la telefonía celular y su impacto en la vida diaria es, pues, una realidad de la que no nos podemos sustraer.

La historia de ésta clase de servicio se remonta a 1978, cuando la instalación y operación de un sistema de radio-telefonía móvil (teléfono en el automóvil), se inició, en el Distrito Federal, para un sector, compuesto básicamente por políticos y empresarios de los más altos niveles, con costos sumamente elevados. Era, por tanto, un servicio sumamente elitista.

Es en el año de 1984 cuando surge en el área metropolitana de la Ciudad de México Radiomóvil Dipsa, SA de CV; posteriormente, en 1989 surge la marca Teleofreciendo, dando servicio de telefonía celular en la ciudad de Tijuana, BC. En 1990 se expanden los servicios de Telefonía Celular al Distrito Federal, con el surgimiento de Telcel. Así, de manera paulatina, el servicio comenzó a ofrecerse en el resto del país.

Hoy en día todo el territorio, es como lo menciona su publicidad, Territorio Telcel. La telefonía llegó a todos los rincones del país, y con ello claro está la competencia, aunque sea de manera restringida y marginal.

Sabemos que el Grupo Carso, propietario de Telcel, opera en mercados altamente competitivos a nivel tanto nacional como internacional, en colaboración con otras compañías, entre las que se pueden encontrar a France Cables et Radio, empresa filial de France Telecom, que registra ventas superiores a los 20 mil millones de dólares anuales y opera cerca de 28 millones de líneas telefónicas en Europa (met-crawler.com); y Soutwestern Bell International Holdings, subsidiaria de Sothwestern Bell Corporation, que tiene ventas por más de 9 mil millones de dólares y administra 12 millones de líneas telefónicas en Estados Unidos de América.; todas ellas empresas que se integraron en su momento para la adquisición de Telmex y que garantizaron el desarrollo de una importante red de telecomunicaciones a nivel internacional, más moderna, que impulsó el progreso económico del país.

Y es después de éste proceso de privatización de Teléfonos de México que se inicia la empresa socialmente denominada Radiomóvil Dipsa, SA de CV, de la cual surge la marca Telcel. Sus propietarios son los mismos accionistas de Telmex, siendo el ingeniero Carlos Slim el accionista mayoritario.

La expansión de ésta empresa, según información recabada, ha sido vertiginosa:

Tras la expansión de servicios de telefonía celular iniciada en el Distrito Federal en 1990, el aumento del servicio a lo largo del resto de la República Mexicana llegó hasta posicionarse, actualmente, a Telcel como la empresa líder en el país en cuanto a telefonía celular y comunicaciones.

En el año 2010 la industria de las Telecomunicaciones, dentro de la cual Telcel destaca como la de mayor presencia a nivel nacional, se registraron ingresos de alrededor de 220 mil 057 millones de pesos (Cofetel).

Se dice que Telcel no vende teléfonos, sino que ofrece a sus clientes un “Sistema Integral de Comunicación Personal” con la más amplia cobertura nacional y toda una gama de servicios que le permitan ser localizado y mantenerse en contacto desde y a donde sea.

Así, su principal “oferta” es el servicio a clientes. Sin embargo, sabemos hoy en día que no es todo lo eficiente que se pretende y que, por otro lado, si bien su negocio no es la venta de los aparatos, lo cierto es que en los planes de telefonía celular se incluye de manera obligatoria su adquisición, aunque se diga que son regalados. Dependiendo del plan que se contrate, es el aparato telefónico que se otorga, lo que resulta en poca claridad en el mecanismo de la contratación del servicio, con la inclusión del costo del aparato.

El crecimiento de la telefonía es un fenómeno que como legisladores debemos de atender para garantizar a los usuarios las mejores condiciones en su contratación, que no vulnere sus economías, porque como se ha insistido, es ya un elemento de uso común, y muchas veces el único medio de comunicación para amplios sectores de la población. Solo veamos a manera de ejemplo su crecimiento, no solo en el país sino en América Latina.

En el año 2005 el mercado celular alcanzó algo más del 40 por ciento de penetración, o sea, más de 230 millones. De una encuesta elaborada por la consultora argentina Latin Panel 2 y difundida por el diario La Nación de Buenos Aires, en 9 mil hogares de 16 ciudades principales en 15 países latinoamericanos, la telefonía móvil tuvo una penetración de 90 por ciento en Colombia, seguido por Venezuela con el 89 por ciento, Chile con el 87 por ciento y Bolivia con el 82 por ciento.

Estudios comparados señalan que, para 2010, se daría un crecimiento aún más desmedido del uso de la telefonía ce-

lular, pues la posición de México ascendió, en tan sólo un año, del octavo al quinto lugar en cuanto a la penetración de telefonía móvil en su población se refiere, con un promedio de 81.33 celulares móviles por cada 100 habitantes, mientras que en 2009 el promedio era de 77 aparatos por 100. El primer lugar lo ocupa Argentina, con 141.79 suscripciones por cada 100 habitantes (Dirección de Información Estadística de Mercados Cofetel).

Hasta hace algunos años parecían futuristas algunas aplicaciones más en la telefonía celular, como juegos, reproducción de música MP3, correo electrónico, mensajería de texto (SMS), agenda electrónica, fotografía digital, cámara de video, y hasta navegación por Internet, en un nivel de convergencia mucho antes imaginado. Hoy en día estos son valores agregados al servicio de telefonía, que están impactando directamente en su creciente demanda. Por ejemplo, actualmente se calcula que al menos se intercambian 500 mil millones de mensajes cada año, convirtiéndose así en uno de los medios de comunicación más usados por medio de la telefonía.

La Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), como lo especifica la Ley Federal de Protección al Consumidor, en el artículo 20, debe promover y proteger los derechos del consumidor, así como procurar y representar sus intereses para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores; sin embargo, en telefonía celular ha sido marginado de ésta protección al consumidor, como sucede en otros países.

En España existe la ley 26/84 de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y en su artículo 8 señala que “1.La oferta, promoción y publicidad de los productos, actividades o servicios, se ajustarán a su naturaleza, características, condiciones, utilidad o finalidad, sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones sobre publicidad y de acuerdo con el principio de conformidad con el contrato regulado (...) Su contenido, las prestaciones propias de cada producto o servicio y las condiciones y garantías ofrecidas, serán exigibles por los consumidores y usuarios aun cuando no figuren expresamente en el contrato celebrado o en el documento o comprobante recibido”.

Por ello, es necesario que en el caso de la telefonía celular, ante la clara indiferencia de la Cofetel, a quien le corresponde la aprobación de los contratos respectivos para proteger al consumidor, es necesario que ésta procuraduría asuma atribuciones en materia de protección al consumidor usuario de la telefonía celular, de modo tal que, en el pro-

ceso de aprobación de los contratos de adhesión que habrán de suscribir las compañías telefónicas y los consumidores, en todos los casos se deba contar con la opinión favorable de la Profeco por ser la instancia que vela por los intereses del consumidor

Asimismo, deberá verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia de precios y tarifas establecidas registrados por la autoridad competente y coordinarse con otras autoridades legalmente facultadas para inspeccionar precios y requerir a los proveedores o a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses del consumidor.

La ley 28/84 de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de España ya señalada, va más allá, estableciendo, en el artículo ya mencionado (8o.), en su fracción tercera aclara que “3.La oferta, promoción y publicidad falsa o engañosa (...) será perseguida y sancionada como fraude. Las asociaciones de consumidores estarán legitimadas para iniciar e intervenir en los procedimientos legalmente habilitados para hacerlas cesar.”

Está claro, como lo podemos observar todos los días, que las empresas de telefonía celular no tienen la mayor intención de establecer con claridad en la contratación de los servicios las precisiones necesarias para establecer cuáles son los importes por el servicio mismo y cuáles se están cobrando por la adquisición de los aparatos, mismos que, aun cuando se diga que son regalados en la contratación de los planes, su valor es recuperado con el uso del servicio que se está contratando. Por ello, es necesario que quede perfectamente establecido en los contratos mismos cuánto importa la contratación del servicio y cuánto importa el valor del aparato, para con ello estar en la posibilidad de llevar a cabo, en su caso, la rescisión de los contratos, cuando no se esté de acuerdo con la prestación del servicios, cubriendo la parte correspondiente del aparato que se entregó en la contratación del mismo. En todo caso se deberá de estar al principio de derecho de la protección de los grupos más vulnerables, en este caso el consumidor, en lo individual, respecto de la gran empresa que presta el servicio, por lo que el contrato deberá ser rescindible en todo momento por el consumidor.

Fundamento legal

El suscrito, Eduardo Alonso Bailey Elizondo, diputado federal de la LXI Legislatura e integrante del Grupo Parla-

mentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; fracción I, numeral 1, de los artículos 6; 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento al pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 7, 66, fracción I, y 86, fracción III, inciso a), de la **LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, Y 64, fracciones VIII y XVI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones**

Artículo Primero. Se reforman los artículos **7, 66, fracción I, y 86, fracción III, inciso a), de la LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR PARA QUEDAR COMO SIGUIEN:**

Artículo 7

Todo proveedor está obligado a informar y respetar los precios, tarifas, garantías, cantidades, calidades, medidas, intereses, cargos, términos, plazos, fechas, modalidades, reservaciones; **y en el caso de la telefonía celular, la separación clara del los costos de servicio y los costos de el aparato, así como términos de rescisión anticipada de la contratación de ambos,** y demás condiciones conforme a las cuales se hubiera ofrecido, obligado o convenido con el consumidor la entrega del bien o prestación del servicio, y bajo ninguna circunstancia serán negados estos bienes o servicios a persona alguna.

Artículo 66, fracción I

Informar al consumidor previamente sobre el precio de contado del bien o servicio de que se trate, el monto y detalle de cualquier cargo si lo hubiera, el número de pagos a realizar, su periodicidad, el derecho que tiene a liquidar anticipadamente el crédito con la consiguiente reducción de intereses, en cuyo caso no se le podrán hacer más cargos que los de renegociación del crédito, si la hubiere **en la telefonía celular se deberán precisar los términos de rescisión del contrato que a este compete, que podrá ser en cualquier momento ajustándose a los términos del propio contrato, cuando una falta o violación en los términos del mismo o no se esté de acuerdo con la calidad del servicio o el aparato. Los intereses, incluidos los moratorios, se calcularán conforme a una tasa de interés fija o variable.**

Artículo 86. En los contratos de adhesión de prestación de servicios, el consumidor gozará de las siguientes prerrogativas:

I. ...

II. ...

III. Dar por terminada la prestación de los servicios:

a. Básicos, por medio de la rescisión del contrato, cuando hubiere una falta o violación en los términos del mismo o en las disposiciones en esta ley establecidas, ajustándose al propio contrato.

b...

Artículo Segundo. Se reforma el artículos **64, fracciones VIII y XVI, y se agrega un párrafo segundo del artículo 65 de la Ley Federal de Telecomunicaciones para quedar como sigue:**

Artículo 64. La Secretaría llevará el Registro de Telecomunicaciones, que incluirá el servicio de radiodifusión, en el que se inscribirán:

...

VIII. Las tarifas al público de los servicios de telecomunicaciones;

...

...

...

...

XVI. En los casos de contratación de telefonía móvil, los concesionarios deberán solicitar la credencial para votar emitida por el Instituto Federal Electoral y/o cédula única del registro nacional de población (CURP) y/o pasaporte, y acompañarlo con constancia de domicilio oficial con recibo de agua, luz y/o teléfono, además de la impresión de la huella dactilar directamente en tinta y/o electrónicamente. En el caso de teléfonos públicos fijos convencionales y celulares deberá ofrecer el registro de

la llamada que incluya número telefónico y ubicación del teléfono. En estos contratos **se separará con claridad y se informará al consumidor, el costo por el Servicio y el costo del aparato, y lo términos de la rescisión anticipada. En caso de no estar de acuerdo con cualquiera de ellos: estos contratos deberán de contar con la opinión favorable de la Procuraduría Federal del Consumidor.**

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 27 de marzo de 2012.— Diputado Eduardo Alonso Bailey Elizondo (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Economía, y de Comunicaciones, para dictamen.

LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

«Iniciativa que reforma los artículos 4o., 19 y 41 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, a cargo del diputado Marcos Pérez Esquer, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito diputado Marcos Pérez Esquer, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), concordantes con el diverso 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, presenta para su análisis y dictamen la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 4, fracciones I, XVIII, XXIII y XXVII, 19, fracciones I y II y 41 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG); para tal efecto, procedo a dar cumplimiento a los elementos indicados en el numeral 78 del citado ordenamiento reglamentario.

I. Encabezado o título de la propuesta

A quedado precisado en el primer párrafo de este documento.

II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver

La presente iniciativa tiene por objeto contribuir al mejoramiento del Sistema de Contabilidad Gubernamental que deriva del artículo 73, fracción XXVIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), para lo cual se propone establecer en los numerales objeto de modificación que la información financiera que generen los sujetos obligados por la ley de los distintos órdenes de gobierno, relativa a los ingresos, egresos –particularmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación– y de carácter patrimonial, deberá presentarse en los “formatos” que al efecto apruebe el Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac), a efecto de posibilitar la fácil comparación de la información en comento y así contribuir a la armonización de la contabilidad gubernamental.

III. Argumentos que la sustenten (Exposición de Motivos)

El estado es la institución formada para asegurar a la sociedad, las condiciones y relaciones para la vida en colectivo. Con ese fin, el estado debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para alcanzar la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación, según lo establece el artículo 26 de la Constitución federal.

La planeación del desarrollo nacional lleva implícita una fase de programación y otra de presupuestación. Si bien la Carta Magna no contiene alguna norma que indique expresamente tal vinculación, es innegable que ésta existe. Así lo corrobora la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), habida cuenta que contiene múltiples disposiciones que articulan las actividades del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Presupuesto de Egresos de la Federación.¹

Sobre el “Presupuesto”, autores como María Amparo Casar Pérez y Fausto Hernández Trujillo señalan que –para cualquier persona, empresa o gobierno–, el “presupuesto” es ante todo un plan de acción de gasto para un periodo futuro, generalmente un año, a partir de los ingresos disponibles.²

Para otros como Inocencio Sánchez, el presupuesto es una herramienta de planificación, coordinación y control de

funciones que presenta en términos cuantitativos las actividades a ser realizadas por una organización, con el fin de dar el uso más productivo a sus recursos, para alcanzar determinadas metas. “En otras palabras, es un plan de acción dirigido a cumplir una meta prevista, expresada en valores y términos financieros que, debe cumplirse en determinado tiempo y bajo ciertas condiciones previstas”.³

El término, llevado al ámbito del sistema de planeación nacional, permite definir al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) como aquel documento jurídico, contable y de política económica –aprobado por la Cámara de Diputados a iniciativa del presidente de la República–, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.

Cecilia Licona Vite al abordar el tema, señala que el PEF es un importante instrumento de fijación de políticas públicas y un desglose de los gastos necesarios para el gobierno del país; precisando que es el mecanismo primordial del estado para la organización de las funciones encomendadas a todos los órganos que lo integran, los que sólo pueden operar y asumir sus responsabilidades cuando cuentan con recursos financieros a su disposición, por lo que a su juicio, es el componente fundamental de la Hacienda Pública federal y es la autorización indispensable para que se lleve a cabo el gasto público federal.⁴

Como se aprecia, en el ámbito del sector público, **el presupuesto constituye un documento que presenta una triple vertiente: política, jurídica y contable.** Es un documento *político* en la medida que constituye el principal instrumento del que dispone el gobierno para expresar y alcanzar los objetivos que se ha propuesto. Es un documento *jurídico* en el cual se formula una autorización del techo máximo de gasto y una previsión de los ingresos que se prevén obtener durante el ejercicio, y se aprueba por la Cámara. Finalmente, **es un documento de carácter contable, pues posibilita hacer un control y un seguimiento del mismo.**

Desde su origen, el presupuesto del sector público ha sido concebido básicamente como un instrumento de control de las acciones de los políticos, con el fin de evitar comportamientos de corrupción y establecer límites a los recursos que se ponen a su disposición.

De ahí la importancia contable del presupuesto, pues una adecuada estructura y configuración, posibilita obtener fácilmente información sobre el detalle de los recursos que se gastan, así como sobre los bienes y servicios a los que se destinan y, sobre todo, con qué finalidad y a quien iban destinados.

En este contexto, lo deseable es el presupuesto constituya una buena herramienta para controlar el gasto; que sea un buen instrumento para asignar recursos entre objetivos alternativos y que sirva para facilitar la utilización eficiente de los mismos.

Ello explica que en distintos países se haya optado por ir introduciendo cambios en sus normas aplicables a la gestión y a la presupuestación, guiados por cuatro razones principales: 1) para mejorar el proceso de asignación de recursos entre diferentes opciones; 2) para mejorar la eficiencia –y obtener “el máximo” producto con los recursos disponibles; 3) para mejorar la transparencia y el rendimiento de cuentas; y 4) para ahorrar recursos.

Tal vez los primeros esfuerzos encaminados a vincular los recursos públicos con los resultados, esto es, a construir un presupuesto explícitamente orientado a resultados, se dieron en 1949 en Estados Unidos, cuando la Comisión Hoover sobre la Organización del Poder Ejecutivo recomendó que el presupuesto del gobierno federal se reorganizara para adoptar un presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos⁵.

A principios de los años noventa, en todo el mundo adquirió fuerza esta idea, robustecida con la experiencia adquirida a raíz del uso de las diferentes técnicas presupuestarias y del desarrollo de las tecnologías y de los sistemas de información, entre otros factores.

Así, adquirió carta de naturalización la definición de “presupuesto orientado por resultados”, entendido como todo aquel presupuesto que incluye información sobre la finalidad de lo que hacen o harán las diversas entidades con los recursos que reciben.

Lógicamente, para que un documento presupuestario sea útil y eficaz para dar cuenta de lo que se está haciendo o lo que se hará, **debe mostrar datos comprensibles, claros, asequibles y sobre todo “comparables” y susceptibles de “armonizarse” con los datos que arrojan otros documentos de esa misma naturaleza.**

Ello explica que dentro del proceso de “presupuestación orientada a resultados” se identifican cuatro cuestiones relevantes: 1) La vinculación con la estrategia; 2) El seguimiento, evaluación y presentación de resultados; 3) El uso de la información sobre resultados; y 4) El cambio de cultura.⁶

Es fácil imaginar que no resulta nada fácil alcanzar ese propósito relativo a la “armonización presupuestaria” y en general, la “armonización de la contabilidad gubernamental, pues existen diversos ejecutores del gasto público con normas de control y contabilidad gubernamental diferentes; que además, **operan en forma cotidiana con formatos y bajo criterios diferentes.**

Lo anterior motivó que se advirtiera la necesidad de establecer normas y mecanismos que permitan “homogeneizar las clasificaciones económicas”, a efecto de posibilitar la agregación de los datos mediante el uso de estructuras comunes para todo el sector público.⁷

Eso implicó un replanteamiento de la “Contabilidad Gubernamental”; un auténtico cambio en el que no sólo se planifiquen los sucesivos cambios normativos a realizar, sino que además impulse la participación de todos los agentes inmersos en el proceso, con un claro fin: **producir información financiera “homogénea” que redunde en una mejor rendición de cuentas sobre el gasto público y mayor transparencia hacia la sociedad.**

En nuestro país, el proceso de armonización de la contabilidad gubernamental constituye, por tanto, un reto titánico, pues debe posibilitar que la información que se genere sobre los ingresos, egresos y la patrimonial de la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos, se presente de manera homogénea.⁸

Ese fue precisamente, el propósito de la reforma procesada en 2008 al artículo 73, fracción XXVIII de la Constitución Federal⁹ en congruencia con lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012¹⁰, que se estructura siguiendo cinco ejes rectores:

1. Estado de derecho y seguridad,
2. Economía competitiva y generadora de empleos,
3. Igualdad de oportunidades,

4. Sustentabilidad ambiental; y

5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Como parte del eje rector número 2 “Economía competitiva y generadora de empleos”, el numeral 2.1 “Política hacendaria para la competitividad”, establece como objetivo el relativo a “Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica”.

Para lograr esa meta, el PND establece diversas estrategias, entre las cuales destaca la identificada como 1.3 relativa a “Garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público para asegurar que los recursos se utilicen de forma eficiente, así como para destinar más recursos al desarrollo social y económico.”

En forma paralela, el eje número 5 del PND relativo a la materia de transparencia y rendición de cuentas, establece como objetivo 5 el de “Promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno”.

Al respecto, la estrategia 5.5 establece la **necesidad de promover los mecanismos para que la información pública gubernamental sea clara, veraz, oportuna y confiable.**

El PND aclara que dicha información pública generada y en posesión de las instancias de gobierno, no tiene un beneficio real si no resulta comprensible, lo que evidencia la imperiosa necesidad de que las dependencias y entidades de la administración pública pongan a disposición del público información confiable, oportuna, clara y veraz.

Actuando en congruencia con esos ejes rectores, objetivos y estrategias, en junio de 2007 el titular del Ejecutivo federal presentó, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Reforma Hacendaria conocida como: “Por los que Menos Tienen”.¹¹

La propuesta se integró por distintas iniciativas de reformas en materia tributaria, federalismo fiscal, sistema tributario y gasto público.

Precisamente en el paquete de reformas impulsadas en materia de “gasto público”, el gobierno federal propuso **“homologar” la contabilidad gubernamental en las tres ór-**

denes de gobierno conforme a las mejores prácticas internacionales.

Derivado de ello, se reformó el artículo 73, fracción XXVIII, a través del cual se facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de contabilidad gubernamental, asegurando así la presentación homogénea de información financiera –de ingresos y egresos, así como patrimonial– para la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político administrativos, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

Luego, el objetivo que guió al Ejecutivo federal al impulsar esa reforma constitucional, fue que en el registro, presentación y reportes sobre sus activos, pasivos, ingresos y gastos, todas las entidades públicas que ejercen recursos públicos federales apliquen los mismos principios, reglas e instrumentos de la contabilidad gubernamental.

Lo anterior, **con el fin de posibilitar comparaciones y mediciones en aspectos tales como la eficacia económica y la eficiencia del gasto** con los ingresos públicos, así como la administración de la deuda pública, incluyendo obligaciones contingentes y el patrimonio del estado.

El artículo segundo transitorio del decreto de reforma del 7 de mayo de 2008 relativo al artículo 73, fracción XXVIII, determinó que el Congreso de la Unión debía “aprobar las leyes que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el decreto, a más tardar en un plazo de un año”.

Dada la generalidad de ese enunciado normativo, se pensó que el Congreso de la Unión podía optar por reformar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), particularmente, el Título Cuarto “Del Gasto Federal en las Entidades Federativas” y el Título Quinto “Contabilidad Gubernamental”; o expedir un cuerpo legal específico destinado a regular la armonización de la contabilidad gubernamental.

El Poder Legislativo optó por expedir la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), misma que entró en vigor el 1 de enero de 2009¹², con el objetivo principal de establecer los criterios generales que rigen la contabilidad gubernamental y la información financiera que generan de los entes públicos con el fin de lograr su adecuada armonización.

Acorde a lo previsto en el texto constitucional, la ley establece un marco institucional incluyente de los distintos ór-

denes de gobierno y autoridades en materia de contabilidad gubernamental; y crea un Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac), como órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental, **cuya tarea inicial será emitir las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos.**

Derivado de la aprobación de la ley, así como de las resoluciones del Conac, surge un auténtico Sistema de Contabilidad Gubernamental, mismo que –se espera– generará beneficios tangibles en materia de información financiera, toma de decisiones de los gobiernos, transparencia y rendición de cuentas.

Dicho sistema se caracteriza por los siguientes conceptos:

- Armonización de las cuentas públicas;
- Considerar las mejores prácticas contables nacionales e internacionales;
- Clasificadores presupuestarios, listas de cuentas y catálogos de bienes o instrumentos similares que permitan su interrelación automática;
- Integrar en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable;
- Registro automático y por única vez de las transacciones;
- Generar, en tiempo real, estados financieros y de ejecución presupuestaria;
- Información veraz y oportuna para la toma de decisiones;
- Medición de la eficacia, economía y eficiencia;
- Publicar información contable, presupuestaria y programática, en páginas electrónicas;
- Información, transparencia y rendición de cuentas.¹³

De lo anterior, puede advertirse que el propósito de la ley y del sistema en su conjunto, es que **todas las entidades públicas apliquen los mismos principios, reglas e “instrumentos” de la contabilidad gubernamental** para facilitar tanto el registro y la fiscalización de sus activos, pasi-

vos, ingresos y gastos como mediciones de aspectos como la eficacia, la economía y eficiencia del gasto y los ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del estado.

Lógicamente, ello implica un trabajo arduo que requiere necesariamente de un esfuerzo conjunto de todas las autoridades involucradas, **a fin de identificar las múltiples diferencias conceptuales, normativas y técnicas que hasta ahora se tienen** en los distintos sistemas contables y de rendición de cuentas; y partiendo de ello, **efectuar su modificación con base en los requerimientos que implican los nuevos procesos**. Ése es sin duda alguna el mayor reto en la implementación del Sistema de Contabilidad Gubernamental,

Como puede vislumbrarse, ese proceso entraña un verdadero cambio cultural que además, debe realizarse en los plazos que el propio ordenamiento contempla.

En efecto, la LGCG impone una serie de **obligaciones a cargo de las entidades federativas y los municipios, mismas que deben solventarse en ciertos plazos** mediante una labor de coordinación entre ambos niveles de gobierno, según lo prevé el artículo 1 de la LGCG, como se expone enseguida.

1. A partir del 1 de enero de 2012, los estados y municipios deben realizar registros contables con base acumulativa y en apego al marco conceptual, postulados básicos, normas y metodologías que establezcan los momentos contables, clasificadores y manuales de contabilidad gubernamental armonizados y de acuerdo con las respectivas matrices de conversión con las características señaladas en los artículos 40 y 41 de la LGCG; así como emitir información contable, presupuestaria y programática sobre la base técnica prevista en los documentos técnicos contables referidos¹⁴.

2. A partir del inicio del ejercicio 2012, los estados deben emitir las cuentas públicas conforme a la estructura establecida en los artículos 53 y 54 de la ley, mismas que serán publicadas para consulta de la población en general; y

3. A partir del 1 de enero de 2013, los municipios deben emitir información periódica y elaborar sus cuentas públicas conforme a lo dispuesto en el artículo 55 de la ley.

4. A partir del 1 de enero de 2013, los estados y municipios deben integrar el inventario de bienes muebles e inmuebles a que se refiere la ley; efectuar los registros contables y la valuación del patrimonio; generar indicadores de resultados sobre el cumplimiento de sus metas; publicar información contable, presupuestaria y programática en sus respectivas páginas de Internet; y operar y generar información financiera en tiempo real sobre el ejercicio de los ingresos y gastos y sobre las finanzas públicas.

Dada la complejidad de las obligaciones en cita, los especialistas vislumbraron desde la expedición de la ley, la persistencia de retrasos en los resultados esperados.

De acuerdo con el último reporte del Conac, **sólo tres entidades federativas reportaron en 2011, un cumplimiento total de las obligaciones** que debieron solventar a partir de enero de 2010¹⁵, a saber: el Distrito Federal, estado de México y Guanajuato. En contraste, los estados de Baja California Sur, Guerrero y Nayarit **no registran avances en el tema**.

22 estados reportaron un progreso parcial y sólo 4 dieron cumplimiento a los lineamientos que están dentro del área del Poder Ejecutivo.

“Los avances en cuanto a la armonización contable en estados y los ayuntamientos no son los esperados, considerando la fecha establecida para su cumplimiento”, comentó el gerente senior de la Práctica de Asesoría Contable y Mercados de capital de KPMG, Noé Camarago¹⁶

En lo que se refiere al establecimiento de un consejo de armonización contable en cada entidad a que se refiere el artículo décimo séptimo transitorio del Presupuesto de Egresos 2011, y que es pieza fundamental para homologar los estatutos financieros de sus haciendas, diez estados aún no lo hacen: Coahuila, Baja California Sur, Durango, Hidalgo, Jalisco, Querétaro, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán; de los restantes, 20 ya lo estructuraron y dos más están en proceso.¹⁷

Partiendo de esos números, se espera que los municipios **se atrasen aún más** en el cumplimiento de sus obligaciones, dado que no todos tienen recursos para tener los soportes técnicos¹⁸.

Según estimaciones de la consultoría Price Water House Coopers, **70 por ciento de los 2 mil 500 municipios que hay en el país no tienen el dinero necesario para implementar sistemas** que permitan dar cumplimiento a la ley en los plazos que ésta contempla.¹⁹

Lo anterior implica que **7 de cada 10 ayuntamientos no cuentan con la infraestructura necesaria para emitir información financiera tal como marca la ley.**

Consecuentemente, de los 2 mil 450 Municipios que tiene contabilizados el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), sólo 735 –aproximadamente– cuentan con los recursos suficientes para poner en práctica los lineamientos que derivan de la Ley y las normas del Conac.

Por ello, el Conac envió una serie de cuestionamientos a las haciendas estatales y municipales con el objetivo de indagar cómo se encuentran en la parte de sistemas y evitar “medicar sin conocer la enfermedad”.²⁰

Luego, aún contando con la LGCG y los plazos fijados en ésta, así como los instrumentos que a la fecha ha emitido el Conac, en México se sigue enfrentando el grave problema de que **la contabilidad gubernamental no es susceptible de ser comparada, particularmente, derivado de que utilizan términos, metodologías, criterios y formatos diferentes.**

A eso se suma la falta de capacidad de ciertas entidades federativas y municipios del país, que les impide adoptar e implementar con la celeridad deseada la totalidad del esquema legal.

Por ello, con el fin de avanzar en ese proceso de armonización contable, se estima conveniente **proponer una reforma legal que permita dotar expresamente de facultades al Conac para determinar los formatos en que los sujetos obligados por la ley deberán presentar la información financiera que exige la ley, particularmente, el Presupuesto de Egresos, posibilitando así el uso de instrumentos idénticos que posibiliten la comparación de los datos que contienen.**

Si bien a la fecha, el Conac ha emitido una serie de instrumentos contables tales como el marco conceptual; los postulados básicos; la norma y metodología para el registro de los momentos contables de los ingresos y de los egresos; el clasificador por rubros de ingresos; el clasificador por objeto del gasto; el clasificador por tipo de gasto; el plan de

cuentas; la estructura de los estados financieros básicos y características de sus notas; la clasificación funcional del gasto; y los lineamientos para medir los avances físico y financieros; **ha quedado de relieve que aún contando con ellos, las entidades federativas no se encuentran en condiciones de cumplir con sus obligaciones, al carecer de la capacidad económica o técnica para implementar en forma total y con la mayor inmediatez, el Sistema de Contabilidad Gubernamental previsto en la ley,** o bien, carecen de una voluntad real para ello; siendo inconcuso que tratándose de los municipios, los resultados negativos serán aún mayores.

En efecto, los informes rendidos por los estados y municipios hasta el momento, ponen de manifiesto múltiples deficiencias, las cuales pueden ser agrupadas, de acuerdo con su naturaleza, en dos grandes bloques:

1. Omisiones, dado que la información incluida en los estados contables públicos resulta incompleta, implicando la ausencia de partidas o valores relevantes; y
2. Incoherencias, pues se han advertido datos que no concuerdan al ser expresados simultáneamente en diferentes estados, o la información que se presenta contiene valores ilógicos o imposibles.

Con la propuesta, por tanto, se busca acelerar la implementación del sistema; aprovechar la experiencia adquirida en el nivel federal que ya cuenta con formatos depurados para la presentación de esa información, por ejemplo, para la elaboración del Presupuesto de Egresos, permitiendo su comparación conforme a los máximos estándares internacionales; así como vencer la “resistencia” que también se ha advertido de algunas entidades para adoptar el nuevo esquema que incluso, puede resultarles más chocante si se considera que éste deriva y deben asumirlo por imperativo legal.

No pasa inadvertido, que en los Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental aprobados por el Conac en sesión del 13 de agosto de 2010, mismos que sirven de referencia general para uniformar los métodos, procedimientos y prácticas contables, el marcado con el número 6, relativo al Registro e Integración Presupuestaria, se define en los siguientes términos: “La información presupuestaria de los entes públicos se integra en la contabilidad **en los mismos términos que se presentan en la Ley de Ingresos y en el Decreto del Presupuesto de Egresos,** de acuerdo a la naturaleza económica que le corresponda. El registro

presupuestario del ingreso y del egreso en los entes públicos se debe reflejar en la contabilidad, considerando sus efectos patrimoniales y su vinculación con las etapas presupuestarias correspondientes”.

Sin embargo, además de que este señalamiento no es lo suficientemente explícito respecto a la facultad del Conac para establecer formatos que permitan la presentación homogénea de la información financiera, el hecho de que esta indicación se encuentre en un “postulado” y no en la ley, ha llevado a considerar que se trata de directrices orientadoras y no obligatorias para los sujetos obligados, lo que ha conducido a algunas entidades federativas a insistir en la presentación de su información financiera, –particularmente su Presupuesto de Egresos– **en un esquema o formato que impide u obstaculiza su comparación**, lo que evidentemente atenta contra el propósito de una contabilidad gubernamental homogénea.

Acorde a tal argumentación, propone reformar los artículos 4, fracciones I, XVIII, XXIII y XXVII, 19, fracciones I y II y 41 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, a efecto de:

1. Establecer que la información financiera que generen los sujetos obligados por la ley de los distintos órdenes de gobierno, relativa a los ingresos, egresos –particularmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación– y de carácter patrimonial, deberá presentarse en los “formatos” que al efecto apruebe el Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac), permitiendo de este modo la fácil comparación de la información en comento y así contribuir a la armonización de la contabilidad gubernamental.

IV. Fundamento Legal

Lo constituyen los artículos 71 fracción II y 78 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), concordantes con el diverso 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mismos que quedaron precisados desde el inicio de este documento.

V. Denominación del proyecto de ley o decreto

También fue precisado al inicio de este documento y lo es “proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 4, fracciones I, XVIII, XXIII y XXVII, 19, fracciones I y II y 41 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental

VI. Ordenamientos a modificar

Como lo indica el título referido, es la Ley General de Contabilidad Gubernamental

VII. Texto normativo propuesto

En mérito de lo anterior, someto a consideración de ese honorable pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

Artículo Único. Se **reforman** los artículos 4, fracciones I, XVIII, XXIII y XXVII, 19, fracciones I y II y 41 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 4. Para efectos de esta ley se entenderá por:

I. Armonización: la revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes a nivel nacional, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que las rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental, y de las características y contenido de los principales informes de rendición de cuentas, **mediante los formatos para la emisión y presentación de la información financiera y demás instrumentos que determine el consejo.**

II. a XVII. ...

XVIII. Información financiera: la información presupuestaria y contable expresada en unidades monetarias, sobre las transacciones que realiza un ente público y los eventos económicos identificables y cuantificables que lo afectan, la cual puede representarse por reportes, informes, estados y notas que expresan su situación financiera, los resultados de su operación y los cambios en su patrimonio; **y mediante los formatos para la emisión y presentación de la información financiera que para tal efecto determine el consejo;**

XIX. a XXII. ...

XXIII. Normas contables: los lineamientos, metodologías, procedimientos técnicos **y formatos para la emisión y presentación de la información financiera**, dirigidos a dotar a los entes públicos de las herramientas necesarias para registrar correctamente las operaciones que afecten su contabilidad, con el propósito de generar información veraz y oportuna para la toma de decisio-

nes y la formulación de estados financieros institucionales y consolidados;

XXIV. a XXVI. ...

XXVII. Postulados básicos: los elementos fundamentales de referencia general para uniformar los métodos, procedimientos, prácticas contables y **formatos para la emisión y presentación de la información financiera**;

XXVIII. y XXIX. ...

Artículo 19. Los entes públicos deberán asegurarse que el sistema:

I. Refleje la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos y **formatos para la emisión y presentación de la información financiera** que establezca el Consejo;

II. Facilite el reconocimiento y la **comparación** de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales de los entes públicos;

III. a VII. ...

Artículo 41. Para el registro único de las operaciones presupuestarias y contables, los entes públicos dispondrán de clasificadores presupuestarios, listas de cuentas, catálogos de bienes, **formatos para la emisión y presentación de la información financiera** o instrumentos similares que permitan su interrelación automática y **comparación**.

VIII. Artículos Transitorios

Sobre el particular, se proponen los siguientes:

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

Artículo Segundo. Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de este decreto, el consejo deberá elaborar y aprobar los formatos para la emisión y presentación de la información financiera a que se refiere la ley, mismos que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación y en los medios oficiales de difusión en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Artículo Tercero. En tanto se expidan los formatos a que se refiere este decreto por parte del consejo, los sujetos obligados podrán seguir utilizando los que tengan a su disposición, siempre que no resulten contrarios a la presente ley.

Notas:

1. Ejemplo de tal vinculación son la fracción XXII del artículo 22 de la LFPRH indica que la estructura programática es el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, que define las acciones que realizan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el PND y en los programas y presupuestos; el artículo 16 de la misma Ley, según el cual la Ley de Ingresos y el PEF se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, mismos que junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el PND y los programas que derivan del mismo.

En el mismo sentido, la fracción I del artículo 24 de la LFPRH, establece que la programación y presupuestación del gasto público comprende las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del PND y, en su caso, de las directrices que el Ejecutivo Federal expida en tanto se elabore dicho Plan, en los términos de la Ley de Planeación.

2. CFR. Casar Pérez María Amparo y Fausto Hernández Trujillo, ¿Qué es el Presupuesto Federal?, CIDE, consultable en www.presupuestoy-gastopublico.org

3. Sánchez, Inocencio, Presupuesto y Control Presupuestario, consultable en www.inosanchez.com

4. CFR. Licona Vite, Cecilia, ¿Tiene facultad el Presidente de la República para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados?, Quórum Legislativo 92, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México Enero-Marzo 2008, p. 88.

5. Maluquer I Amorós, Salvador y Tarrach I Colls Anna, Gestión estratégica del presupuesto y orientación a resultados: La reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales, julio, 2006, p. 11.

6. Ídem.

7. Ídem.

8. Cabe señalar que en el orden internacional se ha avanzado notablemente en el proceso de “armonización” de los presupuestos. Muestra de ello es que desde 1997 el *Grupo Homogéneo para la Cooperación Internacional (HGIS)* trabaja por la construcción presupuestaria dentro de los presupuestos de cada Estado, que permita agrupar y ordenar en conjunto los gastos de los distintos ministerios de finanzas o hacienda en materia de “cooperación al desarrollo”. De esta forma, se puede comprobar de un solo vistazo cuáles son los principales gastos internacionales. Información publicada en el sitio <http://www.minbuza.nl/es/ministerio/cooperacionaldesarrollo/presupuestohomogeneoparalacooperacioninternacional.html>

9. Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008, en vigor al día siguiente de su publicación.

10. Consultable en <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

11. Casi en forma simultánea a la propuesta de reforma constitucional, el Gobierno Federal a través de la Unidad de Contabilidad e Informes de la Gestión Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante oficio-circular 309-A.-0490/2007 publicada en el DOF el 28 de diciembre de 2007, dispuso las bases del *Sistema de Contabilidad Gubernamental*, con el fin de “armonizar” los sistemas contables de entes autónomos, estados, municipios y distrito federal, integradas por un Marco Conceptual, Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental y las Normas Generales de Información Financiera. Información consultable en www.hacienda.gob.mx/scg

12. Decreto publicado en el DOF el 31 de diciembre de 2008.

13. CFR. Alcalde Virgen, Moisés, Manual de Contabilidad Gubernamental, Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac), consultable en su sitio de internet www.conac.gob.mx

14. A la fecha y de acuerdo con sus atribuciones, el Conac ha emitido los siguientes instrumentos:

- Marco conceptual del Sistema de Contabilidad Gubernamental;
- Postulados básicos;
- Norma y metodología para el registro de los momentos contables de los ingresos y de los egresos;
- Clasificador por rubros de ingresos;

- Clasificador por objeto del gasto;

- Clasificador por tipo de gasto;

- Plan de cuentas;

- Estructura de los estados financieros básicos y características de sus notas;

- Clasificación funcional del gasto;

- Lineamientos para medir los avances físico y financieros.

15. Las obligaciones a cargo de los Estados en 2010, consistieron modularmente en adoptar e implementar las decisiones y normas del Conac.

16. Franco, Fernando, Armonización Contable Municipal: Sólo tres entidades avanzan en la armonización contable; En *El Economista*, 25 de octubre de 2011, consultable en <http://eleconomista.com.mx/estados/2011/10/25/solo-tres-entidades-avanzan-armonizacion-contable>.

17. Ídem.

18. Ídem.

19. Ídem.

20. Ídem.

IX, X Y XII. Lugar, fecha, nombre y rúbrica del iniciador.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de marzo de 2012.— Diputado Marcos Pérez Esquer (rúbrica).

«Texto Vigente»

Artículo 4. Para efectos de esta ley se entenderá por:

I. Armonización: la revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes

a nivel nacional, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que las

rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental, y de las características y

contenido de los principales informes de rendición de cuentas;

II. a XVII. ...

XVIII. Información financiera: la información presupuestaria y contable expresada en unidades monetarias, sobre las transacciones que realiza un ente público y los eventos económicos identificables y cuantificables que lo afectan, la cual puede representarse por reportes, informes, estados y notas que expresan su situación financiera, los resultados de su operación y los cambios en su patrimonio;

XIX. a XXII. ...

XXIII. Normas contables: los lineamientos, metodologías y procedimientos técnicos, dirigidos a dotar a los entes públicos de las herramientas necesarias para registrar correctamente las operaciones que afecten su contabilidad, con el propósito de generar información veraz y oportuna para la toma de decisiones y la formulación de estados financieros institucionales y consolidados;

XXIV. a XXVI. ...

XXVII. Postulados básicos: los elementos fundamentales de referencia general para uniformar los métodos, procedimientos y prácticas contables;

XXVIII. y XXIX. ...

Artículo 19. Los entes públicos deberán asegurarse que el sistema:

I. Refleje la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el consejo;

II. Facilite el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales de los entes públicos;

III. a VII. ...

Artículo 41. Para el registro único de las operaciones presupuestarias y contables, los entes públicos dispondrán de clasificadores presupuestarios, listas de cuentas y catálogos de bienes o instrumentos similares que permitan su interrelación automática.

Texto Propuesto

Artículo 4. Para efectos de esta ley se entenderá por:

I. Armonización: la revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes a nivel nacional, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que las rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental, y de las características y contenido de los principales informes de rendición de cuentas, **mediante los formatos para la emisión y presentación de la información financiera y demás instrumentos que determine el Consejo.**

II. a XVII. ...

XVIII. Información financiera: la información presupuestaria y contable expresada en unidades monetarias, sobre las transacciones que realiza un ente público y los eventos económicos identificables y cuantificables que lo afectan, la cual puede representarse por reportes, informes, estados y notas que expresan su situación financiera, los resultados de su operación y los cambios en su patrimonio; **y mediante los formatos para la emisión y presentación de la información financiera que para tal efecto determine el Consejo;**

XIX. a XXII. ...

XXIII. Normas contables: los lineamientos, metodologías, procedimientos técnicos **y formatos para la emisión y presentación de la información financiera**, dirigidos a dotar a los entes públicos de las herramientas necesarias para registrar correctamente las operaciones que afecten su contabilidad, con el propósito de generar información veraz y oportuna para la toma de decisiones y la formulación de estados financieros institucionales y consolidados;

XXIV. a XXVI. ...

XXVII. Postulados básicos: los elementos fundamentales de referencia general para uniformar los métodos, procedimientos, prácticas contables **y formatos para la emisión y presentación de la información financiera;**

XXVIII. y XXIX. ...

Artículo 19. Los entes públicos deberán asegurarse que el sistema:

I. Refleje la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos y **formatos para la emisión y presentación de la información financiera** que establezca el Consejo;

II. Facilite el reconocimiento y **la comparación** de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales de los entes públicos;

III. a VII. ...

Artículo 41. Para el registro único de las operaciones presupuestarias y contables, los entes públicos dispondrán de clasificadores presupuestarios, listas de cuentas, catálogos de bienes, **formatos para la emisión y presentación de la información financiera** o instrumentos similares que permitan su interrelación automática y **comparación**.

Transitorios

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

Segundo. Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de este decreto, el Consejo deberá elaborar y aprobar los formatos para la emisión y presentación de la información financiera a que se refiere la ley, mismos que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación y en los medios oficiales de difusión en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Tercero. En tanto se expidan los formatos a que se refiere este decreto por parte del Consejo, los sujetos obligados podrán seguir utilizando los que tengan a su disposición, siempre que no resulten contrarios a la presente ley.

Palacio Legislativo, a 27 de marzo de 2012.— Diputado Marcos Pérez Esquer (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública, para dictamen.

