



# Diario de los Debates

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

Poder Legislativo Federal, LX Legislatura

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

Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria Gilberto Becerril Olivares	Presidenta  Diputada Ruth Zavaleta Salgado	Director del Diario de los Debates Jesús Norberto Reyes Ayala
Año II	México, DF, jueves 13 de diciembre de 2007	Sesión No. 36 Anexo I

## SUMARIO

### INICIATIVAS

De conformidad con el artículo primero del acuerdo de la Mesa Directiva por el que se determina dar trámite correspondiente a las iniciativas de ley o decreto y proposiciones con punto de acuerdo registradas en el orden del día del 13 de diciembre de 2007.

Que reforma el artículo 7 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, suscrita por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. Se turna a la Comisión de Energía. . . . .

7

Que reforma los artículos 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 76 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Patricia Castillo Romero, del Grupo Parlamentario de Convergencia. Se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia. . . . .

9

Que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Patricia Castillo Romero, del Grupo Parlamentario de Convergencia. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales. . . . .

15

Que reforma la fracción II del artículo 30 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Ma. de los Ángeles Jiménez del Castillo, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. Se turna a la Comisión de Justicia. . . . .	<b>19</b>
Que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas disposiciones de la Ley de Expropiación, a cargo del diputado Carlos Sánchez Barrios, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y Gobernación. . . . .	<b>21</b>
Que adiciona un artículo 213 Ter al Código Penal Federal y un Título Quinto a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a cargo del diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Se turna a las Comisiones Unidas de Justicia, y de la Función Pública. . . . .	<b>23</b>
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Salud, y expide la Ley Federal de Técnicas de Reproducción Humana Asistida, a cargo del diputado Alberto Esteva Salinas, del Grupo Parlamentario de Convergencia. Se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Salud, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. . . . .	<b>29</b>
Que reforma los artículos 65, 74, 83 y 131 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, a cargo del diputado Joel Guerrero Juárez, suscrita por integrantes de la Comisión Especial de atención a pueblos que viven en el bosque. Se turna a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. . . . .	<b>36</b>
Que adiciona un artículo 115 Bis al Código Penal Federal, a cargo de la diputada Ma. de los Ángeles Jiménez del Castillo, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. Se turna a la Comisión de Justicia. . . . .	<b>39</b>
Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, a cargo del diputado Érick López Barriga, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público. . . . .	<b>41</b>
Que reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales. . . . .	<b>44</b>
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Agraria, a cargo de la diputada Leticia Díaz de León Torres, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. Se turna a la Comisión de Reforma Agraria. . . . .	<b>53</b>
Que reforma la fracción X del artículo 7 de la Ley General de Educación, a cargo de la diputada Guadalupe Socorro Flores Salazar, del Grupo Parlamentario del	

Partido de la Revolución Democrática. Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos. . . . .	62
Que reforma los artículos 3 y 5 de la Ley de Seguridad Nacional, a cargo del diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Se turna a la Comisión de Gobernación. . . . .	65
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las leyes del Servicio Público de Energía Eléctrica, y Federal de Telecomunicaciones, a cargo del diputado José Antonio Almazán González, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Se turna a las Comisiones Unidas de Energía y de Comunicaciones. . . . .	71
Que reforma y adiciona los artículos 62 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Juan de Dios Castro Muñoz y Omeheira López Reyna, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales. . . . .	73
Que reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado René Lezama Aradillas, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales. . . . .	82
Que reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Carlos Madrazo Limón, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales. . . . .	85
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a cargo de la diputada Holly Matus Toledo, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia. . . . .	88
Que reforma el artículo Décimo Transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a cargo del diputado Sergio Hernández Hernández, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Se turna a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Seguridad Social. . . . .	92
Que reforma el artículo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo del diputado Ramón Landeros González, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. Se turna a la Comisión de Gobernación. . . . .	95
<b>VOLUMEN II</b>	
Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Marcos Matías Alonso, suscrita por integrantes de la Comisión de Asuntos Indígenas. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales. . . . .	99
Que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario	

del Partido Acción Nacional. Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. . . . .	<b>109</b>
Que reforma diversas disposiciones de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, a cargo del diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Se turna a las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Agricultura y Ganadería, y de Ciencia y Tecnología. . . . .	<b>115</b>
Que reforma el artículo 182-R del Código Federal de Procedimientos Penales, a cargo del diputado Gustavo Fernando Caballero Camargo, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Se turna a la Comisión de Justicia. .	<b>118</b>
Que reforma y adiciona el artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Mario Eduardo Moreno Álvarez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión de Seguridad Pública. . . . .	<b>120</b>
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros; General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; y sobre el contrato de seguro, a cargo del diputado Mariano González Zarur, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público. . . . .	<b>125</b>
Que reforma el artículo el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Raúl Cervantes Andrade, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. . . . .	<b>132</b>
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, a cargo del diputado Ramón Pacheco Llanes, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Se turna a la Comisión de Energía. . . . .	<b>134</b>
Que reforma y adiciona el artículo 68 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, a cargo del diputado Óscar Gustavo Cárdenas Monroy, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y suscrita por diputados integrantes de la Comisión de Comunicaciones. Se turna a la Comisión de Comunicaciones. . . . .	<b>139</b>
Que reforma y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Martín Ramos Castellanos, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. . . . .	<b>140</b>
Que reforma los artículos 12 y 13 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a cargo del diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Se turna a la Comisión de Seguridad Pública. . . . .	<b>147</b>

Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, a cargo del diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Se turna a la Comisión de Justicia. . . . .	<b>152</b>
Que reforma el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales. . . . .	<b>157</b>
Que expide la Ley de Conservación y Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, a cargo del diputado Héctor Padilla Gutiérrez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Se turna a las Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería, de Desarrollo Rural, Asuntos Indígenas, y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. . . . .	<b>160</b>
Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, de la Ley General de Inversión Extranjera, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y de la Ley Aduanera, a cargo del diputado Héctor Padilla Gutiérrez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público. . . . .	<b>182</b>



---

\* INICIATIVAS

**«Iniciativa que reforma el artículo 7 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, suscrita por diversos diputados del Grupo Parlamentario del PAN**

Los suscritos diputados Luis Alonso Mejía García, Yadhira Yvette Tamayo Herrera, Alonso Manuel Lizaola de la Torre, Carlos Alberto García González, Rolando Rivero Rivero y Salvador Arredondo Ibarra, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad conferida por la fracción II, del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 55 fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración del Pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 7 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Actualmente las empresas modernas son controladas y dirigidas a través de lo que se conoce como sistemas de gobierno corporativo. Las estructuras definidas por este tipo de sistemas determinan las responsabilidades de los miembros de las empresas y la distribución de los derechos entre los participantes de las mismas. Las actividades directivas, gerenciales y operacionales, por mencionar algunas, quedan perfectamente delimitadas y son del conocimiento público.

Entre las ventajas con las que cuentan las organizaciones inmersas en sistemas de gobierno corporativo están las relacionadas con la identificación y administración oportuna de riesgos y oportunidades de crecimiento para las propias empresas, desde una perspectiva proactiva que evita que sean los factores externos los que controlen y determinen los futuros de las organizaciones.

Una característica fundamental de los sistemas de gobierno corporativo es que provee a las empresas de una estructura que es encabezada por un consejo de administración. Di-

---

\* Tramitadas, conforme al Acuerdo de la Junta de Coordinación Política que se encuentra publicado en la página 41 del volumen principal de esta sesión.

cho consejo es de vital importancia para la consecución de objetivos en una empresa moderna, ya que es el encargado de planificar los medios para alcanzarlos y posteriormente, hacer un seguimiento del desempeño general de la organización.

El consejo de administración es el encargado de velar por la visión del negocio y los intereses de los accionistas. Asimismo, es capaz de ejercer un juicio objetivo sobre los asuntos corporativos con independencia de los organismos que regulan la empresa, en aras de lograr el correcto cumplimiento de las metas establecidas a priori.

Una empresa que posee un efectivo sistema de gobierno corporativo generalmente se preocupa por invertir en más y mejor formación de capital humano, en desarrollar mejores prácticas que la conviertan en una entidad más competitiva. En las empresas en las que se aplica el gobierno corporativo se aspira a alcanzar una mayor transparencia, que otorgue estabilidad y sustento para la organización.

En México, desde hace años las grandes empresas han implantado sistemas de gobierno corporativo en sus organizaciones internas. Incluso, con el conocimiento que se tiene de los beneficios que proporcionan, se ha tratado de aplicar dicho modelo en las empresas paraestatales.

Por ejemplo, en el caso de Pemex, el sistema de gobierno corporativo fue implantado desde 1992. De esta manera, en el artículo 6o. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios se establece que Pemex “será dirigido y administrado por un Consejo de Administración, que será el órgano superior de gobierno de la industria petrolera” y dado que Pemex es el encargado de “ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal” según lo referido en el artículo 2o. de la misma ley, la importancia del Consejo de Administración de Pemex es inobjetable para el pueblo de México.

Ciertamente, la intención de aplicar prácticas de Gobierno Corporativo en la empresa nacional más importante sí existe. Nuestra legislación efectivamente contempla la existencia de un Consejo de Administración de Pemex, lamentablemente, su conformación y marco de aplicación se encuentran distantes de lo que en la actualidad requiere una empresa de la envergadura de Petróleos Mexicanos.

Mientras que las normas corporativas de las grandes empresas modernas prevén la conformación de Consejos de

Administración a partir consejeros independientes, consejeros ciudadanos o figuras similares, el artículo 7o. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios ordena que el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos se componga por “once miembros propietarios, a saber: Seis representantes del Estado designados por el Ejecutivo federal, entre los que deberá estar el secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, que deberán ser miembros activos de dicho sindicato y trabajadores de planta de Petróleos Mexicanos”.

Como se ha mencionado anteriormente, los consejos de administración de las empresas tienen entre sus funciones principales el velar por el patrimonio de las mismas y a favor de los derechos e intereses de los accionistas, que en el caso de Pemex, somos todos los mexicanos. Estos principios que son aplicables en cualquier consejo de administración, para Pemex pueden resultar ambiguos, ya que sus integrantes, al ser miembros del sindicato o de entidades reguladoras de la paraestatal, pueden caer en conflictos de interés respecto a lo que puede ser benéfico para Pemex.

Al definir la conformación del Consejo de Administración de Pemex, la legislación puede provocar contradicciones. El consejo debe velar por el patrimonio y desarrollo de la empresa; sin embargo, para el caso de Pemex, el consejo está integrado por miembros que en algunas ocasiones pueden representar intereses contrarios al beneficio de la empresa (ya sea porque son reguladores o recaudadores de ella), y que no necesariamente son expertos en el ámbito de ejecución de la paraestatal.

En lo que concierne a la planeación financiera de la empresa, si bien es cierto que el Consejo de Administración de acuerdo a la ley tiene la facultad de aprobar los ingresos y gastos de Pemex, éstos deberán ser autorizados posteriormente tanto por la SHCP, como por este Poder Legislativo. Con esto se observa que, en la realidad, la paraestatal sigue manteniendo una fuerte tutela gubernamental, que en la práctica le impiden realizar las estrategias y planes de inversión pertinentes.

Referente a los aspectos de transparencia y rendición de cuentas, con el esquema de gobierno corporativo de Pemex, no queda claro quién o quiénes son los responsables del desempeño óptimo de la empresa. Con la estructura actual no son ni el Consejo de Administración, ni el director

general, ni el Sindicato de Trabajadores los responsables reales de los resultados de la paraestatal.

Estas inconsistencias también se reflejan en el hecho de que Pemex no tenga una contraloría propia. Existe el órgano interno de control, pero éste no depende de la administración general ni del Consejo de Administración, sino de la Secretaría de la Función Pública. Cabe mencionar que a Pemex lo auditan en la actualidad más de cinco organismos diferentes y se le aplican más de 250 auditorias al año. A pesar de ello, difícilmente se podrá señalar algún responsable de que Pemex logre metas específicas.

Lo anterior es preocupante, ya que si Pemex no opera adecuadamente, en la práctica no se podrá responsabilizar a la administración ni al Consejo de Administración, ya que se podrá argumentar que el problema es del Congreso por no cambiar las leyes que limitan su accionar, o de la Secretaría de Hacienda por imponerle una carga fiscal muy elevada.

Por tanto, para que Petróleos Mexicanos pueda mantenerse como empresa 100 por ciento estatal y crecer al ritmo que la sociedad mexicana le exige, es necesario aprovechar de manera efectiva los mecanismos de control corporativo de las empresas privadas y aplicarlos a la empresa pública. Para Pemex, uno de sus grandes retos estriba en encontrar la manera de funcionar como una verdadera empresa en beneficio de todos los mexicanos.

Luego entonces, es necesario fortalecer en la entidad el sistema de gobierno corporativo. Esto no implica una privatización ni una pérdida de soberanía. Entre las compañías petroleras estatales que han introducido y aplicado cabalmente el gobierno corporativo están: la British Petroleum (1977), Repsol (1989) Petrobras y Petrochina, ambas en el 2000 y Statoil en el año 2001. La experiencia ha demostrado que cuando estas empresas petroleras modificaron su gobierno corporativo, también experimentaron mejorías en su desempeño: en la producción, la tasa de reposición de reservas, la generación de efectivo y la eficiencia del capital.

Pemex debe contar con un sistema de gobierno corporativo eficiente que permita a los mexicanos, como accionistas que somos, obtener los mejores resultados de la empresa y la rendición de cuentas que esperamos. Los esfuerzos de buen gobierno se verán recompensados también al lograr que la sociedad confíe en Pemex y en su actuación.



Para ello, se requiere que el máximo órgano de gobierno de la paraestatal, el Consejo de Administración, cuente entre sus miembros con consejeros profesionales y de probado conocimiento y prestigio en el sector, que sean capaces de modificar la estructura operativa de la entidad; capaces de cumplir y hacer cumplir las normas y directrices establecidas, garantizando así la transparencia, la objetividad y claridad en la asignación y administración de los recursos financieros de la organización.

En atención a lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa que reforma la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, en los siguientes términos

#### **Decreto que reforma el artículo 7o. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, para fortalecer en esa entidad el gobierno corporativo**

**Único.** Se reforma el artículo 7o. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, para quedar como sigue

**Artículo 7o.** El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos se compondrá de trece miembros propietarios, a saber:

Ocho representantes del Estado designados por el Ejecutivo federal, entre los que deberán estar el director general de Petróleos Mexicanos, el secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales, un director general de los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos, el cual se designará de forma rotatoria, de acuerdo a la agenda del Consejo; y cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, que deberán ser miembros activos de dicho sindicato y trabajadores de planta de Petróleos Mexicanos.

Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, a 27 de noviembre de 2007.— Diputados: Luis Alonso Mejía García, Yadhira Yvette Tamayo Herrera, Alonso Manuel Lizaola de la Torre, Carlos Alberto García González, Rolando Rivero Rivero, Salvador Arredondo Ibarra, (rúbricas).»

**Se turna a la Comisión de Energía.**

#### **«Iniciativa que reforma los artículos 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 76 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Patricia Romero Castillo, del Grupo Parlamentario de Convergencia**

La que suscribe, Patricia Castillo Romero, diputada de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa que reforma, adiciona y modifica los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la Ley de Amparo, al tenor de lo siguiente:

El amparo es un juicio constitucional autónomo, iniciado ante tribunales de la federación, por la acción ejercitada por la persona contra todo acto o ley que considera violatorio de sus garantías individuales, en las hipótesis previstas en el artículo 103 constitucional; su objeto es declarar inconstitucional un acto o ley, anulándolo o nulificándole en relación con el agravio y restituir el pleno goce de sus garantías.

Al hablar del juicio de Amparo considero de relevancia mencionar uno de los creadores del mismo, por lo que mencionaré un breve antecedente de quién fue don Mariano Otero; este personaje nace en Guadalajara, Jalisco. En 1835 se recibe de abogado; ejerce su carrera y pronto tiene prestigio como profesionista y como orador. En 1841 es nombrado delegado por Jalisco a la Junta de Representantes de los Departamentos.

En 1842, es electo diputado al Congreso Nacional Extraordinario; en el mismo año, don Mariano Otero, en concordancia con las ideas de Rejón, emite un voto particular, con la finalidad de crear un medio protector de la Constitución, para defender al individuo contra las violaciones cometidas por cualquiera de los tres Poderes Federales, agregando la necesidad de crear las garantías individuales, quedando plasmadas estas ideas en el artículo 25 del acta de reforma de 1847, mediante la cual se establecía que cualquier habitante de la república podía ser amparado por los tribunales de la federación, contra actos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, estableciéndose asimismo que estos tribunales se concentrarían a conceder su protección al individuo que

solicitará el amparo de la Justicia Federal, sin hacer declaración general respecto al acto o Ley impugnada, creándose el principio de relatividad de las sentencias de amparo, conocida también como la fórmula Otero, la cual refiere que “la sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse su queja, sin hacer una declaración general respecto a la ley o acto que la motivare”.

Es un hecho histórico, inmoderado y sin antecedente similar en la historia del derecho mexicano, la cantidad grotesca de amparos contra la nueva ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), que vulnera las garantías de seguridad jurídica y social de millones de derechohabientes.

Este precedente hace que volteemos, analicemos y determinemos sobre el principio de relatividad de las sentencias de amparo, marcado en la ley en lo correspondiente a que las sentencias de amparo sólo protegen al quejoso o quejosos.

Resulta obsoleto este principio ante un antecedente como los amparos presentados en contra de la ley del ISSSTE, ya que finalmente es un solo acto emitido por la autoridad correspondiente el que viola las garantías individuales de miles de personas, de tal manera que para efectos de funcionalidad y la correcta aplicabilidad de este derecho que como individuos la constitución nos concede, es permisible hacer una reflexión de la practicidad que la fórmula Otero adquiere en un movimiento de masas.

Si bien es cierto que el amparo es la figura Jurídica más representativa del derecho mexicano y que es la base de la restitución de las garantías individuales, dentro del cual la declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica general, que realicen los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación dentro del juicio de amparo no tendrá efectos generales, beneficiando por tanto solamente a la parte que promovió el juicio de garantías, pero dejando subsistente la Ley para los demás gobernados; estamos hablando de un acto incoherente que la ley establece, ya que al limitarse la eficacia protectora del amparo al sujeto que actuó dentro de un procedimiento, se provoca una importante desigualdad ante la ley, pues la norma declarada inconstitucional se sigue aplicando a todos aquellos que no promovieron el juicio de garantías. Dicho en otras palabras, se impone un tratamiento desigual a sujetos que se encuentran en los mismos supuestos normativos.

Aunado a lo anterior uno de los principios más elementales de la democracia dice que la ley debe tratar a todos los ciudadanos por igual, evitando discriminación entre ellos; sin embargo, es claro que esta fórmula es contradictoria en muchos sentidos.

Además de lo manifestado en líneas anteriores, es importante hacer referencia a que no existe economía procesal que la multicitada fórmula Otero tiene como consecuencia; es decir, una de las reacciones ipso facto que se presentan es la saturación de trabajo en los tribunales; la extensa duración del procedimiento, el alto costo económico para el Estado, de tal manera que la eliminación de esta fórmula permitirá una pronta y expedita impartición de justicia.

Finalmente, el Estado debe generar las condiciones necesarias para que la solución de los conflictos se haga en juicios con procedimientos breves, que brinden la oportunidad de la consecuencia eficaz de la reparación del daño.

La columna vertebral de la protesta son los maestros que integran la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación. Sin embargo, la demanda se ha ido dispersando a otros sectores. Prestigiosos académicos del Colegio de México se han amparado. Lo han hecho también Magistrados y numerosos empleados de confianza. También trabajadores administrativos, técnicos y manuales.

El 11 de septiembre de 2006 ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y representantes de la impartición de justicia de todo el país presentaron el libro blanco de la reforma judicial, en cuyas páginas están los resultados de la Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano, el cual contiene 33 acciones para llevar a cabo la reforma judicial integral.

De manera más específica, el libro blanco identifica tres grandes ejes de acción para una reforma judicial integral, entre ellos la reforma del amparo como una condición previa y necesaria, pero no suficiente, para mejorar sustantivamente la impartición de justicia del país, pues ésta es la institución que articula y da congruencia al conjunto del sistema.

Por su parte, entre las 33 acciones para la reforma judicial integral se encuentra el reformar el amparo mediante modificaciones legislativas y a través de la jurisprudencia.

Ahora bien, el juicio de amparo es un medio procesal constitucional del ordenamiento jurídico mexicano, que tiene por objeto específico hacer real, eficaz y práctica, las garantías individuales establecidas en la Constitución, buscando proteger de los actos de todas las autoridades sin distinción de rango, inclusive las más elevadas, cuando violen dichas garantías, lo anterior está regulado por la carta fundamental y la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se basa en la idea de limitación del poder de las autoridades gubernamentales, la cual jurídica y lógicamente resulta de la decisión de la soberanía que en los primeros artículos de la Constitución garantiza los derechos humanos. Tan sólo los actos emitidos por la Suprema Corte de Justicia y los relacionados con materia electoral quedan fuera de su acción.

De esta forma, el Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de garantías, controla los actos de los demás poderes y los suyos, e impone la supremacía de la Constitución, ya que priva de eficacia legal y material los actos de autoridad que no se ajustan a los términos y el sentido de los preceptos constitucionales, relativos a los derechos humanos y, en ciertos casos, por la extensión del sistema en la garantía de legalidad, controla particularmente las resoluciones de los tribunales de justicia, administrativos y del trabajo federales y locales, que no se apegan a las leyes que dichos tribunales deben aplicar en el ejercicio de sus atribuciones.

Sin embargo, al realizar el propósito indicado, el Judicial Federal no se erige en superior de los demás poderes, porque aún cuando juzga a sus actos concretos y a veces puede obligarlos, en ejecución de sentencia protectora, a que ejerzan de nuevo sus atribuciones en el sentido que resulte de esa sentencia, no lo hace así como autoridad superior jerárquica, sino como autoridad jurisdiccional encargada de resolver una controversia en la cual interviene como parte la autoridad de que se trate y, si la pierde en el litigio, debe someterse al sentido del fallo.

En efecto, los jueces de amparo no son superiores jerárquicos de las autoridades responsables, no están facultados para prescribirles el sentido en que deben actuar, ni menos las órdenes concretas que deben expedir; en principio, la decisión del juez de amparo no revoca ni nulifica la ley o el acto de autoridad sometido a su conocimiento, sino que la estimación de inconstitucionalidad y la consiguiente

protección concedida al agraviado tienen solamente el efecto de poner a la persona, a los bienes o a los derechos del quejoso a salvo de la aplicación de la ley o de la ejecución del acto reclamado, sin perjuicio ninguno de que esa ley y dicho subsistan íntegramente en sus términos, en cuanto a las terceras personas que no acudieron al amparo.

De esa manera se cree que la actuación del juez federal no redundaría en un conflicto de poderes, pues la concesión del amparo deja a la autoridad responsable en el pleno ejercicio de sus atribuciones, y si bien en un gran número de casos la obliga, cuando es administrativa, judicial o del trabajo, a dictar una nueva resolución que restituya al agraviado el uso y disfrute de la garantía que haya sido violada; esa nueva resolución no obedece a la supremacía del juez de amparo, que la motiva por su fallo protector; sino directa y exclusivamente de la superioridad jerárquica de la Constitución, en el sentido declarado en cada caso concreto por el órgano respectivo del Poder Judicial Federal, al que la Carta Magna ha facultado para interpretarla, pues ése es el sentido natural y jurídico de los diferentes preceptos que determinan sus atribuciones en la materia de garantías.

Además, la acción de la justicia federal, en el ámbito de las garantías no ataca nuestro régimen federal, pues los fallos de los tribunales federales que imparten amparo contra las leyes o los actos de autoridades locales, propiamente no invaden la soberanía del Estado, al que dichas autoridades pertenecen, pues por virtud y efecto del pacto federal, las soberanías de los estados quedaron limitadas en todas aquellas materias que la constitución reservó expresamente a la federación, de acuerdo con el sentido de su artículo 124, y el 103, fracción I, que atribuye a los tribunales federales la resolución de las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales y, como ese precepto, no distingue cuál sea particularmente la autoridad a que se refiere, las comprende todas, tanto las federales como las locales.

Y aún hay que agregar que el artículo 133 previene que la Constitución es la ley suprema de la Unión, de todo lo cual se sigue que constitucionalmente las autoridades de los estados deben someterse a las resoluciones que los tribunales federales pronuncien en relación con el régimen de garantías instituido en la propia Constitución.

Así, se ve que la intervención de los tribunales federales para controlar en un proceso judicial la actuación de las autoridades de los estados en lo que atañe a la efectividad de las garantías constitucionales no invade en manera alguna

las respectivas soberanías locales, sino que nuestro régimen federativo los autoriza expresamente para actualizar y realizar el sistema de garantías en el ámbito de las jurisdicciones locales.

A diferencia de otros sistemas jurídicos con medios de control constitucional como el juicio de amparo; en el caso mexicano, actualmente el juicio de amparo no nulifica ni deroga la ley que es impugnada y que los tribunales declaran inconstitucional, sino que al quejoso se le otorga protección en contra de dicha ley de manera particular, bajo el principio de relatividad de las sentencias; es decir solamente se aplica al agraviado que obtenga el amparo constitucional contra el acto o ley impugnado, sin que se pueda hacer extensivo a otras personas.

Sin embargo, a través de la jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los juicios de amparo en última instancia puede declarar la inconstitucionalidad de una ley, lo que obligaría a los tribunales de menor jerarquía a aplicar la interpretación del Poder Judicial al resolver juicios sobre el mismo tema.

El juicio de amparo es un medio de control constitucional del sistema legal mexicano, en adición a la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional. A diferencia de estos dos últimos, el juicio de amparo es promovido por cualquier particular que considere que sus garantías individuales han sido violadas por alguna autoridad.

Este juicio de garantías se extiende a un minucioso control de la constitucionalidad y legalidad, que consiste, primero, en revisar la aplicación concreta de la ley hecha por la autoridad responsable, y segundo, en examinar si el acto reclamado expresa su fundamento legal y motivo de hecho, con el objeto de determinar si ese fundamento y ese motivo son o no pertinentes, pero todo esto restringido a los actos de las autoridades que tengan alguna relación con los derechos del hombre garantizados en la Constitución.

Asimismo, el juicio de amparo tiene como fin evitar que actos de autoridades contravengan directamente la Constitución o que las leyes en que dichos actos se apoyan sean contrarios a la Constitución.

La Constitución Política es la ley suprema, debe prevalecer sobre cualquiera otra disposición y sus disposiciones referentes a los derechos humanos –los cuales garantiza en sus primeros 28 artículos– deben ser norma limitativa de la ac-

tuación de todas las autoridades, porque tales derechos son base imprescindible de la convivencia social y, en consecuencia, su efectividad práctica debe ser reconocida y aplicada por los órganos gubernativos, a fin de que sus actividades se desarrollen sin violación de ninguno de los derechos humanos.

La presente iniciativa propone la derogación del principio de relatividad de las sentencias de amparo, tratándose del amparo contra leyes conocidas como “fórmula Otero” y contenida en la fracción II del artículo 107 constitucional.

Dicha fracción, en su primera parte, tiene el siguiente texto: “la sentencia [de amparo] será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”.

De acuerdo con ese precepto, la declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica general (ley, tratado, reglamento, etcétera) que realicen los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación dentro de un juicio de amparo no tendrá efectos generales, beneficiando por tanto solamente a la parte que promovió el juicio de garantías, pero dejando subsistente el acto para los demás gobernados a los que sea aplicable.

La eliminación de la fórmula Otero ha sido demandada desde hace muchos años y, con muy interesantes argumentos, por juristas como Héctor Fix Zamudio. Sin embargo, el principio de relatividad también tiene sus defensores, quienes incluso sostienen que es justamente debido a esta fórmula que se ha salvado el juicio de amparo, porque de otro modo el Poder Judicial federal no habría podido resistir las “presiones” de los otros poderes.

Para entender cabalmente la propuesta que hace el Grupo Parlamentario de Convergencia vale la pena tratar de sintetizar los argumentos principales de cada una de las posturas.

En contra de la eliminación de la fórmula Otero se esgrimen las siguientes razones:

A) Se dice que de dotar de efectos *erga omnes* a las resoluciones de amparo el Poder Legislativo quedaría supeditado al judicial, lo que provocaría el desequilibrio entre los poderes del Estado.

Respecto a este punto, vale la pena recordar que, como señala Fix Zamudio, "...la intervención de los tribunales en la delicada función de proteger las disposiciones constitucionales contra extralimitaciones de cualquier autoridad, incluyendo las legislativas, no ha producido los conflictos políticos que se vaticinaban, sino todo lo contrario: se ha establecido una corriente de comprensión entre los órganos legislativos y los judiciales, debido a la labor eminentemente técnica y delicadamente equilibradora de los segundos".

Es importante destacar que en este supuesto no se trata de una oposición entre órganos del poder; no es que litiguen entre sí el Poder Judicial y el Legislativo. Por el contrario, lo que sucede es que se da una confrontación entre lo previsto en la Constitución y lo realmente actuado por el Poder Legislativo; por tanto, no es que el Judicial anule por sí y ante sí un acto de otro poder, es la Constitución la que lo hace, imponiéndose de esta forma a todos los poderes, incluyendo al Judicial pues sus resoluciones en todo caso deben estar dictadas conforme al texto de la Constitución.

Con ese mismo argumento, entonces tampoco sería válido que los jueces anularan los actos del Poder Ejecutivo (con efectos frente a todos) porque también en esa misma lógica se estaría vulnerando el principio de división de poderes y creando una potencial situación de enfrentamiento entre los órganos de poder público. Hoy la realidad funcional de muchos países, como señala Fix Zamudio en el texto ya transcrito, desmiente esta postura y afianza día a día la legitimidad y la necesidad de los órganos de la justicia constitucional.

B) La declaración general de inconstitucionalidad, en caso de instaurarse, podría privar de su vigencia a alguna norma jurídica "cuyos resultados aplicativos en la realidad económica, social, política o cultural de México puedan ser benéficos o convenientes para la colectividad".

Este argumento es totalmente erróneo, ya que, en principio, a nadie debe beneficiar un acto inconstitucional;

En segundo lugar, si en efecto la aplicación del acto inconstitucional es más benéfica que lo estipulado por la Constitución, entonces lo que hay que hacer es modificar la Constitución y no convalidar con argumentos utilitaristas la subversión del sistema jurídico;

En tercer término, ¿puede alguien legítimamente beneficiarse de actos que sean contrarios a la Constitución y ade-

más esgrimir tales beneficios para mantener la fórmula Otero? El despropósito de este argumento es de una entidad muy difícil de superar.

C) Finalmente, también se dice que la fórmula Otero representa una tradición histórica muy importante que hay que preservar. Por una parte, se sostiene, es heredera del principio clásico de *res inter alios acta*, según el cual los efectos de los actos jurídicos se deben limitar a las partes que en ellos intervienen y no afectar a los que no han tenido que ver en una determinada relación jurídica; por otro lado, se considera que es una parte importante de la tradición jurídica nacional, al haberse mantenido vigente durante más de 150 años.

A favor de la supresión de la mencionada "Fórmula" se suelen esgrimir los siguientes argumentos:

A) Al limitarse la eficacia protectora del amparo al sujeto que actuó dentro de un procedimiento se provoca una importante desigualdad ante la ley, pues la norma declarada inconstitucional se sigue aplicando a todos aquellos que no promovieron el juicio de garantías.

Esto supone la consagración jurídica de la desigualdad, pues desde el propio texto constitucional se impone un tratamiento desigualitario a sujetos que se encuentran en los mismos supuestos normativos. En este sentido, se puede sostener que la fórmula Otero choca con uno de los principios más elementales de la democracia: aquel de acuerdo con el cual la ley debe tratar a todos los ciudadanos por igual, evitando situaciones que pueden representar una discriminación de *iure* entre ellos.

Sumado a la discriminación jurídica que suponen, a los efectos relativos de las sentencias de amparo también se le achaca que detienen el flujo de inversión privada hacia diversos sectores de la economía nacional, pues con tales efectos se mantienen varias facultades del gobierno y la burocracia que son inconstitucionales. Su derogación, se dice, "favorecería el Estado de derecho y la credibilidad de la institución judicial".

B) Al no permitir la declaración general de inconstitucionalidad se va en contra del principio de economía procesal, pues se llega al absurdo de tener que seguir promoviendo juicios de amparo contra leyes que han sido declaradas inconstitucionales un sinnúmero de veces.

Esto supone una carga añadida para el Poder Judicial federal que va en detrimento de una pronta y expedita administración de justicia.

C) Finalmente, un tercer argumento importante es que con la fórmula Otero se burla de forma ostensible el principio de supremacía constitucional, pues se condiciona la superioridad de la Carta Magna al hecho de promover y ganar un amparo;

Es decir, para todos aquellos que por ignorancia, por falta de recursos o por no haber podido superar los innumerables tecnicismos consagrados en la Ley de Amparo no han podido obtener una sentencia favorable de los jueces federales, la supremacía constitucional es puro papel mojado, pues se siguen aplicando las leyes, reglamentos o tratados que ya han sido considerados inconstitucionales.

La supremacía constitucional no puede limitarse a las partes que participaron en un juicio, sino que debe ser concebida como una fuerza irresistible que arrastra a las normas inconstitucionales fuera del ordenamiento jurídico; de otra manera, la Constitución no sería en realidad una norma suprema, sino una ley cuya superioridad estaría sujeta a que se realizaran una serie de variables en ausencia de las cuales valdrían más las otras (que se supone están por debajo de ella dentro de la construcción jerárquica del ordenamiento).

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

**Decreto por el que reforman, adicionan y modifican los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Primero.** Se reforma la fracción segunda del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 107. ...**

I. ...

II. Tratándose del amparo contra leyes, la sentencia, además de ocuparse de los individuos promoventes amparándolos y protegiéndolos en el caso sobre el que verse la queja, hará una declaración general respecto de la ley que la motivare.

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 76 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 76. ...**

Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo contra leyes se ocuparán de las personas físicas o morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, amparándolas y protegiéndolas en el caso específico, si procediere sobre el que verse la demanda; haciendo una declaración general respecto de la ley que la motivare. Esta declaración tendrá efectos generales respecto a las personas que se ubiquen en los supuestos de la ley recurrida.

### **Transitorios**

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

Diputada Patricia Castillo Romero (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia.**

### «Iniciativa que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Patricia Castillo Romero, del Grupo Parlamentario de Convergencia»

Patricia Obdulia Castillo Romero, diputada federal por el Grupo Parlamentario de Convergencia de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 fracciones II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55 fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; presento ante el Pleno de la honorable Cámara de Diputados, proyecto de modificación y adición al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

#### Exposición de Motivos

La Convención sobre los derechos de los niños.

Considerando que, de conformidad con los principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo se basan en el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

Teniendo presente que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre y en la dignidad y el valor de la persona humana, y que han decidido promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

Reconociendo que las Naciones Unidas han proclamado y acordado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los pactos internacionales de derechos humanos, que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en ellos, sin distinción alguna, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Recordando que en la Declaración Universal de Derechos Humanos las Naciones Unidas proclamaron que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.

Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los ni-

ños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad.

Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión,

Considerando que el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad...

Esta iniciativa de adición constitucional tiene como finalidad la defensa de los derechos de los niños. A través de una exhaustiva investigación de las necesidades que más preocupan en este rubro a la sociedad, se realiza la presente iniciativa con el objeto de combatir la injusticia, y ampliar nuevas voces con el objeto de crear una sociedad justa para el sano desarrollo psicológico, emocional y físico de los niños.

Si bien es cierto que los derechos de la infancia han sido protegidos a través de un amplio catálogo de instrumentos internacionales, también es cierto que los esfuerzos no han sido suficientes para obtener el resultado deseado, que es la aniquilación de los peligros a los que se enfrentan unos de los grupos de particular vulnerabilidad. Por este motivo en las líneas del presente se manifestará la importancia del actuar de la sociedad a través del legislativo con el objeto de asegurar el sano desarrollo de sus miembros más jóvenes.

#### ¿Quién es un niño?

La definición de "niño" propuesta por la CDN comprende a todos los seres humanos menores de 18 años, excepto en los casos en que la legislación nacional pertinente haya adelantado la mayoría de edad. Sin embargo, la Convención destaca que la proclamación de una mayoría de edad anterior a los 18 años debe estar en conformidad con el espíritu de la Convención y sus principios fundamentales y no debe usarse, por tanto, para menoscabar los derechos del niño.

Uno de los derechos que más se defienden en los instrumentos internacionales son los **derechos de protección**, estos derechos son esenciales para preservar a los niños y adolescentes de toda forma de abuso, abandono y explotación (por ejemplo, atención especial a los niños refugiados;

protección contra la implicación en conflictos armados, trabajo infantil, explotación sexual, tortura y drogadicción).

En México las estadísticas son alarmantes, el país es considerado como destino para el turismo sexual y las cifras estimadas lo corroboran: de 1998 al año 2000, entre 16 mil y 20 mil niñas y niños menores de 18 años fueron explotados sexualmente. Así lo indica el Informe Global de Monitoreo de las acciones en contra de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, elaborado por Ecpat Internacional.

Como consecuencia de lo anterior se ha incrementado el aumento de las organizaciones y pornografía en contra de la infancia, así como del tráfico y la trata de personas que afecta los derechos humanos de los niños, por ello es importante protegerlo y propiciar un entorno de seguridad jurídica y de sano desarrollo de las generaciones futuras.

Por lo que resulta de vital importancia, que los poderes de la Unión trabajen en armonía y de manera transversal para dar certidumbre respecto a la protección de las víctimas de esta atrofia social.

En este orden de ideas, es importante modificar el artículo 4o. constitucional con el objeto de prevenir y combatir –eficazmente– la pornografía infantil, el lenocinio, la trata de niños y todos aquellos que deriven de delitos de tipo sexual **elevando a rango constitucional** este derecho en un acto de justicia para los niños y niñas.

Dentro de los acuerdos y consultas para reformar el artículo cuarto constitucional, con el objeto de darle mayor fuerza social a los derechos de la infancia, se reconocen algunos de los contenidos de los tratados internacionales respecto de la infancia, por tanto son altamente perfectibles y progresivos los derechos, libertades y prerrogativas derivadas de su contenido.

Actualmente el artículo 4o. constitucional contiene temas fundamentales como son los siguientes:

- a) La igualdad del varón y la mujer ante la ley, la protección legal de la familia y la planificación familiar.
- b) El derecho a la protección de la salud.
- c) El derecho familiar a la vivienda.

d) El derecho al medioambiente.

**e) Los derechos de las niñas y los niños.**

f) Las personas con discapacidad.

Para los efectos del legislativo nos concentraremos en los derechos de los niños, pero antes reflexionaremos sobre los ideales y los sueños del Congreso Constituyente de 1916-1917, que condensa a parte de sus nobles principios la interiorización nacional de los tratados de los derechos humanos internacionales reconocidos por México, por ello, es que en esta nueva oportunidad histórica de acuerdos democráticos, necesarios para el sano y buen funcionamiento del país, es importante sentar las bases para un México nuevo, más humano y protector que haga realidad las conquistas sociales de la Revolución de 1917 y en el que todos, independientemente del partido, ideología, credo o color estemos de acuerdo, por tanto reflexionemos en los siguientes planteamientos a fin de enriquecer el adecuado funcionamiento de las instituciones republicanas que nos caracterizan.

Por lo visto en:

El Protocolo completo de la ONU, sobre la trata de personas.

La Convención sobre los derechos de los niños.

El Código Penal Federal en sus artículos 200 al 207.

El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

a) Los derechos de las niñas y los niños.

Tradicionalmente los estudios e informes sobre los derechos de la infancia se han sustentado en indicadores relacionados con pobreza, desnutrición y educación, sin considerar la importancia de factores de alto riesgo y oportunidades como son los riesgos en cada una de las etapas de su vida como ejemplo de esto tenemos: la violencia, la pornografía, el lenocinio, la trata de menores y el turismo sexual. La proporción de jóvenes que no estudian o trabajan son factores que afectan directamente a lo largo de su vida a niños, niñas y adolescentes. Las autoridades en México deben tomar en cuenta estos dos componentes, es decir los indicadores sobre supervivencia y los que tienen que



ver con factores de riesgo y oportunidades, lo que nos permitiría dar un panorama más amplio de la situación de los derechos de la infancia en el país, así como su vulnerabilidad ante los factores internos y externos del núcleo familiar, como son: el abandono, la explotación y la mendicidad.

Según datos de INEGI los niños y niñas representan el 39.7 por ciento de la población mexicana. Las tres entidades con mayor proporción de población infantil son:

Guerrero (45.7 por ciento); Chiapas (44.8 por ciento); y Oaxaca (44.5 por ciento).

Las tres con menor proporción son el Distrito Federal (31.5 por ciento); Nuevo León (35.4 por ciento); y Baja California (35.6 por ciento).

Desde una posición global de los estados respecto a las condiciones de vida de los menores, las conclusiones que aquí se presentan es que Nuevo León es el estado que presenta las mejores condiciones de vida para su población infantil, seguido del Distrito Federal, Baja California y Aguascalientes. En contraste, los estados de Oaxaca, Veracruz, Guerrero, Chihuahua y Quintana Roo son las entidades en donde la población infantil es más vulnerable. Además es importante mencionar que el 12.6 por ciento de los niños y niñas menores de quince años en el país son indígenas, y seis estados concentran más de la cuarta parte de su población, por lo anterior se deben adoptar todas las medidas necesarias para proteger los derechos de los niños indígenas y para el disfrute pleno de sus derechos consagrados en la legislación nacional, aún frente a los usos y costumbres que se presentan en las raíces de la sociedad. En este punto los derechos de cada niño han de ser garantizados sin discriminación de ningún tipo, con independencia de la raza, color, sexo, lengua, religión, opiniones políticas o de otro tipo, país o etnia de origen, extracción social, propiedad, discapacidad, nacimiento u otra circunstancia del niño, sus padres o su tutor legal.

De lo anterior, se desprende la idea de que durante muchos años más el país seguirá siendo de niños, niñas y jóvenes. Tomando en cuenta que el proceso de transformación demográfica se inició hace alrededor de tres décadas, de tal manera que entrando en materia los fines de la presente iniciativa abarcan básicamente 3 puntos fundamentales:

- Prevenir y combatir la pornografía infantil, lenocinio, la trata de niños y todos aquellos que deriven de delitos de tipo sexual.

- Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos y;

- Promover la cooperación entre los estados para su sano desarrollo y lograr estos fines.

Para comprender mejor la problemática que el país ha estado vivenciando sobre todo los últimos años en cuanto a los delitos sexuales mencionados en párrafos anteriores, es necesario examinar la raíz del problema, por lo que la hipótesis de los factores que influyen a que el menor caiga en cualquiera de los supuestos mencionados son variados: en primer lugar muchos de estos niños se salen de sus casas en busca de una calidad de vida familiar que en su casa no encuentran ya sea por que existe la violencia intrafamiliar hacia la madre y muchos de ellos fueron abusados sexualmente antes de los 12 años. Son abusados y agredidos verbalmente en sus casas, sin dejar a un lado el abuso físico.

Otra causa son los peligros que implican los centros de convivencia o control de reunión donde tienen acceso a drogas y quedan expuestos a las redes de la delincuencia organizada, en conclusión todos estos factores de riesgo operan en contra de su seguridad como persona sexual y jurídica.

Resumiendo lo anterior las principales causas de la pornografía infantil, el lenocinio, la trata de niños y los demás que se encuentren relacionados con el tema son cuando la persona ha sido violada, ha tenido necesidades económicas, maltrato, carencias afectivas, son huérfanos o bien han sufrido presión de otras personas así como también la falta de autoestima.

En relación a lo anterior y como dato estadístico, la población infantil en México enfrenta serios problemas de pobreza ya que 17.9 millones de niños y niñas menores de 17 años viven en pobreza patrimonial y 6.9 millones en pobreza alimentaria.

Casi el 15 por ciento de la población económicamente activa ocupada entre 12 y 17 años de edad trabaja más de 48 horas de jornada laboral y 42 por ciento de la población en ese mismo grupo trabaja sin remuneración.

Como parte del fortalecimiento de la ley, es necesario además, que la ley actual establezca los elementos normativos para la generación de políticas públicas específicas para poblaciones particulares como lo son los niños y niñas víctimas de la explotación sexual comercial.

En este sentido debemos tener en cuenta una serie de datos obtenidos de los tratados internacionales de los niños y niñas:

- a) Reconocer la vulnerabilidad de los niños víctimas y adaptar los procedimientos de forma que se reconozcan sus necesidades especiales, incluidas las necesidades especiales para declarar como testigos.
- b) Informar a los niños víctimas de sus derechos, su papel, el alcance, las fechas y la marcha de las actuaciones y la resolución de la causa;
- c) Autorizar la presentación y consideración de las opiniones, necesidades y preocupaciones de los niños víctimas en las actuaciones en que se vean afectados sus intereses personales, de una manera compatible con las normas procesales de la legislación nacional.
- d) Prestar la debida asistencia durante todo el proceso a los niños víctimas.
- e) Proteger debidamente la intimidad e identidad de los niños víctimas, esta medida deberá aplicarse incluso en los medios de comunicación y adoptar medidas de conformidad con la legislación nacional para evitar la divulgación de información que pueda conducir a la identificación de esas víctimas.
- f) Velar por la seguridad de los niños víctimas, así como por la de sus familias y los testigos a su favor, frente a intimidaciones y represalias.
- g) Evitar las demoras innecesarias en la resolución de las causas y en la ejecución de las resoluciones o decretos por los que se conceda reparación a los niños víctimas.

De lo anterior se desprenden diversas ideas como la de regenerar a niveles estatal, municipal y federal, el tejido social y de instituciones que permitan detectar con prontitud aquellas zonas, situaciones y grupos de población que son especialmente susceptibles, como el consumo de niñas y niños como mercancías sexuales y evitar que quienes presentan un perfil que los convierten en víctimas potenciales, terminen por ser insertados en el ciclo de explotación sexual y comercial. En este nivel, la legislación debe dar origen a estructuras locales de vigilancia, monitoreo y defensa de los derechos de la infancia.

El combate a las redes de delincuencia organizada vinculadas a la explotación sexual comercial de la infancia, minimizando el carácter comercial de este problema, supone desatender justamente las líneas de acción que son necesarias para estudiar una perspectiva multidisciplinaria del fenómeno, dentro de las cuales se encuentra la criminológico-policíaca, de manera tal que las diversas instancias implicadas en el combate a los delitos asociados infiltren, desmantelen, persigan, procesen y sancionen adecuadamente a quienes utilizan a los niños como mercancías sexuales a través de la cual buscan incrementar sus ganancias.

En este sentido, los estudios más recientes muestran la importancia de brindar tratos diferenciados a las diversas conductas delictivas asociadas a este problema: lenones explotadores, productores, intermediarios, clientes o consumidores.

Si bien es cierto que existe una ley federal en esta materia, tendría que establecer los principios normativos para afectar los ordenamientos administrativos que determinan los ineficientes, obsoletos y discriminatorios procesos de procuración de justicia, y que vuelven a victimizar a niñas y niños en dentro de las instancias ante las cuales se ven sometidas, de tal manera que de lo expuesto en el presente ocurre surge la necesidad de elevar a rango constitucional la esfera jurídica de la infancia en los aspectos mencionados.

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

### **Decreto que adiciona un párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adicionan un párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, para quedar como siguen:

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

I. y IV. ...

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

**El Congreso de la Unión y las legislaturas estatales, así como autoridades administrativas y judiciales, sean federales, estatales o municipales, tomará las medidas necesarias para garantizar la supervivencia de los niños y las niñas, los protegerá de toda forma de utilización sexual que ponga en riesgo su sano desarrollo mental y su integridad física, asimismo el Estado tendrá la obligación de salvaguardar sus derechos humanos y concederá la debida protección legal y asistencia física y psicológica, para el mejoramiento de las condiciones de vida de los menores.**

#### Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de noviembre de 2007.— Diputada Patricia Castillo Romero (rúbrica).»

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

**«Iniciativa que reforma la fracción II del artículo 30 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María de los Ángeles Jiménez del Castillo, del Grupo Parlamentario del PAN**

La que suscribe, María de los Ángeles Jiménez del Castillo, diputada federal por el estado de Querétaro, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la

LX legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le otorgan los artículos 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Pleno iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción segunda del artículo 30 de la Ley de Amparo, a fin de establecer el procedimiento de la notificación de las partes a través de edictos, al tenor de la siguiente:

#### Exposición de Motivos

La interposición del juicio de garantías —juicio de amparo— tiene por objeto proteger, cuidar y abrigar a los ciudadanos que inciten a los órganos de control constitucional contra leyes o actos de autoridad que violen sus garantías individuales.

El artículo 17 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, establece que "...toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales..."

En consecuencia, la justicia debe de ser pronta, expedida y gratuita.

Pero resulta que la Ley de Amparo no regula ni establece la manera en la que habrá de llamarse a juicio a un tercero perjudicado del cual se desconozca su domicilio o se ignore donde se encuentra, razón por la que es necesaria la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que, siguiendo la aplicación del numeral 2 de la Ley de Amparo, los órganos del control constitucional consideran necesariamente, en el supuesto aquí citado de la aplicación del artículo 315 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que a la letra dice:

**Artículo 315.** Cuando hubiere que citar a juicio a alguna persona que haya desaparecido, no tenga domicilio fijo o se ignore dónde se encuentra, la notificación se hará por edictos, que contendrán una relación sucinta de la demanda, y se **publicarán por tres veces**, de siete en siete días, en el **Diario Oficial y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en la república**, haciéndosele saber que debe presentarse dentro del término de treinta días,

contados del siguiente al de la última publicación. Se fijará, además, en la puerta del tribunal, una copia íntegra de la resolución, por todo el tiempo del emplazamiento. Si pasado este término no comparece por sí, por apoderado o por gestor que pueda representarla, se seguirá el juicio en rebeldía, haciéndosele las ulteriores notificaciones por rotulón, que se fijará en la puerta del juzgado, y deberá contener, en síntesis, la determinación judicial que ha de notificarse...

De una interpretación sistemática, lógica y gramatical, las disposiciones legales en comento presentan un serio problema de orden social y económico, cuando una vez hechas las investigaciones respectivas en torno al domicilio o paradero del **tercero perjudicado**, y no se ha podido o no se ha logrado la notificación o el emplazamiento del tercero perjudicado al juicio de amparo, en la práctica, esta situación en ocasiones motiva que el control constitucional solicitado por los particulares interesados en la impugnación de las leyes o de los actos de la autoridad que violen garantías constitucionales, se vea frustrado, en razón de que jueces de distrito o magistrados de circuito consideran como una práctica arraigada y válida que la publicación de los edictos sea a cargo de la parte quejosa del juicio de amparo, cuando de suyo, el imperativo legal aquí invocado, no dice que sea a cargo de la parte quejosa el pago de los derechos de la publicación de los edictos de emplazamiento o, en su caso, el pago del precio de la publicación en un periódico de circulación nacional; empero, los órganos del Poder Judicial de la Federación en los diversos casos han considerado incluso que la rebeldía del solicitante del amparo a afrontar los costos de publicación de edictos de emplazamiento motiva a considerar un desinterés del quejoso en la prosecución del juicio de garantías, por lo que para que su mandamiento de emplazamiento por edictos se efectúe, se procede a decretar como apercibimiento a los quejosos, que se resolverá el sobreseimiento del juicio.

Considerando que el sobreseimiento es un acto procesal que pone fin al juicio de amparo sin resolver la controversia de fondo, sin determinar si el acto reclamado es o no contrario a la Constitución y, por lo mismo, sin fincar derechos u obligaciones en relación con el quejoso y las autoridades responsables, se determina en apercibir al quejoso con resolver el sobreseimiento del juicio por falta de interés en la prosecución judicial, para el supuesto de que el quejoso del juicio no afronte los costos de publicación de los edictos en los plazos fijados en los autos en un periódico de Circulación Nacional o en el Diario Oficial de la Federación.

Los altos costos que implica la publicación de edictos de emplazamiento del tercero perjudicado, tanto en el Diario Oficial de la Federación como en un periódico de circulación nacional, vienen a poner en riesgo la impartición de la justicia, la cual en esta hipótesis no es asequible, pues muchas veces los quejosos son personas de escasos recursos, o los costos de la publicación de los edictos escapan a sus posibilidades económicas, o simplemente el valor pecuniario del objeto materia de la controversia de partes puede resultar inferior a los costos de publicación de los edictos de emplazamiento del tercero perjudicado en los términos que dispone el imperativo legal contenido en el artículo 315 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Sin embargo, en ocasiones los tribunales de la federación han considerado hasta la imposición de medidas de apremio en contra del quejoso para que proceda a realizar la publicación de los edictos a su costa.

Amén de lo anterior, el objeto de las publicaciones es que el tercero perjudicado sea notificado de la radicación del juicio de garantías del cual es parte, pero resulta que hoy por hoy, es poco común que la sociedad compre o adquiera el Diario Oficial de la Federación, desvirtuándose con ello el sentido que se pretende dar a la publicación, es decir, una efectiva notificación al demandado o al tercero perjudicado; por lo que en tal virtud, si lo que se pretende es dar certeza a la notificación, debe hacerse asequible y viable en los periódicos de mayor circulación nacional, y así, sin que existan tantos formalismos procesales o requisitos innecesarios, se permita el acceso a la justicia a todos los gobernados.

Sobre la base de lo expuesto, la que suscribe ha tenido a bien proponer la iniciativa de reforma del tenor literal siguiente:

**Único.** Se **reforma** la fracción segunda del artículo 30 de la Ley de Amparo, para quedar como sigue:

**Artículo 30.** No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, la autoridad que conozca del juicio de amparo, del incidente de suspensión o de los recursos correspondientes, podrá ordenar que se haga personalmente determinada notificación a cualquiera de las partes, cuando lo estime conveniente; y, en todo caso, el emplazamiento al tercero perjudicado y la primera notificación que deba hacerse a persona distinta de las partes en el juicio, se harán personalmente.

Las notificaciones personales se harán conforme a las reglas siguientes:

I. ...

II. Cuando no conste en autos el domicilio del quejoso, ni la designación de casa o despacho para oír notificaciones, la notificación se le hará por lista. En cambio, si no consta en autos el domicilio del tercero perjudicado o de persona extraña al juicio, ni la designación de casa o despacho para oír notificaciones, el empleado lo asentará así, a fin de que se dé cuenta el presidente del tribunal colegiado de circuito correspondiente, al juez o a la autoridad que conozca del asunto, para que dicten las medidas que estimen pertinentes con el propósito de que se investigue su domicilio. Si a pesar de la investigación se desconoce el domicilio, la primera notificación se hará por edictos **en dos periódicos diarios de circulación nacional por dos ocasiones, debiéndose efectuar la publicación de los edictos respectivos dentro del término de treinta días, contados a partir de la primera publicación.**

III. ...

### Transitorio

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

México, Distrito Federal, a 27 de noviembre de 2007.— Diputada María de los Ángeles Jiménez del Castillo (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Justicia.**

### «Iniciativa que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas disposiciones de la Ley de Expropiación, a cargo del diputado Carlos Sánchez Barrios, del Grupo Parlamentario del PRD

El suscrito, diputado federal a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, Carlos Sánchez Barrios, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de las facultades que le conceden los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa de decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas disposiciones de la Ley de Expropiación, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El artículo 27 constitucional establece que la propiedad de tierras y aguas, comprendidas dentro del territorio nacional corresponde a la Nación. El Estado tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, para constituir así la propiedad privada; al mismo tiempo, tiene el derecho a expropiar los bienes que se requieran para el bienestar público, mediante el pago de la indemnización correspondiente.

Sin embargo, es difícil asignar un precio justo a la indemnización. El marco jurídico actual establece que la retribución deberá ser igual al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales, debido a que según el ordenamiento, el propietario acepta tácitamente ese valor cuando paga sus contribuciones con esa base. No obstante, los valores catastrales son, en muchas ocasiones, inferiores al importe real del bien y la responsabilidad de actualizar la tabla de valores es de la autoridad administrativa y no del propietario.

Además, el artículo constitucional señala que el exceso de valor o el demérito que registre la propiedad por mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, quedará sujeto a evaluación pericial y resolución judicial. Ese mismo procedimiento se aplica a los bienes cuyo valor no está fijado en las oficinas rentísticas, como los bienes de uso común.

Por otra parte, la ley reglamentaria de la Ley de Expropiación, no establece los criterios que deberán tomar en cuenta los peritos para asignar el valor al bien, por lo que no existe transparencia en la asignación de la retribución. Esto ha generado que se susciten protestas, pues en algunos casos, la compensación que se paga por el bien expropiado no es suficiente para adquirir uno de características similares, lo que genera graves daños a las personas, sobre todo, cuando el bien expropiado representa todo el patrimonio con el que cuentan.

Así, se sugiere, primero reformar el artículo 27 de la Constitución para asentar que la indemnización, en todos los casos, será el monto equivalente al valor comercial del bien, determinado por un perito público, utilizando los criterios que establezca la Ley de Expropiación.

Con el mismo objetivo, se propone reformar el artículo 10 de la Ley de Expropiación. Los peritos públicos, para obtener la retribución que se otorgará a los propietarios del bien expropiado, realizarán la comparación de ofertas homologas entre el bien a expropiar y un bien con características equivalentes; además, considerarán el costo de la propiedad; es decir, el precio de los materiales y la mano de obra que fueron utilizados en la construcción del bien y en la introducción de los servicios que permitían el uso del inmueble.

Asimismo, se debe incluir en el análisis la capitalización de rentas por un año; esto implica, calcular el valor presente de las rentas que el propietario dejará de percibir durante un año. Cuando el inmueble sea utilizado para vivienda se debe considerar el valor de arrendamiento; cuando sea utilizado para la agricultura, o cualquier otra actividad, el valor de la producción.

Es elemental esta última consideración, porque a pesar de que la retribución sea equivalente al costo de adquirir una propiedad análoga, no siempre es posible encontrarla inmediatamente. Con referencia a ello, el doctor Kauko Viitanen, profesor de la Universidad Tecnológica de Helsinki, escribió que los bienes tienen un valor subjetivo, que depende del uso que cada individuo le da a su propiedad, por lo que la comparación de ofertas homologadas y el análisis de costos no es suficiente para determinar una compensación justa.

La finalidad de la reforma es que el precio de la indemnización sea suficiente para que los afectados adquieran un bien semejante, de manera que no impacten negativamente su modo de vida.

De la misma manera, la Ley de Expropiación deberá establecer los plazos máximos que tendrán los jueces para emitir sus resoluciones, así como los mecanismos que eviten comprometer el erario público en pago de indemnizaciones.

Por lo que se propone adicionar un artículo 10 Bis para establecer que en los juicios de amparo que versen sobre el decreto de expropiación, el juez deba resolver dentro del plazo que fija la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso contrario, además de las sanciones que determina el Código Penal Federal, por retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia, la administración de justicia, deberá pagar de su peculio cualquier incremento de la indemnización originado de la ilegal prolongación del juicio.

Finalmente, con el objetivo de proteger el erario público, propongo adicionar un párrafo II, y recorrer el actual, al artículo 19 de la misma ley, para que el Estado no comprometa más del 0.001 por ciento de sus recursos en indemnizaciones.

Es obligación de quienes integramos esta honorable legislatura, luchar por el desarrollo y la equidad. Es importante el crecimiento económico, pero lo fundamental es que sirva para mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos.

El objetivo de la reforma es evitar disputas con riesgo de violencia, como la ocurrida en San Salvador Atenco, así como los 200 conflictos agrarios, que existían al finalizar la administración anterior y que fueron generados por la inseguridad en la tenencia de la tierra; pero al mismo tiempo, se pretende evitar que se susciten conflictos, como el del predio El Encino, en donde se ponen en jaque los recursos del erario.

Por los motivos expuestos, propongo la siguiente

### **Iniciativa que reforma y adiciona algunas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas disposiciones de la Ley de Expropiación**

**Primero.** Se reforma el párrafo II, de la fracción VI, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

#### **Artículo 27**

Párrafos 1 al 9.....

Fracciones I a V .....

#### **Fracción VI .....**

Las leyes de la federación y de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización será el valor que determine un perito público, conforme los criterios que establece la ley reglamentaria.

Fracciones VII a XX ...

**Segundo.** Se reforman los artículos 10 y 19 de la Ley de Expropiación para quedar como sigue

**Artículo 10.** El precio que se fijará como indemnización por el bien expropiado, será equivalente al valor comercial en el momento que se emita el decreto de expropiación. Este valor será determinado por peritos públicos, que considerarán para sus avalúos los siguientes criterios:

1. Comparación de mercado, que se basa en la obtención de ofertas homologadas entre el bien a expropiar y un bien con características equivalentes.
2. Costo de la propiedad.
3. Capitalización de rentas; que es el valor presente de las utilidades que se dejarán de percibir durante un año.

El resultado del avalúo será publicado en el Diario Oficial de la Federación, como anexo al decreto de expropiación.

#### **Artículo 19 ....**

El Presupuesto de Egresos de la Federación deberá incluir el monto que se pagará por concepto de indemnizaciones por expropiación de bienes. Este monto no deberá representar más del 0.001 por ciento de las erogaciones programadas.

....

....

**Tercero.** Se **adiciona** el artículo 10 Bis a la Ley de Expropiación para quedar como sigue:

**Artículo 10 Bis.** En los juicios de amparo que versen sobre el decreto de expropiación, el juez debe resolver dentro del plazo que fija la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de lo contrario, además de las sanciones que determina el Código Penal Federal, por retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia, la administración de justicia, deberá pagar de su peculio cualquier incremento de la indemnización originado de la ilegal prolongación del juicio.

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** Publíquese el presente decreto en el Diario Oficial de la Federación para su conocimiento general.

Diputado Carlos Sánchez Barrios (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y Gobernación.**

**«Iniciativa que adiciona un artículo 213 Ter al Código Penal Federal y un Título Quinto a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a cargo del diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros, del Grupo Parlamentario del PRI**

El que suscribe, Gerardo Octavio Vargas Landeros, diputado a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXIX-E, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, me permito someter a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 213 Ter al Código Penal Federal y un Título Quinto a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con arreglo en la siguiente:

### Exposición de Motivos

La corrupción, según un estudio del Banco Mundial, es el mayor obstáculo para que los países se desarrollen y logren un crecimiento económico pleno. Es un lastre que al paso de los años ha envenenado a la sociedad; en esa virtud es necesario que el Estado mexicano implemente acciones eficaces para continuar su erradicación, pues trae consigo grandes pérdidas económicas, falta de competitividad, entre muchas otras consecuencias negativas.

La organización Transparencia Internacional<sup>1</sup>, publicó este año un índice de corrupción incluyendo a varios países. El resultado para México es desalentador, pues se encuentra en el lugar 72, con una calificación de 3.5, mientras que el año pasado se encontraba en el puesto número 70. Esta situación representa un retroceso al ya de por sí lamentable lugar que ocupaba nuestro país. En síntesis, esto significa que el Estado mexicano está haciendo esfuerzos insuficientes para prevenir y eliminar la degradación institucional.

En gran medida, esta crisis de valores públicos se debe a que las leyes y las instituciones jurídicas han fallado, ya sea por falta de aplicación efectiva, porque no se actualizan o por falta de voluntad e incentivos, además de las debilidades actuales de los sistemas judiciales y de las inercias resultantes de la interacción de actores que desean mantener el *status quo*.

Por otro lado, el tiempo que transcurre para que las autoridades se enteren de los casos de corrupción puede llegar a ser muy largo. Esto permite que los servidores públicos corruptos escapen a la acción de la justicia, simplemente porque sus actos no son detectados a tiempo.

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 31 de octubre de 2003, misma que fue firmada en una Conferencia Política de Alto Nivel que se llevó a cabo en la ciudad de Mérida, Yucatán, del 9 al 11 de diciembre de 2003, establece medidas que deberán adoptar los Estados Partes

para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción. El 9 de diciembre de 2003, México firmó este instrumento internacional y depositó su instrumento de ratificación el 20 de julio de 2004.

Los delitos a que hace referencia la mencionada convención, que pueden ser cometidos por funcionarios públicos son, entre otros, el soborno de funcionarios públicos nacionales; soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas; malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público; tráfico de influencias; abuso de funciones; enriquecimiento ilícito.

El artículo 29 de esta convención se refiere a la prescripción y señala que “cada Estado Parte establecerá, cuando proceda, con arreglo a su derecho interno, un plazo de prescripción amplio para iniciar procesos por cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención y establecerá un plazo mayor o interrumpirá la prescripción cuando el presunto delincuente haya eludido la administración de justicia.”

Por otro lado, la Convención Interamericana contra la Corrupción, establece que la corrupción “socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos”. En su artículo XIX, que trata sobre la aplicación en el tiempo, menciona que “con sujeción a los principios constitucionales, al ordenamiento interno de cada Estado y a los tratados vigentes entre los Estados Partes, el hecho de que el presunto acto de corrupción se hubiese cometido con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Convención, no impedirá la cooperación procesal penal internacional entre los Estados Partes. La presente disposición en ningún caso afectará el principio de la irretroactividad de la ley penal ni su aplicación interrumpirá los plazos de prescripción en curso relativos a los delitos anteriores a la fecha de la entrada en vigor de esta Convención”.

El artículo XX dispone que “ninguna de las normas de la presente Convención será interpretada en el sentido de impedir que los Estados Partes se presten recíprocamente cooperación al amparo de lo previsto en otros acuerdos internacionales, bilaterales o multilaterales, vigentes o que se celebren en el futuro entre ellos, o de cualquier otro acuerdo o práctica aplicable”.



La corrupción no es un problema exclusivo de nuestro país; su influencia ha alcanzado a todos los países del orbe, de ahí que existan y se hayan suscrito un gran número de instrumentos internacionales en la materia.

Mientras que el problema es relativamente menor en las naciones más desarrolladas o con democracias consolidadas, los efectos de la corrupción suelen ser más graves en aquellas de menor desarrollo, lo que sin duda alguna dificulta y obstruye su crecimiento económico y pone en tela de juicio la percepción de la democracia y de la soberanía.

Con respecto a la regulación en algunos países, se encuentran algunos casos como el de Bolivia, en donde existe la Ley denominada “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, misma que tiene por objeto prevenir, detectar y sancionar la corrupción, en el ejercicio de la función pública y privada y promover la ética y la transparencia en la gestión pública, así como establecer la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción. Esta legislación crea el Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción, como entidad independiente de los tres poderes e integrada por miembros elegidos por el congreso mediante ternas propuestas por organizaciones de la sociedad civil.

En Perú también se han tomado acciones para hacer frente a esta desfavorable situación. Recientemente fue presentada una iniciativa de ley para reformar el artículo 80 del Código Penal, a fin de establecer la imprescriptibilidad de este tipo de ilícitos cometidos por funcionarios públicos.

Definitivamente, el combate a la corrupción está íntimamente relacionado con la función que desempeñan los servidores públicos, que son los que más frecuentemente abusan de su encargo, amparados por el poder que ostentan y la posición política que ocupan.

Son ellos quienes responden directamente a los intereses del Estado, que a su vez son los intereses de la sociedad, por lo que el abuso por parte de ellos, significa un detrimento en perjuicio de toda una nación.

De ahí la importancia de que su actuar incorrecto tenga como consecuencia la responsabilidad penal, pero que también ésta sea imprescriptible con el objeto de que sus actos no queden impunes, ante la indignación y enojo, con toda razón, de la sociedad.

En atención a la gravedad de las conductas corruptas, el agravio que ellas suponen y el interés de toda la ciudadanía

en su sanción, no debe existir barrera temporal alguna para llevar a cabo la persecución penal de los actos de corrupción.

Actualmente existen términos de prescripción que favorecen abiertamente la impunidad de sus autores. Así, personas a quienes se les atribuyen vínculos con actos de corrupción, libran rápidamente el proceso penal y, en su caso, la cárcel.

Ese es el camino que, lamentablemente, sigue la mayoría de quienes se ven involucrados en actos de corrupción y gozan, en determinado momento, de la prescripción que la ley otorga. Para evitarlo, es necesario contar con una legislación adecuada, que no favorezca a los corruptos.

La imprescriptibilidad de delitos cometidos por servidores públicos, como el ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, peculado y el enriquecimiento ilícito, encuentra su justificación en el bien común.

Se debe comenzar por abatir el grave problema de la corrupción desde el gobierno mismo, se tienen que implementar medidas eficientes, es importante que estos delitos que son cometidos por trabajadores al servicio del Estado, sean imprescriptibles, ello sin duda coadyuvará al mejoramiento y la credibilidad de la función pública.

La no prescripción de los delitos cometidos por funcionarios públicos, incidirá en el fortalecimiento de una cultura democrática y en la consolidación de un Estado eficiente que otorgue eficacia a la prioridad del interés público.

Con esta adición al Código Penal Federal que se propone en la presente iniciativa, se logrará que los servidores públicos que han cometido ilícitos en perjuicio de la sociedad mexicana, no evadan su responsabilidad y se les someta a la justicia por los cargos que se les imputa.

Buena parte de los delitos cometidos por servidores públicos, hacen que los recursos que son propiedad de todos los mexicanos, dejen de usarse para el interés general y se utilicen en beneficio de unos cuantos.

El Título Décimo del Código Penal Federal, Capítulo I, artículo 212, se refiere a los delitos cometidos por servidores públicos, calificando a éstos como “toda persona que des-

empeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal”.

Los delitos que pueden ser cometidos por funcionarios públicos, según el mencionado Título Décimo del código en comento, son el ejercicio indebido de servicio público; abuso de autoridad; desaparición forzada de personas; coalicción de servidores públicos; uso indebido de atribuciones y facultades; concusión; intimidación; ejercicio abusivo de funciones; tráfico de influencia; cohecho; peculado; enriquecimiento ilícito.

Es por eso que la presente iniciativa pretende ubicar la imprescriptibilidad de los delitos cometidos por servidores públicos en un artículo 213 Ter, que quede incluido en el mencionado título décimo del Código Penal Federal, titulado “Delitos Cometidos por Servidores Públicos”.

Se propone que sean imprescriptibles este tipo de delitos pues la persona que los comete, en este caso un servidor público, traiciona la confianza que el pueblo le otorgó para ejercer, en su representación, el ejercicio de gobierno.

La presente iniciativa propone asimismo reformar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a efecto de crear un Observatorio Ciudadano Contra la Corrupción que permita a la sociedad civil detectar, monitorear y dar seguimiento a actos de corrupción en que incurran los servidores públicos.

La participación activa de la sociedad civil en estas tareas resulta fundamental para lograr una adecuada estrategia de combate a la corrupción. Es necesario establecer un mecanismo ciudadano que permita vigilar a quienes ejercen la función pública.

Si bien la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé en el Título Segundo, Capítulo Segundo, titulado “Quejas o Denuncias, Sancio-

nes Administrativas y Procedimientos para Aplicarlas”, la obligación de que en las dependencias y entidades se establezcan unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y de que las autoridades establezcan órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores públicos, es fundamental que existe una instancia ajena a la función pública que pueda coadyuvar en la lucha contra la corrupción.

De esta manera se favorecerá la participación de la ciudadanía en las políticas públicas en materia de corrupción con la independencia y autonomía necesaria que le permita emitir lineamientos, sugerencias, opiniones y recomendaciones.

En tal virtud, se propone adicionar un Título Quinto a la ley en comento, denominado “De la Participación Ciudadana”, que crea el Observatorio Ciudadano Contra la Corrupción como un ente ciudadano con autonomía técnica de seguimiento, evaluación y monitoreo.

Esta instancia ciudadana estaría integrada por once observadores de reconocido prestigio y trayectoria, de los cuales cuatro serán expertos en el tema de la corrupción y serán nombrados por el Secretario de la Función Pública; cuatro serán representantes de organizaciones de la sociedad civil vinculadas con el tema, nombrados por el Congreso de la Unión y tres serán representantes del ámbito académico, nombrados por instituciones de educación superior que cuenten con programas de estudio relacionados con el tema de la corrupción.

Dentro de las funciones de este observatorio se encontrarán las siguientes: emitir opinión en la determinación de lineamientos para el establecimiento de las políticas de prevención y combate a la corrupción; sistematizar, analizar y difundir información, de fuentes nacionales e internacionales, en materia de corrupción; formular recomendaciones y propuestas para los programas a cargo de la Secretaría; realizar propuestas de programas de cooperación institucional, nacional, estatal o municipal, relacionados con los fines de la presente ley; elaborar propuestas de reforma a leyes y reglamentos, así como políticas públicas en materia de combate a la corrupción; llevar a cabo las medidas pertinentes para que el observatorio se constituya en foro de intercambio y comunicación entre el sector público y la sociedad, proponiendo iniciativas tendientes a prevenir y

combatir posibles actos de corrupción; participar y mantener relaciones con instituciones internacionales similares, así como con los observatorios de carácter local que se establezcan; proponer la realización de estudios e informes técnicos de diagnóstico; analizar los proyectos y estudios que se sometan a su consideración y las demás que sean necesarias para cumplir con su objeto.

Es importante mencionar que los observadores ciudadanos ejercerán su cargo en forma honorífica y no recibirán emolumento o contraprestación alguna por el mismo.

México requiere el trabajo y la voluntad de los sectores público, privado y social para combatir eficazmente la corrupción y dignificar la función pública. Sólo con el concurso de todos los mexicanos se podrá abatir este lastre que implica un freno para el pleno desarrollo económico y social.

En este sentido, la presente iniciativa va dirigida a promover una cultura anticorrupción, estableciendo en nuestro orden jurídico nacional, la imprescriptibilidad de los delitos cometidos por servidores públicos y la participación de la ciudadanía en la prevención, combate y erradicación de la corrupción.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de esta H. Asamblea, la presente iniciativa con

**Proyecto de decreto por el que se adiciona un artículo 213 Ter al Código Penal Federal y un Título Quinto a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

**Primero.** Se adiciona un artículo 213 Ter al Código Penal Federal para quedar como sigue:

**Artículo 213 Ter.** La prescripción de la acción penal no aplicará para los delitos cometidos por servidores públicos contemplados en este Título Décimo.

**Segundo.** Se adiciona un Título Quinto a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

## Título Quinto

### Capítulo Único De la Participación Ciudadana

**Artículo 52.** Se crea el Observatorio Ciudadano Contra la Corrupción, que funcionará como un órgano dependiente de la Secretaría de la Función Pública, con autonomía técnica de seguimiento, evaluación y monitoreo en materia de combate a la corrupción. Tiene por objeto analizar, proponer, evaluar, consensuar y dar seguimiento a los programas, estrategias, acciones y políticas relacionadas con la prevención el combate a la corrupción. Asimismo, será el conducto para promover la participación de la ciudadanía y ser el interlocutor de ésta con la Secretaría.

**Artículo 53.** El observatorio estará integrado por once observadores ciudadanos de trayectoria ejemplar con reconocido prestigio y serán:

- I. Cuatro personas expertas en el análisis del tema de corrupción;
- II. Cuatro representantes de organizaciones de la sociedad civil, dedicadas a las materias competencia del observatorio;
- III. Tres personas expertas procedentes del ámbito académico o vinculado a disciplinas que tengan relación con las materias competencia del observatorio.

Cada uno durará en su cargo tres años, pudiendo ser reelectos hasta por un período más, de entre ellos se elegirá un Presidente, quien durará un año en el ejercicio de su cargo. Ejercerán su cargo en forma honorífica y no recibirán emolumento o contraprestación alguna por el mismo.

**Artículo 54.** Los observadores ciudadanos serán elegidos por:

- I. El Secretario de la Función Pública; en el caso de los expertos previstos en la fracción I del artículo anterior;
- II. El Congreso de la Unión; en el caso de los representantes de organizaciones de la sociedad civil previstos en la fracción II del artículo anterior;
- III. Las instituciones de educación superior con programas de estudios relacionados con corrupción, en el caso

de los expertos vinculados al ámbito académico, previstos en la fracción III del artículo anterior.

**Artículo 55.** El observatorio contará con las siguientes funciones:

I. Emitir opinión en la determinación de lineamientos para el establecimiento de las políticas de prevención y combate a la corrupción;

II. Sistematizar, analizar y difundir información, de fuentes nacionales e internacionales, en materia de corrupción;

III. Formular recomendaciones y propuestas para los programas a cargo de la Secretaría;

IV. Realizar propuestas de programas de cooperación institucional, nacional, estatal o municipal, relacionados con los fines de la presente ley;

V. Elaborar propuestas de reforma a leyes y reglamentos, así como políticas públicas en materia de combate a la corrupción;

VI. Llevar a cabo las medidas pertinentes para que el observatorio se constituya en foro de intercambio y comunicación entre el sector público y la sociedad, proponiendo iniciativas tendientes a prevenir y combatir posibles actos de corrupción;

VII. Participar y mantener relaciones con instituciones internacionales similares, así como con los observatorios de carácter local que se establezcan;

VIII. Proponer la realización de estudios e informes técnicos de diagnóstico;

IX. Analizar los proyectos y estudios que se sometán a su consideración;

X. Las demás que sean necesarias para cumplir los objetivos de esta Ley.

**Artículo 56.** El observatorio podrá integrar las comisiones o grupos de trabajo que considere necesarios para llevar a cabo sus funciones.

**Artículo 57.** El observatorio elaborará un plan de trabajo anual en el cual se establecerán sus objetivos, metas y es-

trategias, así como las acciones que corresponderán a las comisiones o grupos respectivos.

En la elaboración del plan de trabajo se tomarán en consideración los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas que de éste deriven, relacionados con el combate a la corrupción, así como las sugerencias y opiniones del Secretario de la Función Pública.

**Artículo 58.** En lo no previsto en la presente Ley, el observatorio se regirá por las disposiciones contenidas en su reglamento.

### Transitorios

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

**Segundo.** El Observatorio Ciudadano Contra la Corrupción deberá instalarse dentro de los 120 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

#### Nota:

1 [www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2007/cpi2007/cpi\\_2007table](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2007/cpi2007/cpi_2007table)

Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a los 6 días del mes de diciembre del año 2007.— Diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Justicia, y de la Función Pública.**

**«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Salud, y expide la Ley Federal de Técnicas de Reproducción Humana Asistida, a cargo del diputado Alberto Esteva Salinas, del Grupo Parlamentario de Convergencia»**

El suscrito, Alberto Esteva Salinas, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Convergencia de la LX Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad que me otorgan los artículos 70, 71, fracción II, y 72, inciso h) y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 55, fracción II, 62, 63 y demás relativos y conexos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía, la iniciativa de decreto que reforma y adiciona los artículos 1o. tercer párrafo y 4o. segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 313, 314, 315 y 318 de la Ley General de Salud y que crea la “Ley Federal de Técnicas de Reproducción Humana Asistida”.

En cumplimiento de lo ordenado en los textos constitucionales y legales invocados, y con fundamento en lo dispuesto en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento para el Gobierno Interior del propio órgano legislativo, solicito a la Presidencia dé curso y ordene el trámite de esta iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Federal, a la Ley General de Salud y proyecto de Ley Federal de Técnicas de Reproducción Humana Asistida, en términos de la normatividad vigente.

Para el efecto de sustentar la propuesta contenida en esta iniciativa de reforma, adición y creación de ley, se realiza a continuación la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Es indudable que los avances científicos en los últimos años han crecido de forma tan exponencial que el marco legal se ha visto afectado de manera importante por éstos avances. El marco jurídico en México debe de estar a la par de la realidad social, pues como tal se debe a la sociedad.

La norma no debe de quedarse atrasada respecto de la realidad social, puesto que si lo hace perdería actualidad y porque no mencionarlo, vigencia, no hablo de una vigencia como aquella característica que tiene la ley para poder se

aplicada a un caso concreto en un tiempo dado o un lapso, sino de una vigencia efectiva con la sociedad.

El 25 de julio de 1978, nació en Inglaterra Louise Brown, una niña concebida por medio de la tecnología medica, es decir, por fecundación in vitro, una de las técnicas de reproducción asistida. Fue el primer ser humano que fue concebido mediante la técnica de fertilización “in vitro” (FIV).

Su nacimiento fue celebrado como un hito en la ciencia y la medicina. La fecundación in vitro inauguró la progenética, aquel campo de la medicina reproductiva que estudia y experimenta con los mecanismos genéticos y con ello las técnicas de reproducción asistida, se presentaron como tratamiento contra la infertilidad. Al permitir la fecundación extracorpórea, hizo posible que parejas satisficiesen su deseo por tener y criar hijos “de la propia sangre”, a su propia imagen y semejanza, mediante una maternidad tecnológica al servicio de una paternidad biológica.

Se multiplicaron desde entonces las clínicas y los programas de reproducción asistida a nivel mundial, en particular en los países ricos, prueba de que hay una demanda constante por tener un hijo “propio”. En 2006 se estimaba que habían nacido unos alrededor de 10 millones de niños por reproducción asistida en todo el mundo sin contar Asia y África.

Por reproducción asistida se entiende todo proceso tecnocientífico en el que, no de manera natural y en relación directa con el uso de la ciencia y la tecnología, se logran obtener resultados de reproducción de seres vivos de manera artificial.

El término de reproducción asistida también ha sido llamado *reproducción artificial*, entendiéndose lo mismo aunque sólo haciendo mayor relevancia al lugar de trabajo: el laboratorio. Artificial o asistida, el caso es que el hombre, con su ingenio y desarrollo científico, interviene en procesos que deberían ser naturales, pero que por alguna razón no pueden ser así. La técnica, la ciencia y el ingenio humano se conjugan y traen por consecuencia resultados idénticos al de la reproducción natural.

Es, desde entonces, una técnica con demasiados problemas éticos y morales. Sin embargo, aunque como mexicanos pertenecemos a una sociedad con profundas raíces morales, éticas y dogmáticas, la doctrina jurídica nos precisa que el Derecho debe de despojarse de todo tipo de juicios

políticos, morales, sociológicos o históricos y aspirar a fines como el bien, la verdad y la justicia.

Siendo un tema tan controversial, no debe de ser ajeno del estudio jurídico y de una regulación; en ese sentido, en 1988 nació Andrea, la primer nena concebida en territorio mexicano por transferencia intratubaria de gametos.

Actualmente, en México nacen cada año más niños producto de la aplicación de las técnicas de reproducción asistida, actualmente, operan en México 15 centros que cuentan con la infraestructura tecnológica y los recursos humanos necesarios para la aplicación de las técnicas de reproducción asistida, por lo que el marco jurídico mexicano debe de estar preparado para los conflictos que de la aplicación de estas técnicas surjan.

La nueva realidad científica y médica, ha superado todo lo que se hubiera podido prever en las leyes. La ciencia jurídica debe afrontar múltiples interrogantes relativas a las nuevas estructuras familiares, a las diferentes filiaciones que surgen a partir de la donación de gametos y de la contratación de madres sustitutas o subrogadas; a la disposición final de gametos y embriones, y en general, a las nuevas condiciones sociales y familiares que genera la asistencia reproductiva.

Se ha comprobado que en los últimos años, la infertilidad o disminución en la capacidad para fecundar ha aumentado de manera significativa, por lo que se espera que las técnicas de reproducción asistida serán aplicadas en mayor número en México, y como resultado de esto, los problemas aumentaran y la regulación de esta materia será necesaria.

Esta iniciativa esta basada en estudios y leyes vigentes en otros países acerca de esta materia, pues nos brindan una experiencia importante para adoptarlas al marco legal y evitar dos décadas de ensayo y error y adentrarnos a regular este tema de manera eficaz.

A pesar de que el país no es una potencia médica, es necesaria la creación de normas jurídicas que regulen el uso de reproducción humana médicamente asistida, mas aún en estos momentos en que se les aplica en muchos casos de una forma desmedida y sin ningún ordenamiento legal que la sustente, se ha tratado de disponer restricciones administrativas, pero es evidente que estas no bastan.

Cada país debe legislar en materia de técnicas de reproducción asistida de acuerdo a sus posibilidades técnicas y

científicas; evidentemente el nuestro no es la excepción, no para dar rienda suelta a estas técnicas, sino para restringir su aplicación a aquellos momentos y formas en los que su utilización no vaya en detrimento de la familia y de los derechos del futuro hijo.

Por lo anteriormente expuesto, el suscrito diputado federal Alberto Esteva Salinas del Grupo Parlamentario del Partido Convergencia, somete a consideración de esta honorable Cámara de Diputados, para que sea aprobado el siguiente proyecto de

Decreto que reforma y adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Salud y proyecto de "Ley Federal de Técnicas de Reproducción Humana Asistida".

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 1o., tercer párrafo y el artículo 4o. segundo párrafo y se adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para quedar en los términos siguientes

**Artículo 1o. ...**

...

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, **por el método por el que hayan sido concebidos**, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

**Artículo 4o. ...**

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número, el espaciamiento y **método de concepción** de sus hijos.

**El Estado a través de la ley respectiva, regulará todo lo concerniente a la aplicación de las técnicas de reproducción humana asistida haciendo prevalecer la dignidad humana, el respeto a familia y los derechos de la niñez.**

...

...

**Artículo Segundo:** Se reforman los artículos **313, 314, 315 y 318** de la Ley General de Salud. Para quedar en los términos siguientes

**Artículo 313.** Compete a la Secretaría de Salud:

I. ...

II. ...

**III. La regulación y el control de los centros donde se apliquen técnicas de reproducción humana asistida.**

**Artículo 314.** Para efectos de este título se entiende por:

I. a XIV. ...

**XV. Técnicas de reproducción humana asistida, a toda acción tendiente a auxiliar, transformar o sustituir procesos destinados a ocurrir espontáneamente en el aparato genital femenino por medio de una manipulación ginecológica, no generando modificación alguna en el patrimonio genético del embrión humano.**

**Artículo 315.** Los establecimientos de salud que requieren de autorización sanitaria son los dedicados a:

I. a IV. ...

**V. La aplicación de las técnicas de reproducción humana asistida**

...

**Artículo 318.** Para el control sanitario de los productos y de la disposición del embrión y de las células germinales, se estará a lo dispuesto **en la Ley Federal de Técnicas de Reproducción Humana Asistida**, a esta ley en lo que resulte aplicable, y en las demás disposiciones generales que al efecto se expidan.

**Artículo Tercero.** Se crea la Ley Federal de Técnicas de Reproducción Humana Asistida.

La Ley Federal de Participación Ciudadana es reglamentaria de los artículos 1o. tercer párrafo, 4o., segundo y último

párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la aplicación de las técnicas de reproducción artificial en territorio nacional así como los derechos de los usuarios y niños concebidos por estas técnicas, quedando estructurada de la siguiente manera

## Título Primero

### Capítulo Único Disposiciones Generales

**Artículo 1o.** La presente ley tiene por objeto regular la aplicación de las técnicas de reproducción humana asistida autorizadas en territorio nacional y la utilización de gametos y preembriones humanos crioconservados.

Se prohíbe expresamente la clonación en seres humanos con fines reproductivos.

Para efectos de esta Ley, se entiende por preembrión el embrión in vitro constituido por el grupo de células resultantes de la división progresiva del ovocito desde que es fecundado hasta 14 días más tarde.

**Artículo 2.** Las técnicas de reproducción humana asistida autorizadas para ser aplicadas en territorio nacional son:

a) La inseminación artificial.

b) La fecundación in vitro e inyección intracitoplásmica de espermatozoides con gametos propios o de donante y con transferencia de preembriones.

c) la transferencia intratubárica de gametos.

La aplicación de cualquier otra técnica requerirá la autorización expresa de la Secretaría de Salud.

La Secretaría de Salud tendrá la facultad de emitir un catálogo de técnicas que requieran autorización, la cual, actualizara constantemente.

**Artículo 3o.** Los centros que apliquen técnicas de reproducción humana asistida, tienen la obligación de hacerlo solamente cuando haya posibilidades razonables de éxito, no se pongan riesgo la salud, física o psíquica de la mujer o la posible descendencia y previa aceptación libre y consciente de su aplicación por parte de los interesados, la cual

deberá haber sido dada con anterioridad, informada de sus posibilidades de éxito, así como de sus riesgos y de las condiciones de dicha aplicación y en escritura pública.

La información sobre estas técnicas, deberá realizarse tanto a quienes deseen recurrir a ellas como a quienes, vayan a actuar como donantes. Se extenderá a los aspectos biológicos y jurídicos de aquéllas, y deberá precisar igualmente la información relativa al costo del tratamiento.

La aceptación de la aplicación de las técnicas de reproducción asistida quedará asentada en escritura pública en el que se hará mención expresa de todas las condiciones concretas de cada caso en que se lleve a cabo su aplicación así como de sus repercusiones biológicas y jurídicas.

La mujer receptora de estas técnicas podrá pedir que se suspenda su aplicación en cualquier momento de su realización anterior a la transferencia embrionaria. Dicha petición deberá realizarse por escrito.

Los datos personales de los usuarios, así como los relativos a la historia clínica deberán ser confidenciales en todo momento. De igual forma, se mantendrá la confidencialidad de la identidad de los donantes, de los datos y condiciones de los usuarios y de las circunstancias que concurran en el origen de los hijos así nacidos.

**Artículo 4o.** La práctica de cualquiera de las técnicas de reproducción asistida autorizadas por la Secretaría de Salud, sólo se podrá llevar a cabo en centros debidamente autorizados para ello. Dicha autorización especificará las técnicas cuya aplicación se autoriza en cada caso.

## **Título Segundo De la Donación**

**Artículo 5o.** Se entiende la donación de gametos y preembriones para fines de esta ley, como un contrato gratuito, formal y confidencial concertado entre el donante y el centro autorizado.

El contrato siempre tendrá que ser por escrito entre los donantes y el centro autorizado. El contrato deberá incluir que han sido debidamente informados sobre las consecuencias biológicas y jurídicas.

La donación será revocable sólo cuando el donante precisase para sí los gametos donados, siempre que en la fecha de la revocación aquéllos estén disponibles. A la revoca-

ción procederá la devolución por el donante de los gastos de todo tipo originados al centro receptor.

**Artículo 6o.** La donación será anónima y deberá garantizarse la confidencialidad de los datos de identidad de los donantes. La Secretaría de Salud tendrá una base de datos nacional de los donantes con el único objetivo de controlar el número de donaciones que haga determinada persona.

El número máximo autorizado de hijos nacidos en México que hubieran sido generados con gametos de un mismo donante no deberá ser superior a cinco, por lo cual, los centros tendrán la obligación de cerciorarse de lo anterior solicitando a la Secretaría de Salud que realice una búsqueda en la base de datos nacional de los que pretendan ser donadores.

Si se acreditase que el número de éstos superaba el límite establecido, se procederá a la destrucción de las muestras procedentes de ese donante.

Será responsabilidad de cada centro o servicio que utilice gametos de donantes comprobar de manera fehaciente la identidad de los donantes, así como, en su caso, las consecuencias de las donaciones anteriores realizadas en cuanto a la generación de hijos nacidos previamente.

Las disposiciones de este artículo serán de aplicación a los supuestos de donación de gametos sobrantes no utilizados en la reproducción de una pareja para la reproducción de personas ajenas a ella.

**Artículo 7o.** Los hijos nacidos tienen derecho por sí o por sus representantes legales a obtener información general de los donantes que no incluya su identidad. Igual derecho corresponde a las receptoras de los gametos y de los preembriones.

**Artículo 8o.** Sólo en circunstancias extraordinarias que representen un peligro cierto para la vida o la salud del hijo podrá revelarse la identidad de los donantes, siempre que dicha revelación sea indispensable para evitar el peligro. Dicha revelación tendrá carácter restringido y no implicará en ningún caso publicidad de la identidad de los donantes.

**Artículo 9o.** En una donación podrá existir una compensación económica estrictamente por las molestias físicas y los gastos de desplazamiento y laborales que se puedan derivar de dicha donación, pero nunca será por concepto lucrativo o comercial.



**Artículo 10.** Los donantes deberán tener más de 18 años y en pleno goce y disfrute de sus capacidades, así como gozar de buena salud tanto psíquica como física.

### Titulo Tercero

#### Capítulo Primero Usuarios de las técnicas

**Artículo 11.** Toda mujer casada mayor de 18 años y con plena capacidad de ejercicio podrá ser receptora o usuaria de las técnicas reguladas en esta ley, siempre que haya prestado su consentimiento escrito a su utilización de manera libre, consciente y expresa.

**Artículo 12.** En la información proporcionada a la mujer, —de manera previa a la firma de su consentimiento para la aplicación de estas técnicas— se incluirán, los posibles riesgos para ella durante el tratamiento y el embarazo y para la descendencia, que se puedan derivar de la maternidad a una edad clínicamente inadecuada.

**Artículo 13.** Para el caso de que la mujer fuera receptora, se precisará, además, el consentimiento en escritura pública de su marido. El consentimiento del cónyuge, prestado antes de la utilización de las técnicas, deberá reunir idénticos requisitos de expresión libre, consciente y formal.

**Artículo 14.** En ningún caso podrá seleccionarse personalmente el donante a petición de la receptora. La elección del donante de semen sólo podrá realizarse por el equipo médico que aplica la técnica, que deberá preservar las condiciones de anonimato de la donación.

#### Capítulo Segundo De la Filiación

**Artículo 15.** La filiación de los nacidos con las técnicas de reproducción asistida se regulará por las leyes civiles, a salvo de las especificaciones establecidas en los siguientes artículos.

**Artículo 16.** En ningún caso la inscripción en el Registro Civil reflejará datos relativos al método artificial por el que fue concebido el niño.

**Artículo 17.** Ni la mujer progenitora ni el marido, cuando hayan prestado su consentimiento formal, previo y expreso a determinada fecundación con contribución de donante o

donantes, podrán impugnar la filiación matrimonial del hijo nacido como consecuencia de tal fecundación.

Se considera escrito indubitado el documento extendido ante notario por el que se otorga el consentimiento para ser usuario de técnicas de reproducción humana asistida.

**Artículo 18.** La revelación de la identidad del donante en los supuestos en que proceda conforme al artículo 8o. de la presente ley no implica en ningún caso determinación legal de la filiación.

**Artículo 19.** No podrá determinarse legalmente la filiación o relación jurídica alguna entre el hijo nacido por la aplicación de las técnicas reguladas en esta ley y el marido fallecido cuando el material reproductor de éste no se halle en el útero de la mujer en la fecha de la muerte del varón.

No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el marido podrá prestar su consentimiento en escritura pública o en testamento para que su material reproductor pueda ser utilizado en los 12 meses siguientes a su fallecimiento para fecundar a su mujer. Tal generación producirá los efectos legales que se derivan de la filiación matrimonial.

#### Capítulo Tercero Gestación por sustitución

**Artículo 20.** Será nulo de pleno derecho el contrato por el que se convenga la gestación a cargo de una mujer que renuncia a la filiación materna a favor del contratante o de un tercero. Lo anterior sin importar si es oneroso o gratuito.

**Artículo 21.** La filiación de los hijos nacidos por gestación de sustitución será determinada por el parto.

**Artículo 22.** Queda a salvo la posible acción de reclamación de la paternidad respecto del padre biológico, conforme a las reglas generales.

### Titulo Cuarto

#### Capítulo Único Crioconservación y otras técnicas coadyuvantes de las de reproducción asistida

**Artículo 23.** El semen podrá crioconservarse en bancos de gametos autorizados durante la vida del varón de quien procede.

**Artículo 24.** La utilización de ovocitos y tejido ovárico crioconservados requerirá previa autorización de la autoridad sanitaria correspondiente.

**Artículo 25.** Los preembriones sobrantes de la aplicación de las técnicas de fecundación in vitro que no sean transferidos a la mujer en un ciclo reproductivo podrán ser crioconservados en los bancos autorizados para ello. La crioconservación de los ovocitos, del tejido ovárico y de los preembriones sobrantes se podrá prolongar hasta el momento en que se considere por los responsables médicos, con el dictamen favorable de especialistas independientes y ajenos al centro correspondiente, que la receptora no reúne los requisitos clínicamente adecuados para la práctica de la técnica de reproducción asistida.

**Artículo 26.** Los diferentes destinos posibles que podrán darse a los preembriones crioconservados, así como, en los casos que proceda, al semen, ovocitos y tejido ovárico crioconservados, son:

- a. Su utilización por la propia mujer o su cónyuge.
- b. La donación con fines reproductivos.
- c. La donación con fines de investigación.
- d. El cese de su conservación sin otra utilización. En el caso de los preembriones y los ovocitos crioconservados, esta última opción sólo será aplicable una vez finalizado el plazo máximo de conservación establecido en esta ley sin que se haya optado por alguno de los destinos mencionados en los apartados anteriores.

**Artículo 27.** La utilización de los preembriones o, en su caso, del semen, los ovocitos o el tejido ovárico crioconservados, para cualquiera de los fines citados, requerirá del consentimiento informado correspondiente debidamente acreditado. En el caso de los preembriones, el consentimiento deberá haber sido prestado por los interesados con anterioridad a la generación de los preembriones.

**Artículo 28.** El consentimiento para dar a los preembriones o gametos crioconservados cualquiera de los destinos citados podrá ser modificado en cualquier momento anterior a su aplicación.

Si fuera imposible obtener de la pareja progenitora la firma del consentimiento correspondiente y se pudieran demos-

trar de manera fehaciente las actuaciones llevadas a cabo con el fin de obtener dicha misma, los preembriones quedarán a disposición de los centros en los que se encuentren crioconservados, que podrán destinarlos conforme a su criterio a cualquiera de los fines citados, manteniendo las exigencias de confidencialidad y anonimato establecidas y la gratuidad y ausencia de ánimo de lucro.

Con anterioridad a la prestación del consentimiento, se deberá informar a la pareja progenitora o a la mujer, en su caso, de lo previsto en los párrafos anteriores de este apartado.

## Titulo Quinto

### Capítulo Único Centros de Reproducción Asistida

**Artículo 29.** Todos los centros en los que se realicen las técnicas de reproducción humana asistida, deberán contar con autorización respectiva de las autoridades de Salud, siendo la Secretaría de Salud la encargada de vigilar constantemente dichos centros en cuanto a la prestación de sus servicios, debiendo observar en todo momento las disposiciones de esta ley.

**Artículo 30.** Los equipos biomédicos que trabajen en estos centros o servicios sanitarios deberán estar especialmente cualificados para realizar las técnicas de reproducción humana asistida, sus aplicaciones complementarias o sus derivaciones científicas y contarán para ello con el equipamiento y los medios necesarios que la Secretaría de Salud determinará.

**Artículo 31.** Los equipos biomédicos y la dirección de los centros o servicios en que trabajan incurrirán en las responsabilidades que legalmente correspondan si violan el secreto de la identidad de los donantes, si realizan mala práctica con las técnicas de reproducción asistida o los materiales biológicos correspondientes o si, por omitir la información o los estudios establecidos, se lesionan los intereses de donantes o usuarios o se transmiten a los descendientes enfermedades congénitas o hereditarias, evitables con aquella información y estudio previos.

**Artículo 32.** Los equipos médicos recogerán en una historia clínica, custodiada con la debida protección y confidencialidad, todas las referencias sobre los donantes y usuarios, así como los consentimientos firmados para la realización de la donación o de las técnicas.

Los datos de las historias clínicas, excepto la identidad de los donantes, deberán ser puestos a disposición de la receptora y de su pareja, o del hijo nacido por estas técnicas o de sus representantes legales cuando llegue a su mayoría de edad, si así lo solicitan.

**Artículo 33.** Los centros de reproducción humana asistida se someterán con la periodicidad que establezcan las autoridades de salud competentes a auditorías externas que evaluarán tanto los requisitos técnicos y legales.

## **Título Sexto**

### **Capítulo Único**

#### **Registros nacionales de reproducción asistida**

**Artículo 34.** El registro nacional de donantes, adscrito a la Secretaría de Salud, es aquel registro administrativo en el que se inscribirán los donantes de gametos y preembriones con fines de reproducción humana, con las garantías precisas de confidencialidad de los datos de aquéllos.

**Artículo 35.** Este registro, cuyos datos se basarán en los que sean proporcionados por los centros de reproducción humana asistida, consignará también los hijos nacidos de cada uno de los donantes, la identidad de las parejas o mujeres receptoras y la localización original de unos y otros en el momento de la donación y de su utilización.

**Artículo 36.** La Secretaría de Salud regulará la organización y funcionamiento del registro nacional.

**Artículo 37.** Independiente del registro anterior, el gobierno –previo informe de la Secretaría de Salud–, regulará la constitución, organización y funcionamiento de un Registro de Actividad de los Centros de Reproducción Asistida.

**Artículo 38.** El Registro de Actividad de los Centros de Reproducción Asistida deberá hacer públicos con periodicidad, al menos anual de los datos de actividad de los centros relativos al número de técnicas y procedimientos de diferente tipo para los que se encuentren autorizados, así como las tasas de éxito en términos reproductivos obtenidas por cada centro con cada técnica, y cualquier otro dato que se considere necesario para que por los usuarios de las técnicas de reproducción asistida se pueda valorar la calidad de la atención proporcionada por cada centro.

**Artículo 39** Los centros en los que se practiquen técnicas de reproducción asistida están obligados a suministrar la

información precisa, para su adecuado funcionamiento, a las autoridades encargadas de los registros regulados en los dos artículos anteriores.

## **Título Séptimo**

### **Infracciones y sanciones**

**Artículo 40.** Las infracciones en materia de reproducción humana asistida serán objeto de las sanciones administrativas correspondientes, previa instrucción del oportuno expediente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que puedan concurrir.

**Artículo 41.** Si a juicio de la Secretaría de Salud, un centro de reproducción asistida cometiese una falta grave, éste podrá perder la autorización para seguir operando.

En la adopción y cumplimiento de tales medidas se respetarán, en todo caso, las garantías, normas y procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico para proteger los derechos a la intimidad personal y familiar y a la protección de los datos personales, cuando éstos pudieran resultar afectados.

**Artículo 42.** Cuando el incumplimiento de las obligaciones previstas en esta ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma solidaria de las infracciones que se comentan y de las sanciones que se impongan.

**Artículo 43.** Habrá lugar a sanciones administrativas cuando exista incumplimiento de cualquier obligación o la transgresión de cualquier prohibición establecida en esta ley.

**Artículo 44.** Las infracciones serán sancionadas con una multa de \_\_\_ veces el salario mínimo del Distrito Federal.

En el caso de las infracciones muy graves se podrá acordar la clausura o cierre de los centros o servicios en los que se practiquen las técnicas de reproducción humana asistida.

La cuantía de la sanción que se imponga, dentro de los límites indicados, se graduará teniendo en cuenta los riesgos para la salud de la madre o de los preembriones generados, la cuantía del eventual beneficio obtenido, el grado de intencionalidad, la gravedad de la alteración de salud producida, la generalización de la infracción y la reincidencia.

**Artículo 44.** Si un mismo hecho u omisión fuera constitutivo de dos o más infracciones, tipificadas en esta u otras

leyes, se tomará en consideración únicamente aquélla que comporte la mayor sanción.

### Transitorio

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

Solicito a la Mesa Directiva de la LX Legislatura dé trámite correspondiente a esta iniciativa, y a su vez, sea turnada a las comisiones de Salud y Puntos Constitucionales.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de diciembre de 2007.— Diputado Alberto Esteva Salinas (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Salud, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.**

**«Iniciativa que reforma los artículos 65, 74, 83 y 131 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, a cargo del diputado Joel Guerrero Juárez, suscrita por integrantes de la Comisión Especial de atención a pueblos que viven en el bosque.**

El suscrito diputado Joel Guerrero Juárez, Presidente de la Comisión Especial de Atención a Pueblos que Viven en el Bosque de la LX Legislatura, a nombre de los integrantes de esta Comisión y en uso de las facultades que me confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos presento a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 65, 74, 83 y 131, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable bajo la siguiente

### Exposición de Motivos

En México de 1996 al 2004 se tiene reportadas únicamente 87,522 hectáreas destinadas a plantaciones forestales co-

merciales en sus diferentes variantes de productos a obtener: árboles de navidad, material celulósico y maderable, una muy baja superficie para explotar a futuro.

De acuerdo con la Comisión Nacional Forestal, (Conafor) en el sexenio anterior se reforestaron 1 millón de hectáreas, para lo cual se plantaron mil millones de árboles, se reporta una sobre vivencia de 49.9 por ciento, es decir, 490 mil hectáreas.

El porcentaje de prendimiento reportado por la Conafor es a todas luces muy alentador y optimista, sin embargo contrasta con lo observado en la práctica, en donde se identifican porcentajes que van del 20 al 25 por ciento, principalmente en regiones en donde las condiciones climatológicas son muy adversas, además de que las plantas utilizadas en la reforestación son producidas en lugares y espacios lejanos con diferencias condiciones de clima y suelo, entre otros.

Por otra parte, se deforestaron entre 2.5- 3 millones 600 mil hectáreas, por lo que es evidente la enorme diferencia que hay entre lo que se deforesta y lo que se reforesta.

En un intento por revertir la deforestación el gobierno federal a través de la **Conafor** pretende plantar **250 millones de árboles** que reforestarán 285 mil hectáreas y 100 mil hectáreas de plantaciones forestales, se calcula que de esta reforestación el 40% de plantas se perderán por diversas causas y eso con una evaluación optimista, que se traduce en 90 mil hectáreas que seguirán deforestadas, sumadas a las 672 mil hectáreas anuales engrosarán el renglón negativo del programa de reforestación.

La disponibilidad de plantas es fundamental para el cumplimiento de las metas propuestas en Pro-Árbol, por lo que Las plantas se obtendrán de 336 viveros en producción vinculados a la Conafor distribuidos en el país, con una capacidad de producción más de 220 millones de plantas de diferentes variedades y géneros.

Según la Conafor las aportaciones de plantas de este año de los estados mencionados para el programa Pro-Árbol fue la siguiente: Michoacán con 15,968,363 plantas sin registro de viveros; Chiapas con 18,162,837 plantas en 16 viveros; Guerrero con 5,821,642 plantas en 17 viveros; Durango con 4,795, 193 plantas en 16 viveros; Oaxaca con 7,963,446 plantas sin registro de viveros; Chihuahua con 5,996,658 plantas en 15 viveros y Jalisco con 19,800,476 plantas en 15 viveros. Para este programa Veracruz hará la

mayor aportación de plantas con 37,770,200, porque cuenta con los viveros establecidos en años anteriores por la Seden. La existencia y producción de los viveros no corresponde con las superficies boscosas de estos estados, como tampoco a los volúmenes de madera extraídos, muchos de estos viveros se ubican fuera de las áreas boscosas lejos de las reforestaciones.

Para que bosques y selvas alcancen la madurez en forma natural hacen falta más de 50 años. Una buena alternativa para alcanzar la sustentabilidad son las plantaciones forestales comerciales, estas requieren de poco más de 25 años para desarrollarse dependiendo del producto a que se les destine. Si México empieza hoy a establecer las plantaciones forestales en todas las áreas susceptibles de cultivo pasarán esos años para alcanzar la sustentabilidad real del recurso, contará con dos alternativas, natural y de cultivo. Es mucho tiempo invertido, pero es proporcional a los empleos permanentes que tendrían los pobladores del bosque, una gran cobertura arbórea y productiva además de contribuir a elevar la participación silvícola en el PIB. y en la lucha contra el calentamiento global. Ante la ya evidente disminución de las reservas de petróleo con que cuenta el país, es el momento de invertir a fondo en el sector forestal, enderezar sus finanzas y garantizar a sus poseedores y pobladores un nivel de vida seguro y productivo, pues en 25 años más no habrá apoyos económicos provenientes del petróleo. Por ello Gobierno y poseedores del recurso deben obligarse a llevar a cabo actividades silvícolas completas y no únicamente explotar la madera existente, la planificación del cultivo del bosque empieza en la reforestación.

Una propuesta reiterada de los integrantes de esta Comisión, ha sido que los viveros se establezcan en los lugares próximos a las zonas a reforestar, con lo que se contribuiría a un mayor porcentaje de prendimiento de las plantas y a la generación de empleos en esas zonas, además de menores costos de traslado de plantas entre otros beneficios.

En este sentido se propone el establecimiento de viveros en todos los predios forestales, permitirá que los programas de reforestación comercial y de recuperación sean viables y serán fuentes de Empleo permanentes en todo el proceso de las reforestaciones hasta la cosecha del bosque inducido.

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable no es precisa en cuanto a esta propuesta. Contempla promover la reforestación, diseño, proyectos y compromisos entre los diferentes niveles de gobierno, impulsar la participación de

los propietarios del recurso forestal, pero la realidad es que se cosecha lo que no se ha cultivado. El artículo 30 de la ley, establece los lineamientos de la política forestal nacional “que deberá promover la adecuada planeación de un desarrollo forestal sustentable sin comprometer los ecosistemas forestales”. Como es evidente esto no sucede. En su fracción IX trata de la consolidación de los conceptos de sustentabilidad, en el artículo 33 en su fracción III establece como un criterio obligatorio el establecimiento de plantaciones forestales comerciales, la práctica es muy distinta a nadie se obliga. El artículo 34 fracción I dice: “ampliar y fortalecer la participación de la producción forestal en el crecimiento económico nacional”, recordemos la pobre participación del sector forestal al PIB. la fracción VI obliga a la plena utilización de los ecosistemas forestales mediante su cultivo y vocación forestal a través de la reforestación a fin de satisfacer a largo plazo las necesidades de madera. El artículo 36 en su fracción II dice que como instrumento de planeación a largo plazo deberá comprender la proyección a 25 años o más. En el artículo 62, establece como una obligación para los titulares de los aprovechamientos forestales, reforestar, conservar y restaurar los suelos. Fracción V inducir la recuperación natural y en caso que no se establezca ésta, reforestar las áreas aprovechadas. Pero no se obliga a dar seguimiento a estas actividades. El reglamento de esta ley, en su artículo 37 que establece los conceptos contenidos en los programas de manejo forestal, en su fracción I inciso J dice: que es un compromiso la reforestación cuando no se presente la regeneración natural. Poca o mucha, bosque y selvas presentan regeneración, con esto los titulares de los aprovechamientos forestales pueden seguir explotando el recurso sin reforestar. En la ley como en el reglamento no se obliga al establecimiento de viveros dentro de los predios forestales, así como no establecen obligatoriedad para asegurar el establecimiento y éxito de las reforestaciones y menos que se presenten como garantes de la sustentabilidad del recurso.

El establecimiento de viveros en todos los predios forestales aportaría los significativos beneficios ecológicos y sociales.

Habría plantaciones de árboles propios de las regiones a reforestar, con lo que se aumentaría el porcentaje de plantas establecidas.

Se crearían fuentes de empleo permanentes vinculadas a todas las actividades propias de las reforestaciones y plantaciones comerciales.

Posterior a la primer cosecha se continuaría con las demás plantaciones y aprovechamiento del bosque natural.

Se crearían fuentes de empleo a profesionistas, pues al ser tan amplias las áreas a cubrir, habría que hacer uso de una amplia cantidad de profesionistas con conocimiento para asesorar y supervisar las reforestaciones y plantaciones comerciales.

Posterior al primer año de establecimiento de los viveros, el financiamiento sería fijo, sin necesidad de nuevos proyectos.

Como los propietarios de los predios forestales estarían condicionados a establecer los viveros forestales adecuadamente y asegurar las reforestaciones y plantaciones comerciales para poder obtener autorizaciones de aprovechamiento del bosque actual mostrarían un verdadero interés por el bosque.

La proyección de obras de infraestructura caminera tendría un mayor sentido y no solo con miras a una temporada.

Evita la formulación de nuevos programas nacionales de reforestación, pues este sería permanente.

Los viveros pueden diversificar su producción: forestal, agrícola, frutícola o de ornato.

No habría duplicidad de apoyos gubernamentales.

La mano de obra para las labores completas de las reforestaciones pueden incluir a mujeres y jóvenes, puesto que no son actividades muy arduas.

Por todo lo anteriormente expuesto acudo a esta Tribuna a solicitar su apoyo para respaldar la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adicionan los artículos 65, 74, 83 y 131, de la Ley General de Desarrollo Forestal.**

**Artículo Único.** Se reforman y adicionan los artículos 65, 74, 83 y 131, de la Ley General de Desarrollo Forestal para quedar como siguen:

**Artículo 65.** La Secretaría suspenderá las autorizaciones de aprovechamiento forestal en los siguientes casos:

I. a IV. ...

V. Cuando no se haya cumplido con lo dispuesto en el artículo 67 fracción III y el artículo 131.

Se recorre la fracción V para incluir una fracción VI

**Artículo 74.** Las solicitudes para obtener autorización de aprovechamiento de recursos forestales maderables, deberán acompañarse de:

I. a VI. ...

**Se incluye una fracción VII**

**VII. Carta Compromiso del titular del aprovechamiento donde establece que efectuará la reforestación.**

**Artículo 83.** De acuerdo a lo establecido en la presente Ley, así como en los criterios e indicadores que se determinen en el Reglamento, la Secretaría sólo podrá negar la autorización solicitada cuando:

I. a VI. ...

**Se incluye una fracción VII**

**VII. No se haya establecido un vivero acorde a las necesidades de reforestación del predio por efecto del volumen de madera a obtener según la autorización de aprovechamiento y plan de manejo.**

**Artículo 131.** Se agrega un quinto párrafo

Por lo cual en todos los predios forestales sujetos a plan de manejo deberán de contar con uno o más viveros de proporción y producción que garantice la reforestación anual y sustitución de plantas malogradas de reforestaciones anteriores.

**Transitorio**

**Único.** Esta reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de diciembre de 2007.— Diputados: Joel Guerrero Juárez (rúbrica), Juan Victoria Alva, Isidro Pedraza Chávez (rúbrica).»

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

**«Iniciativa que adiciona un artículo 115 Bis al Código Penal Federal, a cargo de la diputada María de los Ángeles Jiménez del Castillo, del Grupo Parlamentario del PAN**

La que suscribe, María de los Ángeles Jiménez del Castillo, diputada federal por el estado de Querétaro, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de la LX legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que otorgan los artículos 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de este honorable Pleno iniciativa de decreto en la cual se incluye la prescripción de los antecedentes penales en el Código Penal Federal, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El proceso penal en México se rige por el principio de “presunción de inocencia”. Esto hace exigible que a lo largo de todo el proceso el acusado sea considerado inocente y tratado como inocente, lo que trae como consecuencia que el proceso lo enfrente en libertad y, por excepción, en prisión; es decir, el acusado no necesita probar nada porque la carga la prueba es del acusador –el Ministerio Público–, y dicha presunción se encuentra plasmada en todos los códigos procesales de la nación, así como signada en varios convenios internacionales de los que México forma parte, convenios de derechos humanos en los que se sostiene:

“Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley” (14.2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966).

“Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad” (8.2.d. Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969).

Empero, durante el inicio de las diligencias preparatorias del ejercicio de la acción penal por el Ministerio Público, éste en uso de sus facultades solicita los antecedentes penales que existen del acusado, y con ello refuerza, robustece y endurece la petición de que se siga el procedimiento ante el juez federal.

Es decir, desde la indagatoria, los antecedentes penales del acusado son pilar fundamental para que la balanza de la

justicia, la cual debe ser imparcial, equitativa y justa, entre otros, sirva para que a priori el acusado del acto antijurídico sea ya visto como culpable, o en su caso, no goce de los beneficios que otorga la Carta Magna en el artículo 20, Apartado A, fracción I, entre otros beneficios, es decir, que el acusado no goce del beneficio de la libertad bajo caución porque tiene antecedentes penales. El punto objetivo es que en el derecho procesal penal mexicano, no se debe juzgar, o fincar un proceso u otorgar derechos derivado de los antecedentes penales porque con ello se violenta el principio de inocencia, en virtud de que con los antecedentes penales se estigmatiza a los acusados cuando, en su caso, ya cumplió su condena y con ello existe la rehabilitación social, o dichos antecedentes penales tienen más de 10 años, plazo máximo para que derechos y obligaciones hayan prescrito.

Ahora bien, una de las contrariedades con que se encuentra una persona que ha cumplido su sentencia es la marginación, la cual no sólo vive durante el cumplimiento de la condena sino aun después de haber egresado de la institución penitenciaria. Los efectos nocivos de la ejecución de la pena privativa de libertad se extienden a los familiares, y amigos; y, en general, todo el entorno social se ve afectado de hecho. Por ello, nuestro sistema penitenciario tiene como principal tarea la reintegración a la sociedad de las personas que han delinquido, readaptándolas socialmente, permitiendo con ello cumplir lo establecido en el artículo 18 de nuestra Constitución federal, la cual establece en términos generales la reintegración a la sociedad de dichas personas.

Aunado a lo anterior, es importante subrayar el gasto que genera llevar el proceso con el inculcado interno en el centro de readaptación social, **por no gozar del beneficio de la libertad bajo caución por tener antecedentes penales.**

- En el Presupuesto de Egresos de la Federación –Secretaría de Seguridad Pública– para el Ejercicio Fiscal de 2007, la Cámara de Diputados autorizó a la Secretaría de Seguridad Pública un presupuesto de **2 mil 508.1** millones de pesos (mdp) para la subfunción 02, “**Prisiones**”.

- Mientras, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2008, para la misma subfunción, la petición de la secretaría asciende a **2 mil 656.4** mdp, monto que representa un incremento de **148.3** mdp, que equivalen a una ampliación de **5.9 por ciento**, en términos reales, respecto al aprobado en 2007.

- Esta ampliación del presupuesto solicitado para la subfunción “Prisiones” es inferior a la petición global de presupuesto de todo el Ramo Administrativo 36, “Seguridad Pública”, la cual es de **20.5 por ciento**, en términos reales, al pasar de **14 mil 142.9** a **17 mil 48.7 mdp**.

- La subfunción “Prisiones” considera una actividad institucional sustantiva, el *sistema penitenciario que garantiza la ejecución de las resoluciones jurídicas y contribuya a la readaptación social*. Para esta actividad se piden **2 mil 374.0 mdp**, monto mayor que el aprobado en 2007, de **2 mil 309.6 mdp**, con un aumento de **2.8 por ciento**, en términos reales.

- A su vez, en esta actividad institucional se encuentran dos procesos: por un lado, la *administración del sistema federal penitenciario*, para el que se solicitan **mil 660.4 mdp** para 2008, **5.7 por ciento** real por encima del aprobado para el presente año; y el *pago de la cuota alimenticia por internos del fuero federal en custodia de los gobiernos estatales*, en segundo término. Para este último proceso se piden **713.6 mdp**, recursos inferiores a los **738.6 mdp** autorizados para el presente ejercicio fiscal.

Además, el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé en el párrafo tercero: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el Estado civil o **cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas**”.

Por ello, el hecho de que una persona se encuentre estigmatizada por contar con antecedentes penales, cuando ya cumplió su condena o en un plazo igual a dicha condena no ha vuelto a delinquir; los antecedentes penales generan un perjuicio en las garantías individuales de aquél porque deja una marca permanente que representa el mayor obstáculo para que éste se reincorpore a una vida social ya que, como es sabido, los antecedentes no sólo afectan la investigación ministerial y la obtención de la libertad bajo caución durante el proceso sino que también, una vez cumplida la condena, dichos antecedentes generan la dificultad de alcanzar un empleo digno, imposibilitando en gran medida una sana reincorporación al ámbito social del sujeto.

Por lo manifestado en el cuerpo de la presente iniciativa, se propone para su discusión el siguiente

### **Decreto que adiciona el artículo 115 Bis al Código Penal Federal**

**Artículo Único.** Se adiciona el artículo 115 Bis al Código Penal Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 115 Bis.** Los antecedentes penales prescribirán, con todos sus efectos, en un tiempo igual al fijado en la condena para la pena privativa de la libertad, pero no podrá ser inferior a tres años; cuando se hubiera impuesto cualquier otra pena, los antecedentes penales prescribirán en un año. Los plazos serán contados a partir del cumplimiento de la sanción o del otorgamiento de cualquier beneficio de libertad.

**Cuando el sentenciado se hubiere sustraído de la acción de la justicia, el término a que se refiere el párrafo anterior comenzará a contar desde la prescripción de la pena.**

**La prescripción será declarada oficiosamente por la autoridad judicial en cuanto tenga conocimiento de ella.**

**No operará la prescripción de los antecedentes penales cuando el sentenciado hubiere cometido un nuevo delito o hubiere sido condenado por delito cometido bajo el tipo de delincuencia organizada.**

### **Transitorio**

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

México, Distrito Federal, a 6 de diciembre de 2007.— Diputada María de los Ángeles Jiménez del Castillo (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Justicia.**



### «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, a cargo del diputado Érick López Barriga, del Grupo Parlamentario del PRD»

Érick López Barriga, diputado federal por el estado de Michoacán, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Fiscal de la Federación.

#### Exposición de Motivos

Una de las asignaturas pendientes de mayor relevancia para el Estado mexicano se refiere al substancial reforzamiento de la seguridad pública del país. En este sentido, las autoridades competentes tienen la responsabilidad impostergable de atender esta demanda ciudadana de forma eficiente y rápida, así como de dar cuentas satisfactorias de sus actuaciones. Al respecto, uno de los aspectos de más relevancia sobre el combate a la delincuencia —que continúa aún pendiente de resolver en proporción a las circunstancias prevalecientes del país— se refiere a la detección y prevención del lavado de dinero realizado por las organizaciones criminales.

Nadie soslaya la importancia de enfrentar adecuadamente las operaciones que realizan los delincuentes para lavar los recursos que obtienen de sus actividades ilícitas y seguir empleándolos hacia ese fin. En la medida en que el Estado mexicano pueda rastrear oportunamente los recursos derivados de actividades criminales, podrá evitar que estos sigan siendo utilizados para la comisión de esas actividades. Para ello, la nación exige una estrategia integral que conduzca a todas las instancias involucradas en la atención de este fenómeno pernicioso a destinar de la forma más eficiente los recursos a su alcance para lograr su erradicación.

No obstante las tareas de las autoridades para combatir la delincuencia en el país, se debe promover también la participación activa de la ciudadanía en la consecución de este fin. Para ello, el Estado debe contar con mecanismos eficaces que permitan integrar la participación de los ciuda-

danos en la detección de posibles actividades ilícitas, así como en su comunicación oportuna y reservada a las autoridades para que puedan reaccionar a tiempo. Entre esos mecanismos, de mayor utilidad para las autoridades, están los reportes que deben presentar las entidades más vulnerables a ser utilizadas por organizaciones criminales para lavar el producto de sus actividades ilícitas.

A este respecto, este honorable Congreso de la Unión ha tomado, en el ámbito de su competencia, acciones adecuadas para proporcionar a las autoridades dichas herramientas útiles que les permitan conocer actos vinculados con operaciones de lavado de dinero y, de esta forma, investigar adecuadamente su comisión y fincar las responsabilidades correspondientes. Gracias a ello, a partir de las reformas a diversas leyes financieras promulgadas el 28 de enero de 2004, las instituciones de la economía mexicana, con uno de los mayores grados de vulnerabilidad a ser utilizadas para el lavado de dinero —las instituciones financieras—, han quedado sujetas al régimen de detección, prevención y alerta de operaciones de lavado de dinero que se realicen en ellas.

La utilidad del régimen mencionado ha sido ampliamente reconocida y aceptada por la sociedad, incluso por las personas sujetas al mismo, por su potencial para reducir el riesgo que cargan tales personas por ser objeto atractivo de abusos por parte de organizaciones criminales. No obstante dicho régimen, prevalecen en el país otro tipo de sujetos dedicados a actividades legítimas que pueden llegar a conocer de primera mano operaciones sospechosas de lavado de dinero. Tales sujetos, por la naturaleza de las operaciones que realizan y los servicios que prestan, han sido contemplados generalmente como instrumentos a los que recurren las organizaciones criminales en sus intentos por insertar en la economía formal los recursos de procedencia ilícita.

En el caso anterior quedan comprendidos los fedatarios públicos y demás profesionistas independientes que pueden llegar a conocer, de origen, hechos y actos que, valiéndose de engaños, realicen o pretendan realizar los operadores financieros de tales organizaciones para tratar de ocultar el origen de los recursos que obtienen. Además de estos sujetos, debe también considerarse otro tipo de negocios legítimos que pueden ser utilizados por las organizaciones criminales como puertas de entrada a la economía formal para los recursos derivados de actividades ilícitas. En consecuencia, todos estos sujetos pueden ser investidos eficaz-

mente de la responsabilidad social de actuar como guardianes de las puertas de entrada a la economía formal que son atractivas para las organizaciones criminales.

Al respecto, la comunidad internacional y los expertos en materia de prevención al lavado de dinero insisten en la gran utilidad que, para un Estado preocupado por erradicar esa actividad, conlleva la implementación de un régimen aplicable a dichos guardianes de puertas de acceso a la economía formal. En este sentido, la agrupación intergubernamental denominada Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales y Financiamiento al Terrorismo (GA-FI), en la que participa México junto con otras naciones hermanas como Brasil, Argentina y España, recomiendan que los Estados adopten políticas adecuadas para invertir a los negocios antes señalados de la responsabilidad formal de actuar como guardianes de la economía formal que alerten a las autoridades de acciones sospechosas de lavado de dinero y les proporcionen información útil para ellas.

En consideración a lo anterior, la presente iniciativa tiene como propósito incluir en el ordenamiento sobre el que este honorable Congreso tiene facultades para legislar un régimen adecuado para la detección y prevención de operaciones de lavado de dinero, que sea aplicable a aquellos guardianes de las puertas de acceso a la economía formal. Al respecto, el régimen que la presente iniciativa propone, recoge los dos principios fundamentales ampliamente reconocidos al efecto; por una parte, la implementación de medidas básicas que permitan a los sujetos obligados conocer la verdadera identidad de las personas que realicen operaciones con ellos o soliciten sus servicios; y, por la otra parte, el establecimiento de un mecanismo adecuado para que dichos sujetos obligados reporten a la autoridad competente sus sospechas o proporcionen información sobre operaciones que pueden ser susceptibles de formar parte de una mecánica de lavado de dinero.

Sobre las personas que, por las actividades que realizan y servicios que ofrecen, deben estar sujetas a este régimen, la presente iniciativa propone establecer un mecanismo flexible que atienda a la dinámica de las operaciones que llevan a cabo las redes financieras de las organizaciones criminales. En este sentido, no es conveniente que el régimen contemplado por esta iniciativa establezca de forma rígida los sujetos que quedarían obligados a éste. La experiencia muestra que, en la medida en que un sector de la economía queda sujeto al régimen de prevención y reporte de operaciones de lavado que puedan realizarse en él, los lavadores

transfieren sus operaciones a otros sectores que no estén sujetos a ese régimen.

Es por estas razones que la presente iniciativa prevé un mecanismo de cláusulas habilitantes, cuya legalidad ha sido reconocida por el Poder Judicial de la federación. En particular, esta iniciativa propone dar a la autoridad administrativa —en el caso concreto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público— la facultad de determinar aquellos sectores de la economía que, en un momento dado, puedan incrementar el riesgo de ser utilizados por organizaciones criminales como instrumentos para lavar los productos que estas obtengan, en la medida en que otros sectores les cierran las puertas de acceso como consecuencia del régimen al que queden sujetos.

La presente iniciativa propone también que la autoridad competente para recibir la información de dichos sujetos sea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en consideración a que es ésta la autoridad actualmente designada por ley para recibir esa misma información de los demás sujetos obligados al régimen antes descrito. En este sentido, la iniciativa recoge los aspectos básicos del régimen de prevención de lavado de dinero que ya ha sido implementado para las instituciones financieras del país y aceptado por ellas, como son las facultades para requerir y recabar información por parte de dicha secretaría, los sujetos que pueden ser responsables del incumplimiento de las obligaciones respectivas y las sanciones que deben imponerse por tal incumplimiento.

Se propone también que el régimen antes señalado quede incluido como parte de las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, en consideración a que el Servicio de Administración Tributaria resulta ser la autoridad idónea para recabar la información de los sujetos que quedarían obligados a éste, así como para supervisar su debido cumplimiento, valiéndose de las facultades que ese mismo código le otorga para realizar actividades similares de verificación y sanción.

En virtud de lo anterior, con base en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 73, fracciones XXI y XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a la consideración del honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa de

## Decreto que adiciona diversos artículos del Código Fiscal de la Federación

**Artículo primero.** Se adiciona el artículo 32-H, una fracción XXXII al artículo 81 y una fracción XXXII al artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, para quedar como sigue:

“Artículo 32-H. Los notarios y corredores públicos, las personas que realicen las actividades a que se refiere el artículo 2o., fracción II, inciso b), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, así como aquellas personas que realicen actividades consideradas como propensas a realizarse con operaciones en efectivo con un alto grado de utilización en materia ilícita y los profesionistas independientes que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine mediante resoluciones de carácter general, estarán obligados, en términos de las disposiciones de carácter general que al efecto emita dicha secretaría, después de escuchar la opinión del Servicio de Administración Tributaria, en adición a cumplir con las demás obligaciones que les resulten aplicables, a:

I. Establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del Código Penal Federal.

II. Presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto del Servicio de Administración Tributaria, reportes sobre los hechos, actos jurídicos, operaciones y servicios que realicen sus prestatarios, clientes y contrapartes, según sea el caso.

Tratándose de los reportes a que se refiere la fracción II de este artículo, las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberán señalar, cuando menos, las modalidades y las características que deban reunir los hechos, actos jurídicos, operaciones y servicios a que se refiere este artículo para ser reportados.

Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en las disposiciones de carácter general a que se refiere este artículo, establecerá, como mínimo, las medidas para que las personas a que se refiere el primer párrafo de este artículo:

a. Identifiquen adecuadamente a sus prestatarios, clientes y contrapartes, así como, en su caso, al be-

neficiario final del acto jurídico, operación o servicio de que se trate.

b. La forma de resguardar y garantizar la seguridad de la información y documentación relativas a la identificación señalada en el inciso a. anterior, así como la de aquellos hechos, actos jurídicos, operaciones y servicios reportados conforme al presente artículo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará facultada para requerir y recabar, por conducto del Servicio de Administración Tributaria, a las personas a que se refiere el primer párrafo de este artículo toda información y documentación relacionada con los hechos, actos jurídicos, operaciones y servicios a que se refiere la fracción II de este artículo.

De igual forma, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá acceso directo, incluyendo a través de medios electrónicos, a los archivos que, en términos de las disposiciones aplicables, conserven los documentos, protocolos y demás instrumentos de los correspondientes notarios y corredores públicos, para lo cual podrá realizar consultas y obtener copias simples o certificadas sin que, para ello, se le requiera pago de derecho o comisión alguna. Para efectos de lo previsto en este párrafo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá convenir con las instancias que tengan a su cargo la administración de los archivos referidos, el establecimiento de sistemas de consulta remota a los documentos, protocolos y demás información contenida en tales archivos.

Los reportes, la revelación de información y entrega de documentación a que se refiere este artículo y las disposiciones que de él emanen, no implicarán trasgresión alguna a la obligación de confidencialidad o secreto legal o profesional que prevean las leyes respectivas, ni constituirán violación a las restricciones sobre revelación de información establecidas por vía contractual.

Las disposiciones de carácter general a que se refiere este artículo deberán ser observadas por las personas señaladas en el primer párrafo de este artículo, así como por los miembros de sus consejos de administración, administradores, directivos, funcionarios, empleados, factores y apoderados respectivos, según sea el caso, por lo cual todos ellos serán responsables del estricto cumplimiento de las obligaciones que mediante dichas disposiciones se establezcan.

El Servicio de Administración Tributaria tendrá la facultad de practicar visitas domiciliarias a las personas a que se refiere el primer párrafo de este artículo y revisar su contabilidad y demás registros y documentos con el fin de supervisar, vigilar e inspeccionar el cumplimiento y observancia de lo dispuesto por este artículo, así como por las disposiciones de carácter general que se emitan en términos del mismo. Las visitas domiciliarias a que se refiere este párrafo se realizarán conforme a lo dispuesto en el artículo 49 de este código.

Los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Servicio de Administración Tributaria, así como las personas a que se refiere el antepenúltimo párrafo de este artículo, deberán abstenerse de dar noticia de los reportes y demás documentación e información prevista en este artículo a cualquier persona, incluidos los prestatarios, clientes y contrapartes respectivos, con excepción de aquellas autoridades facultadas expresamente en los ordenamientos relativos para requerir, recibir o conservar tal documentación e información. La violación a estas obligaciones será sancionada en los términos de las leyes correspondientes”.

#### “Artículo 81. ...

XXXII. No establecer las medidas y procedimientos a que se refiere la fracción I del artículo 32-H de este código o no presentar los reportes o avisos a que se refiere la fracción II de ese mismo artículo”.

#### “Artículo 82. ...

XXXII. De 2 mil pesos a 5 millones de pesos, a la establecida en la fracción XXXII, la cual, además de aplicarse a las personas que cometen la infracción señalada en dicha fracción, será aplicable, de igual forma, a las personas físicas y morales que, en razón de sus actos, hayan ocasionado o intervenido para que aquellas otras personas incurran en la irregularidad o resulten responsables de la misma”.

### Transitorios

**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 22 de noviembre de 2007.— Diputado Erick López Barriga (rúbrica).»

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

### «Iniciativa que reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros, del Grupo Parlamentario del PRI

Gerardo Octavio Vargas Landeros, diputado federal por el II distrito, Ahome, Los Mochis, Sinaloa, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LX legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

#### Exposición de Motivos

El pasado mes de agosto, diversos legisladores y académicos expresaron su preocupación por la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 26/2006 promovida por senadores integrantes de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, en contra del propio Congreso y del Presidente de la República declarando la invalidez de diversos preceptos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión.

Sin entrar a la descripción del conflicto principal, brevemente diremos que dicha acción de inconstitucionalidad planteaba en su texto un concepto de invalidez por **la inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa al acceso a los medios de comunicación para los pueblos y comunidades indígenas.**

Concretamente la Corte resolvió que “...del análisis hecho al artículo 105 constitucional no se advertía la procedencia de la **acción por omisiones legislativas**, sino que solo contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial...”.

El sentido de esta resolución, al igual que otras que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diferentes años, ámbitos y materias, nos muestra la importancia de reflexionar sobre el problema de la conculcación de algún derecho a causa de una falta de legislación.

Partiendo del supuesto de que en todo Estado democrático y de derecho deben existir mecanismos de tutela y defensa

de los derechos fundamentales, consideramos válido obligar a la autoridad o autoridades facultadas para emitir la norma a que cumpla su mandato y evite una violación a la Constitución derivada de la no creación de una ley, un reglamento o cualquier disposición administrativa.

Desde hace ya varios años un amplio sector académico involucrado en los temas de la reforma del estado, y más concretamente en la reforma judicial, han venido analizando esta problemática reconociendo que nuestro sistema de medios de control constitucional está incompleto y debe ser reformado.

Estamos hablando de un tema ya bastante discutido por el foro jurídico nacional e internacional, que no merece mayor debate que el relativo a su naturaleza y desarrollo técnico, pues no trata de incorporar alguna corriente ideológica o postura partidista a nuestro texto constitucional. Es, en pocas palabras, una reforma que busca la protección de los derechos humanos y de los principios de supremacía constitucional y seguridad jurídica.

Ya la propia Suprema Corte ha dado la pauta al legislador para incorporar dicha figura en nuestra Constitución, a través de varios criterios jurisprudenciales que reflejan su postura respecto de la improcedencia de los medios de control constitucional existentes:

**“LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL. Respecto de la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar la existente en armonía con las disposiciones fundamentales, es improcedente el juicio de garantías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con lo establecido en los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la citada legislación ordinaria, en virtud de que, según el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide**

que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar, pues esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que es una regla de carácter general, abstracta y permanente, la que vincularía no sólo al peticionario de garantías y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, lo que es inconcuso resultaría apartado del principio de relatividad enunciado.”

(Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VI, diciembre de 1997, tesis: P. CLXVIII/97, página 180, registro 197,222)

**“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS EXPRESADOS EN EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SON INOPERANTES CUANDO EN ELLOS SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL. Cuando en la demanda de amparo directo o en los agravios expresados en la revisión interpuesta en dicho juicio constitucional, se impugna la omisión de una legislatura, ya sea local o federal, de expedir determinada codificación u ordenamiento, la imposibilidad jurídica de analizar tales cuestionamientos deriva de que conforme al principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional, y 76 de la Ley de Amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, esto es, a legislar, porque esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que, por definición, constituye una regla de carácter general, abstracta e impersonal, la que vincularía no sólo al recurrente y a las autoridades señaladas como responsables,**

sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, apartándose del enunciado principio.

(Novena Época. Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, noviembre de 1999, tesis: P. LXXX/99, página 40, registro 192,864.)

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LA OMISIÓN DE APROBAR LA INICIATIVA DE REFORMAS A UNA CONSTITUCIÓN LOCAL. **A través de este medio de control constitucional no pueden impugnarse actos de carácter negativo de los Congresos de los Estados, como lo es la omisión de aprobar la iniciativa de reformas a la Constitución Local, por no constituir una norma general que por lo mismo no se ha promulgado ni publicado, los cuales son presupuestos indispensables de la acción.** Lo anterior se infiere de la interpretación armónica de los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 61 de la ley reglamentaria de la materia, en los que se prevé la procedencia de la acción de inconstitucionalidad que en contra de leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados, promuevan el equivalente al treinta y tres por ciento de sus integrantes, ya que se exige como requisito de la demanda el señalamiento del medio oficial de publicación, puesto que es parte demandada no sólo el órgano legislativo que expidió la norma general, sino también el Poder Ejecutivo que la promulgó; de esta forma, **no puede ser materia de una acción de inconstitucionalidad cualquier acto de un órgano legislativo, sino que forzosamente debe revestir las características de una norma general, y que además, ya haya sido publicada en el medio oficial correspondiente.**”

(Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XV, marzo de dos mil dos, Tesis: P/J. 16/2002, página: 995)

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA OMISIÓN DEL CONGRESO LOCAL DE AJUSTAR LOS ORDENAMIENTOS LEGALES ORGÁNICOS Y SECUNDARIOS DE LA ENTIDAD A LAS DISPOSICIONES DE UN DECRETO POR EL QUE SE MODIFICÓ LA CONSTITUCIÓN ESTATAL. **Del análisis gramatical y teleológico**

**de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra la omisión legislativa** de ajustar los ordenamientos legales orgánicos y secundarios de una entidad federativa a las disposiciones de un Decreto por el que se modificó la Constitución Estatal, **sino únicamente contra la posible contradicción entre la Constitución Federal y una norma general que haya sido promulgada y publicada en el medio oficial correspondiente**, dado que a través de este mecanismo constitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. **Lo anterior se corrobora con la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma del citado precepto constitucional**, de donde se advierte que la intención del Órgano Reformador de la Constitución Federal, al crear la acción de inconstitucionalidad, fue la de establecer una vía para que los entes legitimados, entre ellos los partidos políticos, pudieran **plantear ante esta Suprema Corte la posible contradicción entre una norma general publicada en el medio oficial correspondiente y la Constitución Federal**, características que no reviste la aludida omisión del Congreso Local, dado que no constituye una norma general y menos aún ha sido promulgada y publicada, por lo que resulta improcedente dicha vía constitucional.”

(Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXI, mayo de dos mil cinco. Tesis: P/J. 23/2005, página: 781)

Como se pudo apreciar, nuestro Tribunal Constitucional haciendo una interpretación de la legislación vigente concluye que **ni el amparo ni las acciones de inconstitucionalidad son procedentes para resarcir aquellas violaciones que derivan de una omisión legislativa**. Este vacío legal impide, por un lado, que la autoridad imparta justicia y resuelva tales asuntos; y, por el otro, que las autoridades o ciudadanos afectados protejan sus derechos mediante los medios de control constitucional correspondientes.

El señor ministro Mariano Azuela Güitrón, en la mencionada Acción de Inconstitucionalidad 26/2006, emite un “voto particular y concurrente” con el que ubica el impedimento legal que tiene la Corte para resolver sobre la omisión legislativa y la posible solución que, en su opinión, corresponde a los cuerpos legislativos:

“Ni la Constitución Federal, ni la jurisprudencia actualmente vigente admiten la acción de inconstitucionalidad en materia de omisiones legislativas, porque del análisis gramatical y teleológico de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte la procedencia de este medio en contra de la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales orgánicos y secundarios a las disposiciones constitucionales, sino únicamente contra la posible contradicción entre la Constitución Federal y una norma general que haya sido promulgada y publicada en el medio oficial correspondiente, dado que a través de este mecanismo constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma.

Si vemos directamente el Pacto Federal, de su artículo 105 se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: fracción II. “De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.— Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma...”.

(...)

**Reconozco que existiría la posibilidad de que el Constituyente pudiera en un momento dado si se sensibiliza ante estas situaciones añadir:** “además de las normas generales, las omisiones legislativas que puedan existir”. Pero actualmente no es así; **considero que tendría que ser el tema de la responsabilidad de los cuerpos legislativos.”**

Para fortalecer la posible solución de esta ausencia normativa, el Derecho Comparado nos muestra varios ejemplos de sistemas jurídicos que han incorporado este medio de control para evitar que las ausencias de legislación impidan su aplicabilidad y violen los derechos de los ciudadanos:

**Portugal.** La Constitución portuguesa promulgada el 2 de abril de 1976 en su artículo 283 habla de la inconstitucionalidad por omisión:

“1. A requerimiento del Presidente de la República, del Defensor del Pueblo o, por razón de violación de derechos de las regiones autónomas, de los presi-

dentos de las asambleas legislativas regionales, el Tribunal Constitucional examina y comprueba el no cumplimiento de la Constitución por omisión de las medidas legislativas necesarias para hacer efectivas las normas constitucionales.

2. Cuando el Tribunal Constitucional compruebe la existencia de inconstitucionalidad por omisión, dará conocimiento de ello al órgano legislativo competente.

**Brasil.** El artículo 103 de la Constitución de la República Federativa de Brasil establece la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión de la siguiente manera:

“**Artículo 103.** Puede interponer la Acción de inconstitucionalidad:

- I. El Presidente de la República;
  - II. La Mesa del Senado Federal;
  - III. La Mesa de la Cámara de los Diputados;
  - IV. La Mesa de la Asamblea Legislativa;
  - V. El Gobernador del Estado;
  - VI. El Procurador General de la República;
  - VII. El Consejo Federal de la Orden de los Abogados de Brasil;
  - VIII. Los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional;
  - IX. Las Confederaciones Sindicales o entidades de clase de ámbito nacional.
- 1o. El Procurador General de la República deberá ser previamente oído en las acciones de inconstitucionalidad y en todos los procesos de competencia del Supremo Tribunal Federal.

**2o. Declarada la inconstitucionalidad por omisión de una medida destinada a dar efectividad a una norma Constitucional, se comunicará al Poder Competente para la adopción de las providencias necesarias y, tratándose de órgano administrativo, para que se haga en treinta días.**

30. Cuando el Supremo Tribunal Federal apreciarse la inconstitucionalidad, de manera, general, de una norma legal o acto normativo, citará, previamente, al Abogado General de la unión, que defenderá el acto o texto impugnado.”

**Venezuela.** La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 336, numeral 7 establece:

“...Son atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:

Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del legislador o la legisladora nacional, estatal o municipal, cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de la Constitución, o las haya dictado en forma incompleta, y establecer el plazo y, de ser necesario, los lineamientos de su corrección.”

**Costa Rica.** La Ley de la Jurisdicción Constitucional del 11 de octubre de 1989 establece

“**Artículo 73.** Cabrá la acción de inconstitucionalidad:

(...)

f) Contra la inercia, las omisiones y las abstenciones de las autoridades públicas.”

Asimismo, si buscamos algún precedente en nuestro Derecho Constitucional Local, es decir el correspondiente a nuestros Estados y el Distrito Federal, encontraremos varios avances en la materia:

**Quintana Roo.** El Título Cuarto de la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo está dedicado a las llamadas “acciones por omisión legislativa”, desarrollando de forma muy particular, cuándo procede la acción por omisión legislativa, en qué casos, plazos, requisitos de la demanda, las partes legitimadas, el procedimiento a seguir y la sentencia o resolución que emitirá el Tribunal Superior de Justicia.

Destacan los artículos 96 y 99 que a la letra dicen:

“**Artículo 96.-** Procede la acción por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso del Es-

tado no ha resuelto sobre la expedición de alguna Ley o Decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Se entenderá que afecta al debido cumplimiento del texto fundamental, cuando por el propio mandato constitucional el Congreso del Estado esté obligado a expedir alguna ley o decreto y éste no lo haga; o que expidiendo la ley o decreto lo haga de forma deficiente que no regule adecuadamente el precepto constitucional.

En estas acciones se aplicará en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título segundo de esta Ley.

Se procederá sobreseer, siempre que el Congreso del Estado legisle hasta antes de que se dicte sentencia definitiva en el asunto planteado sobre la omisión que hubiere motivado la acción.

**Artículo 99.** Tendrán el carácter de parte en las acciones por omisión legislativa:

I. Como actor el Gobernador del Estado o un Ayuntamiento del Estado;

II. Como demandado el Congreso del Estado;

III. Como tercero interesado el Gobernador del Estado; el Procurador General de Justicia del Estado o cualquier órgano que pudiera ser afectado por la sentencia que llegare a dictarse.”

**Chiapas.** La Constitución Política del Estado de Chiapas en su artículo 56 señala:

“(...)

Para el cumplimiento de las atribuciones del control constitucional local señaladas en las fracciones I y II del artículo 51 de esta Constitución, el Tribunal Constitucional, conocerá y resolverá, en los términos que establezca la Ley, con excepción en la materia electoral, de los medios de control constitucional siguientes:

(...)



III. De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el congreso no ha resuelto alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta constitución, que interponga:

- a) El Gobernador del Estado;
- b) Cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso;
- c) Cuando menos la tercera parte de los Ayuntamientos;
- d) Cuando menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

La resolución que emita el Tribunal Constitucional que decreta la existencia de omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el periódico oficial del estado; en dicha resolución se determinará como plazo un periodo ordinario de sesiones del congreso del estado, para que éste resuelva la omisión correspondiente. tratándose de legislación que deba de aprobarse por el congreso, por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de la Constitución del Estado de Chiapas, si el Congreso no lo hiciere en el plazo fijado, el Tribunal Constitucional lo hará provisionalmente en su lugar y dicha legislación estará vigente hasta que el congreso subsane la omisión legislativa.”

Para regular el ordenamiento constitucional, la Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas, desarrolla lo conducente. Su artículo 97 dice:

“**Artículo 97.** Procede la acción por omisión legislativa, cuando el Congreso no resuelva alguna iniciativa de ley o decreto en los términos que establezca la legislación respectiva y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la constitución política local.”

**Coahuila.** El artículo 158 de la Constitución de Coahuila de Zaragoza, dispone que:

“...La Justicia Constitucional Local se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional.

(...)

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en su carácter de Tribunal Constitucional conocerá, en los términos que establezca la ley, de los medios de control siguientes:

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad local que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o acuerdo de carácter general y esta Constitución, las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las secciones de inconstitucionalidad locales se sujetarán a lo siguiente:

(...)

3. Procederán contra:

(...)

F) La omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria.”

Los artículos 8 y 71 de la Ley de Justicia Constitucional del Estado de Coahuila, que fueron publicados el 12 de julio de 2005, regulan la acción por omisión legislativa:

“**Artículo 8.- La materia de las acciones de inconstitucionalidad local.** Son susceptibles las acciones de inconstitucionalidad total o parcialmente:

(...)

VI. La omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria conforme a los supuestos anteriores, que podrá promoverse en cualquier tiempo mientras subsista la omisión.

**Artículo 71.- Diversos tipos de acciones de inconstitucionalidad.** Por el ejercicio de la acción genérica de inconstitucionalidad, puede reclamarse:

(...)

V. La inconstitucionalidad por omisión, cuando la Constitución del estado resulte incumplida por falta de las disposiciones de carácter general necesarias para hacer aplicables sus preceptos.”

**Tlaxcala.** La Constitución Política del Estado de Tlaxcala en su artículo 81 confiere al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, la facultad para conocer de las acciones contra la omisión legislativa imputables al Congreso, gobernador, ayuntamientos o concejos municipales, por la falta de expedición de normas de carácter general, a que estén obligados en términos de las Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, del Estado y de las leyes.

El ejercicio de esta acción corresponde a las autoridades estatales y municipales así como a las personas residentes en el estado.

**Veracruz.** Los artículos 64 y 65 de la Constitución Política del Estado de Veracruz establece lo siguiente:

“**Artículo 64.** Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del artículo 56 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una sala constitucional, integrada por tres magistrados, que tendrá competencia para:

(...)

III. Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones por inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan ala Pleno del Tribunal Superior de Justicia;

(...)

**Artículo 65.** El Pleno del Tribunal Superior de Justicia conocerá, en los términos que establezca la ley, de los asuntos siguientes:

(...)

III. De las acciones por omisión legislativa cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, que interponga:

A) El Gobernador del estado; o

B) Cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos

La omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en la Gaceta oficial del estado. En dicha resolución se determinará un plazo que comprenda dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado para que éste expida la ley o decreto de que se trate la omisión. Si transcurrido este plazo no se atendiere la resolución, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto.”

Adicionalmente y para el caso concreto de los **derechos sociales** o para aquellos derechos humanos catalogados por los teóricos como de “segunda y tercera generación”, es de gran valía la incorporación de la acción por omisión legislativa ya que se convertiría en el medio para garantizar que los poderes públicos cumplan su deber de crear las normas necesarias para hacerlos efectivos a la población.

Es importante dejar claro que la acción por omisión legislativa serviría también en aquellos casos en los que el Titular del Poder Ejecutivo no expide la reglamentación secundaria que la ley federal exige para alcanzar su eficacia; y otros, en los que el propio Órgano Legislativo, omite cumplir a pesar de ser el mismo quien se obliga en determinado tiempo tomar las medidas necesarias para su reglamentación.

En la práctica podemos encontrar muchos casos con este tipo de supuestos, en los cuales existe la ley, pero por negligencia, pasividad o descuido de los titulares del ramo o del propio Titular del Ejecutivo Federal o de los mismos legisladores no se expiden las normas reglamentarias.

Un ejemplo claro es la Ley de Seguridad Nacional, la cual en sus artículos transitorios contenía diversas disposiciones dirigidas tanto al Presidente de la República como al propio Congreso de la Unión, sin que en la práctica tales autoridades cumplieran en los términos y plazos indicados:

Para mayor claridad, diremos que el Artículo Segundo Transitorio obligaba al Titular del Ejecutivo Federal a expedir el Reglamento de la Ley de Seguridad Nacional y el Estatuto Laboral del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, dentro de los nueve meses siguientes a la entra-

da en vigor de la Ley, sin embargo el plazo concedido feneció sin que se publicara el Reglamento de la Ley y publicándose el Estatuto con un retraso de un año.

En la misma Ley de Seguridad Nacional podemos encontrar otro artículo transitorio, derivado de una reforma posterior, que obligaba al Poder Legislativo a “impulsar las reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos por parte del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para contar con las atribuciones necesarias para el mejor desempeño de la Comisión Bicamaral” en un plazo de un año, el cual, a la fecha no se ha cumplido.

Otra de las razones por las cuales resulta imperativa la incorporación de la acción por omisión legislativa es la relacionada con la **violencia de género**, tema en que el Poder Judicial de la Federación debe participar con mayor interés pero sobre todo con mayores facultades.

La llamada violencia de género debe ser combatida por todos los niveles de gobierno, por todas las autoridades y por toda la población. En este tema, la iniciativa que hoy presentamos será una herramienta de gran utilidad, pues facultará a nuestro Poder Judicial y, permitirá al mismo, exigirle al Ejecutivo o al Legislativo, que modifique o derogue leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general que contengan usos o prácticas discriminatorios hacia las mujeres.

Por medio de la acción por omisión legislativa se pueden hacer efectivos varios tratados internacionales y convenciones que México a ratificado y que actualmente por descuido o desconocimiento no son efectivos, tal es el caso de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra La Mujer (Convención De Belem Do Para, 1994):

**“Artículo 7.** Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y **convienen en adoptar**, por todos los **medios apropiados y sin dilaciones**, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

e) Tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo **medidas de tipo legislativo**, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;

f) Establecer **procedimientos legales justos y eficaces** para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el **acceso efectivo a tales procedimientos**;

g) Establecer los **mecanismos judiciales** y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y,

h) **Adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esa Convención.”**

En resumen podemos decir lo siguiente:

El principio de supremacía constitucional, sustento de todo Estado Democrático y de Derecho, supone la necesidad de un control y sanción a aquellos actos u omisiones de la autoridad que vulnere la Constitución.

La legislación, la doctrina, la jurisprudencia y los casos prácticos nos muestran la urgente necesidad de incorporar las acciones por omisión legislativa en nuestro sistema de control constitucional para la preservar la supremacía constitucional y salvaguardar los derechos humanos de la población.

La acción por omisión legislativa permitirá a la Suprema Corte de Justicia conocer, intervenir y resolver aquellos asuntos derivados del silencio de la autoridad, silencio que podría ser violatorio de la Constitución si la misma exige su regulación.

Tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo deben cumplir con su obligación constitucional de emitir la legislación que les compete para que los preceptos constitucionales sean eficaces, eficientes y efectivos, en particular, aquellos relacionados con los derechos sociales.

Para que se origine la omisión legislativa se requiere no sólo de la inactividad de la autoridad –Ejecutivo o Legislativo– sino que esa inactividad produzca una violación a un mandato de la norma constitucional, sea de forma parcial o total.

Este mandato se relaciona con la creación y entrada en vigor de una ley, reglamento o cualquier disposición que impida la plena vigencia de la Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció en este tipo de asuntos, recomendando al legislador subsanar este vacío legal mediante la reforma al artículo 105 constitucional.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de esta Asamblea, la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos:**

**Primero.** Se adiciona una nueva fracción III y la actual pasa a ser la fracción IV, al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. (...)

II. (...)

**III. De las acciones por omisión legislativa, atribuíbles al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras o al Presidente de la República, cuando se considere que no han resuelto sobre la expedición de alguna norma jurídica y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución o de alguna ley emanada de la misma.**

**Las acciones por omisión legislativa podrán ejercitarse por:**

- a) El Presidente de la República;**
- b) El equivalente a cuando menos una cuarta parte de los integrantes de la Cámara de Diputados;**
- c) El equivalente a cuando menos una cuarta parte de los integrantes de la Cámara de Senadores;**
- d) El Procurador General de la República;**
- e) El equivalente a una cuarta parte de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales;**

**f) El equivalente una cuarta parte de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;**

**g) Los gobernadores de los Estados;**

**h) El jefe de gobierno del Distrito Federal;**

**i) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y**

**j) Los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República y el Distrito Federal.**

**La declaración por omisión legislativa deberá recomendar que se legisle sobre determinada materia porque así lo exige esta Constitución o porque la ausencia impide el debido cumplimiento de alguna Ley emanada de la misma.**

**La resolución que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación por omisión legislativa deberá ser aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos y se comunicará a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias para su cumplimiento.**

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

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

### Artículos Transitorios

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor dentro de los ciento ochenta días posteriores a la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** La Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, deberá implementar las medidas necesarias para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuente con la infraestructura financiera, material y humana para el cumplimiento del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 6 de diciembre de 2007.— Diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros (rúbrica).»

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

#### «Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Agraria, a cargo de la diputada Leticia Díaz de León Torres, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, Leticia Díaz de León Torres, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en esta LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y conforme lo establecido en los artículos 55 fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta honorable asamblea legislativa, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley Agraria, en materia de división y fusión de ejidos, parcelas de destino específico, tierras indígenas y derechos hereditarios, y que adiciona el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, lo que hago con base en la siguiente

#### Exposición de Motivos

Las acciones agrarias de fusión y división de ejidos, si bien se encuentran señaladas en la Ley Agraria, carecen de nor-

mas que establezcan su procedencia legal, así como de un procedimiento específico que permita que dichas acciones se lleven a efecto de una manera más ordenada; asimismo se carece de dispositivos que prevean las circunstancias posibles que derivan de esas acciones, así como de su tramitación y ejecución.

Por otra parte, consideramos necesario que esta figura pueda ser aplicable no sólo a los ejidos, sino también a las comunidades, que en muchos casos requieren también contar con esta figura legal para determinar su fusión con otras comunidades, o bien la división de parte de las mismas para su mejor funcionamiento.

Mediante la acción de división de ejidos y comunidades se procede a separar en partes la superficie total de un ejido o comunidad con la finalidad de constituir dos o más grupos ejidales o comunales. La posibilidad de división de los ejidos y comunidades no persigue su pulverización, sino más bien el hacer posible la vida en común, obteniendo beneficios para todos y para los que estén en el supuesto de excluirse de algún ejido debido a diferencias y problemas internos y consideren que es a través de esa división como pueden solucionarlos. Si se encuentran en el caso de que por su cantidad y superficie no puedan constituirse en nuevo ejido, podrán en su caso, mediante la adquisición del dominio pleno de sus parcelas al cubrir los requisitos respectivos, conjuntarlas y formar un nuevo ejido o comunidad o fusionarse a otra ya existente.

Por otra parte, la fusión procede cuando un grupo o grupos de ejidatarios o comuneros que hayan obtenido su división se unen con uno o más ejidos y comunidades bajo la misma figura jurídica, para perseguir objetivos comunes y conforme una figura ejidal nueva, con su reglamento y autoridades ejidales únicas, con personalidad jurídica propia y una autonomía completa en su manejo interno y externo.

Aun cuando la nueva Ley Agraria no incluye dentro de sus capítulos uno que trate sobre las acciones a las que nos hemos referido, consideramos que el fundamento se encuentran en la fracción XI del artículo 23 del ordenamiento legal en cita, pues estas acciones se reservan a la asamblea de ejidatarios.

Conforme a la Ley Agraria vigente, para que pueda ser tomado un acuerdo de asamblea mediante el cual se divida un ejido o se dé una fusión, es menester que se encuentren presentes cuando menos las tres cuartas partes de los ejidatarios, y en caso de que no se reúna tal porcentaje, se hará

una segunda convocatoria para tratar la división o la fusión del ejido. La asamblea será válida si después de esta segunda convocatoria se reúnen por lo menos la mitad más uno de los ejidatarios. Para que sea aprobada cualquiera de las acciones referidas, se requiere voto aprobatorio de por lo menos las dos terceras partes de los asistentes a la asamblea y se requiere la presencia de un representante de la Procuraduría Agraria y un notario público, de lo contrario los acuerdos tomados en la asamblea serán nulos. Se prevé también que en caso de que las autoridades ejidales no convoquen a la asamblea, lo hará la Procuraduría Agraria a petición del o los grupos agrarios interesados.

La ejecución del acuerdo en mención consistirá principalmente en la diligencia de apeo y deslinde mediante la cual deben quedar a plenitud demarcados físicamente cada uno de los núcleos ejidales o comunales recién formados, así como el nuevo núcleo que se constituya a partir de dos anteriormente independientes. Luego se deberá proceder a la elección de los representantes internos de los nuevos ejidos, o bien del nuevo ejido ya fusionado e inmediatamente se debe inscribir el acuerdo de esa asamblea en el Registro Agrario Nacional, pues se trata de la extinción o de la creación de nuevos núcleo agrarios, según sea la acción de que se trate.

El artículo 23 de la Ley Agraria vigente se refiere a la fusión y división de ejidos en su fracción X y a las parcelas con destino específico en su fracción VII.

**“Artículo 23.** La asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre. Serán de la competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos:

**I. a VI. ...**

VII. Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización;

**VIII a X. ....**

XI. División del ejido o su fusión con otros ejidos;

XII a XV....”

Sin embargo, al no existir en el articulado de la Ley Agraria en vigor disposición alguna que establezca la procedencia de la división o fusión de ejidos y comunidades al igual que el trámite o procedimiento que deberá llevarse a cabo para tal fin, se hace necesario incorporar a la legislación agraria disposiciones legales que llenen dichas lagunas, incluyendo una serie de normas que dispongan lo relativo a la procedencia de la acción de fusión y división de ejidos y comunidades, para contar con una normatividad clara y expresa en la materia. En este caso se prevén, desde luego, procedimientos previos de conciliación, antes de proceder a la división de tales núcleos.

El segundo tema que ocupa a esta iniciativa, es el relativo a las tierras con destino específico, asignadas para determinados fines, tales como la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud.

Como todos sabemos, muchos ejidos han sido absorbidos por la mancha urbana y en consecuencia, generalmente la actividad agrícola deja de ser la principal actividad económica de los mismos, y dichas parcelas con destino específico dejan de cumplir, por razones de hecho, el fin para el que fueron destinadas; por ello lo que se pretende con esta iniciativa es permitir que en esos casos las parcelas puedan ser transmitidas por decisión de la asamblea al estado o al municipio, en parte o toda su superficie, para la construcción de obras de beneficio común, o para la implementación de servicios públicos para el propio ejido, tales como escuelas, clínicas, hospitales, guarderías, canchas o centros de capacitación, centros deportivos y culturales, entre otros.

Igualmente, que las referidas parcelas de destino específico, en los casos en que se encuentren fuera de zonas urbanas, pueda destinarse si resultare necesario y por decisión de cuando menos las tres cuartas partes de la asamblea de ejidatarios, para los mismos fines de obras de beneficio común o de servicio público antes citados, previendo en todo caso y siempre que sea posible, la nueva asignación de las parcelas para los fines específicos en otras tierras del ejido, en la misma superficie que tenían asignada antes de la sesión.

Por otra parte, en materia de sucesiones de los derechos ejidales, a fin de brindar mayor protección al patrimonio heredado, se propone que en caso de existir hijos menores de edad se deberá constituir el patrimonio de familia de conformidad con el artículo 731 del Código Civil Federal que

establece que el miembro de la familia que quiera constituir el patrimonio lo manifestará por escrito al juez de su domicilio designando con toda precisión y de manera que puedan ser inscritos en el registro público los bienes que van a quedar afectados y para lo cual deberá de cumplir con los requisitos que la propia ley establece.

Lo anterior con el objeto de que para enajenar los derechos parcelarios heredados se deberá primero extinguir el patrimonio de familia y decretarlo el juez quien mandará hacer las inscripciones en el Registro Público de conformidad con el artículo 742 del Código Civil Federal. Por lo anterior se propone una adición al artículo 80 de la Ley Agraria que se refiere a la enajenación de los derechos parcelarios.

Otro tema del que se ocupa esta iniciativa, es el relativo a las tierras de comunidades indígenas que tengan el régimen ejidal o comunal; las tierras de las comunidades indígenas conforme a las disposiciones constitucionales en la materia, así como por lo dispuesto en los instrumentos internacionales tales como el Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), o la reciente declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas emitida por la ONU (Organización de las Naciones Unidas) deben ser objeto de una especial protección para garantizar a éstas el efectivo uso y disfrute de sus recursos naturales.

El actual artículo 106 de la Ley Agraria establece que “las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades en los términos de la ley que reglamente el artículo 4o. y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional”.

El referido dispositivo ha quedado rebasado desde luego por las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas del 14 de agosto del año 2001, que regulan lo relativo a ese tema ahora en el numeral 2o. de la Constitución general de la república, a más que no fue emitida nunca la Ley Reglamentaria del artículo 4o. a que se refiere el precitado artículo 106.

Por ello, conforme a esas nuevas disposiciones, resulta necesario tratar en la Ley Agraria lo relativo a la protección de las tierras de los pueblos y las comunidades indígenas.

En ese tenor, se propone en esta iniciativa reconocer los sistemas normativos indígenas, dentro de las disposiciones supletorias de la Ley Agraria, siempre que no se oponga a lo establecido en la misma y reformar al afecto el artículo 2o. de la Ley Agraria.

Asimismo, se adiciona el artículo 23 para incluir dentro de los asuntos que son de la competencia de la asamblea de ejidatarios la adopción de la protección de la integridad de las tierras, bosques y aguas de los pueblos y comunidades indígenas en ejidos y comunidades, de acuerdo con el artículo 106 de esta ley.

De igual manera, se propone reformar el artículo 88 para prohibir la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en zonas de uso ceremonial por los pueblos y comunidades indígenas, con vestigios arqueológicos, culturales o históricos, lo mismo que en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población.

En el artículo 106 se señala, conforme a los preceptos internacionales que las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos del artículo 2o. y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para los efectos de la interpretación de lo referente a esta materia, se establecen en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2o. constitucional antes referido, los conceptos de pueblo y comunidad indígenas, así como el de tierras de los pueblos y comunidades indígenas en ejidos y comunidades, como las que han sido dotadas, reconocidas, restituidas o incorporadas a su propiedad en el régimen ejidal o comunal y que pertenezcan a comunidades que se autoadscriban como indígenas.

Se señala el criterio de “autoadscripción” al establecer que la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones de este artículo.

Se reconoce que son propiedad de los ejidos y comunidades los recursos naturales que se encuentren en dichas tierras, salvo aquellos que corresponden al dominio directo de la nación, y que el aprovechamiento de dichos recursos sólo podrá hacerse por los ejidos o comunidades o sus integrantes, y que cuando exista una manifiesta utilidad para el núcleo podrá realizarse por terceros, previo consentimiento que para ello sea otorgado mediante asamblea comunitaria.

En atención a los preceptos internacionales y constitucionales que establecen que los pueblos y comunidades indígenas deben ser consultados respecto a las leyes, regla-

mentos, disposiciones, acciones, programas y asuntos que les afecten, se establece en ese mismo artículo 106 que cuando en las tierras de los pueblos y comunidades indígenas en ejidos y comunidades existan recursos naturales que correspondan al dominio directo de la nación, se deberá consultar al pueblo o comunidad de que se trate a fin de determinar si sus intereses serían perjudicados y, en su caso, en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño o perjuicio que puedan sufrir en su hábitat como resultado de esas actividades.

Se señala que este criterio de previa consulta se aplicará también cuando se prevea la expropiación por causa de utilidad pública sobre tierras de los pueblos y comunidades indígenas en ejidos y comunidades. En ese mismo rubro, se señala que cuando derivado de la consulta resulten afectados los intereses del núcleo, esta circunstancia deberá ser tomada en cuenta para determinar tanto el monto de la indemnización como las prestaciones adicionales que pudieran pactarse.

Igualmente se consigna que las autoridades competentes respetarán y garantizarán las modalidades de uso y disfrute de las tierras de los pueblos y comunidades indígenas en ejidos y comunidades, así como la cesión o transmisión de derechos al interior de éstos, de acuerdo con las instituciones sociales, económicas, culturales, políticas y sistemas normativos del pueblo o comunidad correspondiente, sujetándose a los principios generales de la Constitución general de la república.

Se establece en este mismo numeral 106 que las formas de consulta y las medidas de protección de las tierras de las comunidades indígenas serán establecidas por los ejidos o las comunidades interesadas en su reglamento interno, de acuerdo a sus propios sistemas normativos y en concordancia con los principios generales de la Constitución.

En esta misma materia se propone adicionar un artículo 106 Bis para establecer las herramientas jurídicas que permitan a los pueblos y comunidades indígenas hacer efectivos los derechos consignados en el artículo 106; con ese propósito, se señala que los ejidos y comunidades indígenas podrán acudir a los tribunales agrarios para que se restrinjan las actividades de terceras personas en sus tierras

cuando representen valores culturales y de identidad para los pueblos y las comunidades indígenas, y se les permita el acceso a los lugares sagrados o centros ceremoniales de los pueblos o comunidades que hayan sido previamente declarados como tales por autoridad competente y que se encuentren fuera del ejido o comunidad.

Finalmente, se propone reformar el artículo 135 para establecer además dentro de las funciones de la Procuraduría Agraria encargarse también de la defensa de los derechos de comunidades, pueblos y comunidades indígenas constituidos en ejidos y comunidades.

Estas reformas, pretender incorporar a la Ley Agraria temas que revisten una importancia específica y cuya naturaleza hace ya indispensable su actualización, y que por tanto no pueden esperar a la posibilidad de la reforma integral de la ley que nos ocupa, que si bien es deseable, puede resultar compleja de concretarse en la práctica.

### Proyecto de Decreto

**Artículo primero.** Se reforman los artículos 2o. en su segundo párrafo, 4o. y 10, las fracciones XIV y XV del 23, 44 en sus fracciones II y III, 48, 49 en su primer párrafo, 56 en su primer párrafo y fracciones I y II y segundo párrafo, 57 en su fracción III, 63, 64 en su cuarto párrafo, 67, 77, 88, 90 en su fracción III, 106, 135 en su fracción X y XI, 146, 164 en su segundo párrafo, 165 y 198 en sus fracciones II y III; y se adicionan una fracción XVI al artículo 23, una fracción IV al artículo 44, una fracción IV al artículo 57 pasando la fracción IV a ser la V, los párrafos cuarto, quinto y sexto al artículo 80, un segundo párrafo al artículo 81, un tercer párrafo al artículo 82, las fracciones V y VI al artículo 90, un artículo 90 Bis, un artículo 106 Bis, las fracciones XII y XIII al artículo 136, una fracción XI al artículo 136 pasando la actual a ser la número XII y pasando la XII a ser la XIII, una fracción IV al artículo 198, todos de la Ley Agraria, para quedar como sigue:

**Artículo 2o.** En lo no previsto por esta ley, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate así como los tratados internacionales, los principios generales de derecho y siempre que no se opongan a las normas contenidas en este ordenamiento, los sistemas normativos de los pueblos y las comunidades indígenas.

...



**Artículo 4o.** El Ejecutivo federal promoverá el desarrollo integral, sustentable y equitativo del sector rural mediante el fomento de actividades de producción, transformación y comercialización de bienes y servicios y demás acciones sociales, para elevar el bienestar de su población y su participación en la vida nacional.

Los ejidos, las comunidades, los pueblos y comunidades indígenas, y las organizaciones sociales y de productores rurales, podrán elaborar propuestas de políticas de desarrollo y fomento al campo y proyectos productivos para ser presentados ante los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable u otras instancias, para su consideración y, en su caso, apoyo por el Ejecutivo federal.

**Artículo 10.** Los ejidos operan de acuerdo con su reglamento interno, sin más limitaciones en sus actividades que las que dispone la ley. Su reglamento se inscribirá en el Registro Agrario Nacional y deberá contener las bases generales para la organización económica y social del ejido que se adopten libremente, los requisitos para admitir nuevos ejidatarios, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común, las bases para proceder a la fusión y división del ejido, cuando sea procedente; la asignación de las parcelas de destino específico y el nuevo señalamiento o dotación de estas parcelas en la superficie que hubiere sido utilizada en obras de beneficio común, así como las demás disposiciones que conforme a esta ley deban ser incluidas en el reglamento y las demás que cada ejido considere pertinentes.

**Artículo 23.** .....

**I a XIII.** .....

**XIV.** Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva;

**XV.** Adopción de la protección de la integridad de las tierras, bosques y aguas de los pueblos y comunidades indígenas en ejidos y comunidades, de acuerdo con el artículo 106 de esta ley; y

**XVI.** Los demás que establezca la ley y el reglamento interno del ejido.

**Artículo 44.** ...

**I.** ...

**II.** Tierras de uso común;

**III.** Tierras parceladas; y

**IV. Tierras o parcelas con destino específico.**

**Artículo 48.** Quien hubiere poseído tierras ejidales, en concepto de titular de derechos de ejidatario, que no sean las destinadas al asentamiento humano ni se trate de parcelas con destino específico, bosques o selvas, de manera pacífica, continua y pública durante un período de cinco años, si la posesión es de buena fe, o de diez si fuera de mala fe, adquirirá sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela.

**Artículo 49.** Los núcleos de población ejidales o comunales, o los representantes legales en caso de parcelas con destino específico que hayan sido o sean privados ilegalmente de sus tierras o aguas, podrán acudir, directamente o a través de la Procuraduría Agraria, ante el tribunal agrario para solicitar la restitución de sus bienes.

.....

.....

**Artículo 56.** La asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho, o regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de los certificados correspondientes, así como decidir en los casos en que resultare necesario sobre la cesión de derechos, enajenación o comodato de las parcelas con destino específico, para obras de beneficio común o servicios públicos y siempre que fuere posible sobre el nuevo señalamiento o dotación de estas parcelas en la misma superficie dentro del ejido. Consecuentemente, la asamblea podrá destinar las tierras que no estén formalmente parceladas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de los ejidatarios o bien asignarlas a las parcelas con destino específico. En todo caso, a partir del plano general del ejido que haya sido elaborado por la autoridad competente o el que elabore el Registro Agrario Nacional, procederá como sigue:

**I.** Si lo considera conveniente, reservará las extensiones de tierra correspondientes al asentamiento humano y de-

limitará las tierras de uso común del ejido, y las parcelas con destino específico;

**II.** Si resultaren tierras cuya tenencia no ha sido regularizada o estén vacantes, podrá asignar los derechos ejidales correspondientes a dichas tierras a individuos o grupos de individuos, y en caso de que las parcelas de uso específico se hayan destinado a obras de beneficio común, deberá realizar, siempre que fuere posible, el nuevo señalamiento o dotación de las mismas con la misma superficie que hubiere sido utilizada para la realización de dichas obras o servicios, y

**III.** .....

En todo caso, el Registro Agrario Nacional emitirá las normas técnicas que deberá seguir la asamblea al realizar la delimitación de las tierras al interior del ejido y proveerá a la misma del auxilio que al efecto le solicite. El registro certificará el plano interno del ejido, y, con base en éste, expedirá los certificados parcelarios o los certificados de derechos comunes, o ambos, según sea el caso, en favor de todos y cada uno de los individuos que integran el ejido o de los grupos beneficiados con parcelas de destino específico, conforme a las instrucciones de la asamblea, por conducto del comisariado o por el representante que se designe. Estos certificados deberán inscribirse en el propio Registro Agrario Nacional.

**Artículo 57.** .....

**I a II.** .....

**III.** Hijos de ejidatarios y otros vecindados que hayan trabajado las tierras por dos años o más;

**IV. Restitución, en su caso, de la superficie de tierras con destino específico que hubiere sido utilizada en obras de beneficio común, a sus titulares o beneficiarios y/o los ejidatarios del núcleo que se trate, y**

V. Otros individuos, a juicio de la asamblea.

.....

**Artículo 63.** Las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido que está compuesta por los terrenos

en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal. **Las autoridades ejidales, la procuraduría y los tribunales agrarios, dentro de sus atribuciones, darán la debida protección** a la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y a las demás áreas reservadas para el asentamiento, a fin de conservar la integralidad de su superficie y su debida utilización en beneficio de sus titulares o beneficiarios.

**Artículo 64.** .....

.....

.....

El núcleo de población podrá aportar tierras del asentamiento o **tierras con destino específico y/o parte de ellas, con aprobación de sus titulares o beneficiarios, y con la aprobación de cuando menos el voto de las tres cuartas partes de los ejidatarios presentes en la asamblea respectiva**, al municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a **obras de beneficio común o a la construcción de servicios públicos tales como escuelas, canchas o centros deportivos y culturales, centros de capacitación, clínicas, hospitales, entes otros de igual beneficio para el ejido o comunidad**, con la intervención de la Procuraduría Agraria, la cual se cerciorará de que efectivamente dichas tierras sean destinadas a tal fin. **Dichas tierras adquirirán la naturaleza de solares y pasarán al dominio del Estado, municipio o entidad a la que se hayan cedido los derechos correspondientes.**

**Artículo 77.** En ningún caso la asamblea ni el comisariado ejidal podrán usar, disponer o determinar la explotación colectiva de las tierras parceladas **ni de las tierras con destino específico** del ejido sin el previo consentimiento por escrito de sus titulares o beneficiarios.

**Artículo 80.** ...

.....

.....

**Cuando se herede un derecho parcelario a él o la cónyuge o a él o la concubina y existan hijos menores de edad se deberá constituir el patrimonio de familia en términos del artículo 731 del Código Civil Federal.**

Para poderse enajenar dichos derechos parcelarios se deberá extinguir el patrimonio de familia demostrando que hay una gran necesidad o notoria utilidad para la familia de que el patrimonio quede extinguido.

De conformidad con el artículo 742 del Código Civil Federal la declaración de que queda extinguido el patrimonio de familia la hará el juez competente mediante el procedimiento fijado en el código respectivo y la comunicará al Registro Público para que se hagan las cancelaciones correspondientes.

#### Artículo 81. ...

Las parcelas con destino específico se destinarán a obras de beneficio común o a la infraestructura de servicios públicos, según lo determine la asamblea ejidal antes de su extinción.

#### Artículo 82. ...

....

Las tierras o parcelas con destino específico se destinarán a obras de beneficio común o a la infraestructura de servicios públicos, según lo determine la asamblea ejidal antes de su extinción.

**Artículo 88.** Queda prohibida la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en zonas de uso ceremonial por los pueblos y comunidades indígenas con vestigios arqueológicos, culturales o históricos, lo mismo que en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población.

#### Artículo 90. ...

I. a II. ....

**III.** Que el núcleo cuente con un proyecto de reglamento interno que se ajuste a lo dispuesto en esta ley;

**IV.** ...

**V.** La determinación de un grupo de ejidatarios que haya obtenido de su ejido la división con su asignación de tierras correspondiente, tanto las individuales como las de explotación colectiva, designación de sus autoridades ejidales y elaboración de su regla-

mento correspondiente, cumpliendo los requisitos legales respectivos; y

**VI.** Que varios ejidos colindantes determinen fusionarse en uno solo para lo cual aporten sus tierras, bosques y aguas, elijan a sus nuevas autoridades y elaboren su reglamento correspondiente, en términos de la presente ley.

....

**Artículo 90 Bis.** La Asamblea Ejidal respetará el derecho del ejidatario de separarse cuando, a pesar de haberse agotado la vía de la conciliación ante la autoridad competente, subsista un conflicto que dificulte o imposibilite obtener los objetivos o fines del ejido.

La asamblea separará el ejido que cuente con menos de 20 personas con capacidad agraria en un periodo ininterrumpido de 10 años, salvo prueba en contrario.

Cuando en una comunidad se presente un conflicto que dificulte o imposibilite la vida colectiva, deberá agotarse primero la vía conciliatoria ante la autoridad competente y en caso de que el conflicto subsista, la Asamblea Comunal resolverá sobre la separación.

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 20 del Código Civil Federal cuando haya un conflicto de derechos, a falta de legislación expresa que le sea aplicable, la asamblea resolverá la controversia a favor del que trate de evitarse perjuicios y no a favor del que pretenda obtener lucro. Si el conflicto fuere entre derechos iguales o de la misma especie se decidirá observando la mayor igualdad posible entre los interesados.

**Artículo 106.** Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos del artículo 2o. y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para los efectos de esta ley, se entenderán como tierras de los pueblos y comunidades indígenas en ejidos y comunidades, las que han sido dotadas, reconocidas, restituidas o incorporadas a su propiedad en el régimen ejidal o comunal y que pertenezcan a comunidades que se autoadscriban como indígenas.

Se reconocen como pueblos indígenas a las poblaciones que descenden de aquellas que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

Se entiende como comunidades de un pueblo indígena aquellas que forman una unidad socioeconómica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones de este artículo.

Son propiedad de los ejidos y comunidades a que se refiere este numeral, los recursos naturales que se encuentren en dichas tierras, salvo aquellos que corresponden al dominio directo de la nación.

El aprovechamiento de dichos recursos, sólo podrá hacerse por los ejidos o comunidades o sus integrantes.

Cuando exista una manifiesta utilidad para el núcleo podrá realizarse por terceros, previo consentimiento que para ello sea otorgado mediante asamblea comunitaria.

Cuando en las tierras de los pueblos y comunidades indígenas en ejidos y comunidades existan recursos naturales que correspondan al dominio directo de la nación, se deberá consultar al pueblo o comunidad de que se trate a fin de determinar si sus intereses serían perjudicados y, en su caso, en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar en los beneficios que reporten tales actividades y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño o perjuicio que puedan sufrir en su hábitat, como resultado de esas actividades.

Este criterio se aplicará también cuando se prevea la expropiación por causa de utilidad pública sobre tierras de los pueblos y comunidades indígenas en ejidos y comunidades.

Cuando derivado de la consulta resulten afectados los intereses del núcleo, esta circunstancia deberá ser tomada en cuenta para determinar tanto el monto de la indemnización como las prestaciones adicionales que pudieran pactarse.

Las autoridades competentes respetarán y garantizarán las modalidades de uso y disfrute de las tierras de los pueblos y comunidades indígenas en ejidos y comunidades, así como la cesión o transmisión de derechos al interior de estos, de acuerdo con las instituciones sociales, económicas, culturales, políticas y sistemas normativos del pueblo o comunidad correspondiente, sujetándose a los principios generales de la Constitución general de la república.

Las formas de consulta y las medidas de protección de las tierras de las comunidades indígenas serán establecidas por los ejidos o las comunidades interesadas en su Reglamento Interno, de acuerdo a sus propios sistemas normativos y en concordancia con los principios generales de la Constitución.

**Artículo 106 Bis.** Los ejidos y comunidades indígenas podrán acudir a los tribunales agrarios para que:

I. Se restrinjan las actividades de terceras personas en sus tierras cuando representen valores culturales y de identidad para los pueblos y las comunidades indígenas; y

II. Se permita el acceso a los lugares sagrados o centros ceremoniales de los pueblos o comunidades, que hayan sido previamente declarados como tales por autoridad competente y que se encuentren fuera del ejido o comunidad.

**Artículo 135.** La procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pueblos y comunidades indígenas, pequeños propietarios, posesionarios, avocados y jornaleros agrícolas, como de promover la procuración de la justicia agraria, conforme lo establece el artículo 27, fracción XIX de la Constitución, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de esta ley.

**Artículo 136.** ...

**I a IX.** ...

**X.** Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre

las irregularidades en que, en su caso, incurra el comisionado ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia;

**XI. Asesorar a los grupos de ejidatarios y comuneros en la gestión o conciliación de intereses en la división y fusión de ejidos y comunidades, convocando a petición de grupos interesados a asamblea cuando no lo hagan las autoridades ejidales o comunales u orientarlos cuando sea necesario hacer tales planteamientos ante el Tribunal Agrario.**

XII. Procurar a los pueblos y comunidades indígenas el acceso pleno a la jurisdicción del estado en materia agraria, garantizando cuando así proceda que en los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, sean tomados en cuenta sus sistemas normativos, y garantizar a las personas o grupos indígenas que no hablen suficientemente el español sean asistidos por traductores e intérpretes que tengan conocimiento de su lengua y cultura, y

**XIII.** Las demás que esta ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen.

**Artículo 146.** A los subprocuradores corresponderá dirigir las funciones de sus respectivas áreas de responsabilidad, de conformidad con el reglamento de la procuraduría, atendiendo las tareas relativas a la asistencia y defensa de los derechos e intereses de ejidos, comunidades, pueblos y comunidades indígenas, ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros, pequeños propietarios, posesionarios, avocados y jornaleros, la asistencia en la regularización de la tenencia de la tierra de los mismos y la inspección y vigilancia en el cumplimiento de las leyes agrarias.

**Artículo 164.** .....

En los juicios en que se involucren tierras de los pueblos y comunidades indígenas, los tribunales deberán considerar los sistemas normativos de cada grupo mientras no contravengan lo dispuesto por esta ley, ni se afecten derechos de tercero. En todo caso, cuando las personas indígenas no hablen suficientemente el español, el tribunal se asegurará de que las mismas cuenten con traductores competentes.

.....

**Artículo 165.** Los tribunales agrarios, además, conocerán en la vía de jurisdicción voluntaria de los asuntos no liti-

giosos que les sean planteados, que requieran la intervención judicial, y proveerán lo necesario para proteger los intereses de los solicitantes, asimismo, resolverán cuando les sea demandada su intervención en la división y fusión del núcleo agrario, así como en la reversión agraria.

**Artículo 198.** ...

**I.** ...

**II.** La tramitación de un juicio agrario que reclame la restitución de tierras ejidales;

**III.** La nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria; o

**IV.** La fusión o división de ejidos y comunidades.

**Artículo segundo.** Se adiciona una fracción XIV al artículo 18, pasando la actual a ser la XV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, para quedar como sigue:

**Artículo 18.** ...

...

**I a XIII.** ...

**XIV. De la demanda y planteamiento de grupos de ejidatarios o comuneros interesados en la gestión o conciliación de intereses en la división y fusión de ejidos y comunidades, que hagan ante el Tribunal Agrario, debiendo proceder a su resolución.**

**XV. Los demás asuntos que determinen las leyes.**

### 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.

Palacio legislativo de San Lázaro, a 6 de diciembre de 2007.— Diputada Leticia Díaz de León Torres (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Reforma Agraria.**

### «Iniciativa que reforma la fracción X del artículo 7o. de la Ley General de Educación, a cargo de la diputada Guadalupe Socorro Flores Salazar, del Grupo Parlamentario del PRD

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la suscrita, diputada federal Guadalupe Socorro Flores Salazar e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LX Legislatura del Congreso de la Unión, somete a la consideración de la Cámara de Diputados, para su estudio y dictamen respectivos, iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción X del artículo 7o. de la Ley General de Educación, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

A 2007, uno de cada cuatro habitantes del país era joven (15 a 29 años). Su tasa de crecimiento promedio anual en ese lapso fue de 0.4 por ciento, mientras que la población total del país creció a un ritmo de 0.9 por ciento. La conciliación demográfica Conapo-INEGI-Colmex indica que México tenía 103.9 millones de habitantes en 2005; de ellos, 27.7 por ciento corresponde a jóvenes de 15 a 29 años; 14.2 millones, a hombres; y 14.6 millones, a mujeres. Por grupos de edad, quienes tienen entre 15 y 19 años representan 36.2 por ciento del total de los jóvenes; los de 20 a 24 años, 33.1; y los de 25 a 29 años, 30.7.

En la actualidad, el INEGI estima que la población de jóvenes de 15 a 29 años asciende a 29 millones. Este segmento ha tenido un crecimiento demográfico sostenido en México, como resultado de los altos niveles de fecundidad que se presentaron durante la mayor parte del siglo pasado y la reducción constante de los niveles de mortalidad. Se estima que la población joven llegará a 29.3 millones en 2010.

Una de las problemáticas más palpables a que los jóvenes están expuestos se relaciona con el consumo de alcohol y tabaco. De acuerdo con los especialistas en estos temas, los adolescentes enfrentan mayor riesgo de caer en el alcoholismo, debido a las características de la personalidad propias de la edad, así como –en varios casos– a la dificultad para ser sociables y relacionarse con los demás.

Los jóvenes representan un sector sumamente vulnerable de sufrir las consecuencias de la ingesta de alcohol porque suelen consumirlo de manera excesiva, ascendente y con mayor frecuencia y también a caer en el consumo de otras drogas. Expertos indican que el alcoholismo en los jóvenes es un serio problema de salud pública, y los que se hallan en el rango de 17 a 29 años de edad consumen mayor cantidad de alcohol.

Algunos, en esa etapa tratan de imitar ciertos comportamientos de los adultos y terminan atrapados en las redes de alguna adicción. Los jóvenes alcoholizados suelen presentar mayores conductas de riesgo. Son más propensos a la violencia y a los enfrentamientos en riñas. Muchos suicidios y homicidios en adolescentes se asocian con la embriaguez.

Otro de los aspectos que contribuye a que los jóvenes sean propensos al alcoholismo se origina en el ambiente donde se desenvuelven o por familiares que los incitan a que se emborrachen por primera vez en edades tempranas. Se ha identificado que el factor genético asociado al consumo de bebidas alcohólicas refleja mayor tendencia a que desarrollen esta adicción. Es claro que los jóvenes que presentan mayores riesgos de vivir problemas por alcoholismo y consumo de drogas son los que tienen un historial familiar de abuso de sustancias, y también los que padecen de depresión y baja autoestima. Las señales principales de los jóvenes que beben alcohol o consumen drogas se manifiestan por los cambios drásticos en los aspectos físico, emocional, familiar, escolar y social.

La Encuesta Nacional de Adicciones 2002 permite caracterizar de varias maneras a las personas dada su condición de consumo de alcohol. Al analizar su frecuencia, es posible señalar que 41.7 por ciento de la población de 12 a 29 años es bebedora actual. Otra forma de caracterizar el consumo de alcohol de las personas es por medio del patrón de consumo (cantidad de alcohol ingerida por tiempo): para los jóvenes de 18 a 29 años el porcentaje es de 47.5 por ciento. De igual forma, 37.3 por ciento de los jóvenes del Distrito Federal de entre 12 y 17 años es bebedor actual; además, alrededor de 14.6 por ciento de los consumidores varones ya tienen una condición de dependencia, igual que 3.1 por ciento de las mujeres.

Datos de la Encuesta sobre Consumo de Drogas en Estudiantes 2007 dados a conocer en julio de 2007 revelan que el consumo aumentó de 15.2 a 17.8 por ciento sólo en la Ciudad de México, además de que el abuso de bebidas al-

cohólicas se incrementó en más de 1 por ciento, por lo que ahora afecta a 25 por ciento.

Respecto al tabaquismo en los jóvenes, según la Encuesta Nacional de Adicciones 2002, los jóvenes de 12 a 29 años representan 43.6 por ciento de los fumadores actuales. La Encuesta de Tabaquismo en Jóvenes 2003 permite conocer que una de las características en los estudiantes de secundaria de 12 a 15 años que consumen tabaco se relaciona según el entorno donde se desenvuelven. La ciudad de Puebla tiene el porcentaje más alto, a escala nacional, con 7.5 por ciento de estudiantes de secundaria que empezaron a fumar diariamente antes de los 10 años, seguido de mujeres jóvenes del Distrito Federal, que fuman actualmente en mayor porcentaje.

La Primera Encuesta sobre Adicciones en la Ciudad de México 2007 reporta que al menos 2 millones de capitalinos de entre 12 y 45 años son fumadores actuales, mientras que 3 millones consumen alcohol. Este consumo de drogas está involucrando de manera particular a los menores de edad. La encuesta señala que más de 73 por ciento de los consumidores de tabaco probaron su primer cigarro antes de cumplir la mayoría de edad, es decir, antes de los 18 años.

Este problema de adicción al cigarro preocupa, en especial por lo que atañe al grupo de población de entre 12 y 18 años, porque entre él se inicia esta problemática, principalmente por la presión social y la difusión comercial. Datos de octubre de 2007 del Secretariado Técnico del Consejo Nacional contra las Adicciones indican que diariamente se incorporan entre 80 mil y 100 mil adolescentes en el mundo; se sabe que cada uno de ellos tendrán 13 veces más probabilidades de empezar a utilizar otro tipo de drogas después del tabaco porque su sistema nervioso, inmaduro aún, es presa fácil de estas sustancias, por lo que decidir si se fuma o no se convierte entonces en la decisión de salud más importante en la vida de una persona joven.

Esta institución señala que el número de muertes anuales que se atribuyen al tabaquismo y a enfermedades asociadas es de más de 53 mil, lo que equivale a 147 decesos al día. El tabaco es una de las drogas de mayor poder adictivo, por lo que la adicción a él se convierte en una enfermedad crónica, progresiva y mortal.

Diversos estudios sociales efectuados en poblaciones de jóvenes han reportado tasas de prevalencia de la depresión de 0.4 a 8.3 por ciento. Así, la depresión se ha convertido

en un problema de salud pública, ya que por lo menos 5 por ciento de los jóvenes son potencialmente vulnerables.

Para especialistas del Instituto Nacional de Psiquiatría, la depresión es una enfermedad que padecen entre 4 y 10 millones de mexicanos. El suicidio en el país se ha convertido en la tercera causa de muerte en los jóvenes. Más de 50 por ciento de los casos de suicidio en este último año correspondió a jóvenes de 20 a 30 años; y otro 20 por ciento, a menores de 20 años. La mayor incidencia se da entre los 15 y 20 años, y de 30 a 35 años.

Las estadísticas sobre el suicidio en adolescentes indican que 70 por ciento de quienes anuncian sus intenciones de cometer suicidio tarde o temprano lo consuman. Especialistas del hospital de psiquiatría San Fernando, del IMSS, consideran que el trabajo institucional debe centrarse en programas que fortalezcan la integración familiar desde el ámbito escolar y del hogar, buscando coadyuvar en el rescate de los valores, fomentando el deporte y las actividades recreativas como espacios de convivencia social.

El Departamento del Adolescente del Instituto Nacional de Psiquiatría explica: “La adolescencia es difícil porque comprende un periodo de la edad pediátrica y otro de la edad adulta. A estos individuos se exige como si fueran adultos, pero no se les dan libertades de éstos”. Añade: “Si los cambios propios de la adolescencia no se manejan adecuadamente y hay otra serie de situaciones negativas alrededor, como un fracaso escolar, desinterés de los padres o la muerte de algún familiar, la salida más fácil que toman los jóvenes es a través de las drogas, el alcohol, poniendo en riesgo la vida al pensar y consumir el suicidio”.

La Organización Mundial de la Salud reconoce que la cultura del consumo explosivo de alcohol entre los jóvenes se difunde cada vez más. El abuso de alcohol por sí solo representa 9 por ciento del total de las enfermedades en México. Los jóvenes se desenvuelven en ambientes que toleran e incluso promueven el consumo de bebidas alcohólicas. La fundación Convivencia sin Violencia dio a conocer el 9 de noviembre de 2007 que en el país 15 mil jóvenes de entre 14 y 29 años mueren al año en accidentes relacionados con alcohol y violencia, cerca de 300 accidentes por fin de semana. Antes, por cada 10 hombres alcohólicos había 1 mujer; en la actualidad, la relación es de 4 a 1.

Una premisa fundamental para la persona durante su infancia-adolescencia es la búsqueda de identidad, y ésta se construye por medio de la interacción entre ella misma y el

entorno que le rodea. Uno de esos entornos con mayor influencia en la formación de identidad lo representa la convivencia escolar, ya que es un fecundo laboratorio de encuentros con los demás; el ambiente escolar representa un eje importante y materia prima para aprender aspectos básicos de socialización, como la participación responsable, la solidaridad, la amistad y los hábitos saludables. El espacio escolar debe ser uno de los medios idóneos para procurar y formar estudiantes conscientes de su propia dignidad de personas, hábiles en la toma de decisiones responsables, fomentando en ellos el compromiso con su bienestar, el de su familia y el de su comunidad.

Esta iniciativa tiene como objetivo básico impulsar que la educación que imparta el Estado se oriente a la protección de los jóvenes contra las adicciones, mediante programas obligatorios que formen estudiantes con estilos de vida saludables, a través de la reflexión de sus conductas.

Esos programas deben mejorar la información escolar sobre los riesgos reales que se asocian al abuso del tabaco, del alcohol y de otras drogas, y promover la autoestima, el respeto de sí mismos y la capacidad para afrontar las exigencias del entorno, apoyarse solidariamente e involucrar a familiares como responsables preventivos en las adicciones de los jóvenes.

En el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos queda plasmado el compromiso del Estado de procurar el desarrollo de la familia, del derecho a la protección de la salud y de lograr que los niños tengan derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Ante ese mandato, el Estado tiene la enorme responsabilidad de propiciar el respeto de la dignidad de las personas, y ésta tiene que lograrse a través de una vida sana, libre de adicciones.

Los programas educativos que se relacionen con el problema de las adicciones deben tener como propósito fundamental inculcar cambios de actitud, brindar información oportuna y preventiva, y proporcionar modelos de comportamientos saludables entre los jóvenes.

Es urgente que la sociedad en general asuma la parte que le corresponde en esta problemática social. Las adicciones son un problema de salud pública que requiere acciones en las que deben estar incluidos los esfuerzos de todos los sectores de la sociedad.

Por ello, como legisladora considero de gran valor para la salud pública nacional proteger y defender los derechos de la población infantil y juvenil a una vida sana, libre de adicciones. Una referencia importante es el paso que hemos dado en esta Cámara con la aprobación de mayores recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2008 para el impulso del deporte, como una medida relevante para combatir a través de la prevención el consumo de drogas, buscando que los jóvenes, por medio del deporte escolar, tengan una formación en valores, en responsabilidades y en fortaleza para enfrentar los problemas de adicciones.

Por lo expuesto, tengo a bien presentar a la consideración del Pleno el siguiente proyecto de

### **Decreto para reformar la fracción X del artículo 7o. de la Ley General de Educación**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción X del artículo 7o. de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

**Artículo 7o.** La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

I. a IX. ...

**X.** Desarrollar actitudes solidarias en los individuos para crear conciencia sobre la preservación de la salud, la planeación familiar y la paternidad responsable, sin menoscabo de la libertad y del respeto absoluto de la dignidad humana, así como propiciar el rechazo a los vicios, **inculcando los principios de una vida sana, libre de adicciones. La educación fortalecerá el entendimiento sobre los problemas y las consecuencias del alcoholismo, drogadicción y tabaquismo, a través de programas de comportamientos saludables que ayuden en la prevención y control de las adicciones.**

XI. a XIII. ...

### **Transitorios**

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



**Segundo.** La Secretaría de Educación Pública, conforme a lo establecido en el artículo 48 de la Ley General de Educación, actualizará los programas y planes de estudio obligatorios a más tardar en el siguiente ciclo escolar a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de diciembre de 2007.— Diputada Guadalupe Socorro Flores Salazar (rúbrica).»

### **Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos.**

#### **«Iniciativa que reforma los artículos 3 y 5 de la Ley de Seguridad Nacional, a cargo del diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros, del Grupo Parlamentario del PRI**

El suscrito diputado federal por el distrito dos de Ahome, Los Mochis, del estado de Sinaloa, integrante de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en uso de las facultades que me confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta honorable Asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 3 y las fracciones I y II, y se adicionan las fracciones VII y VIII; así como se adicionan las fracciones XIII, XIV, XV y XVI al artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional, de conformidad con la siguiente:

#### **Exposición de Motivos**

La Seguridad Nacional ha sido un tema de discusión durante muchos años, sobre todo a partir de la segunda guerra mundial, pues el concepto de Seguridad Nacional tradicionalmente se refería a las amenazas externas y a la estabilidad de un Estado, por tanto, se definía en términos de disuasión nuclear, superioridad en armamento, inteligencia militar, alianzas, contención de las naciones agresoras, entre otras acciones de tipo bélico<sup>1</sup>.

La situación que está viviendo México, nos lleva a retomar el tema que es polémico, y que anteriormente ya había sido discutido sin llegar a establecer con mayor claridad y exactitud las acciones políticas de gobierno tendentes a garantizar la Seguridad de la Nación, y más que ello, a establecer un concepto de Seguridad Nacional, que nos permite la mayor proximidad a la realidad sobre la que atraviesa el país, y de esta manera poder combatir sus amenazas.

Por mencionar algunos de los antecedentes que sobre el tema existen en el caso mexicano, se encuentra la creación del Departamento Confidencial en el año de 1929, mismo que en el año de 1938 pasó a ser la Oficina de Información Política y en 1942 el Departamento de Investigación Política y Social. Estas dependencias tuvieron como finalidad la obtención de información sobre actividades de grupos considerados disidentes a la política oficial.

En la década de los años 70, se creó la Dirección Federal de Seguridad, entre cuyas funciones se encontraba la de analizar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la Nación. Esta llegó a su fin, dando lugar a la creación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen).

El problema de la seguridad nacional radica en que no haya una política de Estado, así como tampoco acciones de gobierno concretas, por lo que se ha convertido en un tabú con todas las implicaciones negativas que esto conlleva. De esta manera se ha desvirtuado su verdadera razón de ser, su significado y objetivos.

Actualmente la Seguridad Nacional es un concepto vago e impreciso, pues la propia ley de Seguridad Nacional, no ha podido establecer un concepto moderno e integral, que contemple la situación actual de lo que debe entenderse por “Seguridad Nacional”, por lo que, partiendo de un conceptualización desviada de su esencia, implica la desvirtuada aplicación y eficacia en los fines reales del combate a las amenazas que atentan contra ella.

Algunos de los conceptos que se han manejado al respecto, son:

El seminario Internacional sobre “seguridad nacional, seguridad fronteriza, migración y derechos humanos”, celebrado en la Ciudad de México en octubre de 2002, consideró que seguridad nacional es: “la capacidad del Estado de mantener su independencia, su integridad y su funcionalidad contra fuerzas hostiles que le creen amenazas”.

Bajo esta perspectiva, los temas que se incluyen en una estrategia de seguridad nacional son aquellos en los cuales el Estado ha fallado en encontrar una solución usando los mecanismos democráticos y, por lo tanto, requiere del uso de recursos extraordinarios para solucionarlos, la crítica es, que considera a la seguridad nacional como la “capacidad del Estado”, lo cual es incorrecto.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) considera a la SEGURIDAD, como: “la certeza, certidumbre o conocimiento claro y seguro de algo”, por lo que no puede ser visto como la capacidad del Estado.

Con la finalidad de que exista mayor precisión sobre la palabra, abordaré el concepto etimológico de la misma:

“Seguridad”, del latín: “SECURITAS” y su adjetivo “SECURUS”, que califica **LA CONDICIÓN DE VIR** “sin temor” o “despreocupados”<sup>2</sup> es un vocablo que por ser tan usado en la lengua general y cotidiana, define un concepto cuyos alcances, generalmente, no se analizan, porque suelen darse por sobreentendidos. Sin embargo, la experiencia demuestra que dicho término ha sido uno de los más problemáticos y difíciles de aceptar, tanto en la comunidad nacional como internacional.

Otro de los conceptos de seguridad nacional, es el que considera a ésta, como: “el conjunto de acciones hechas por los integrantes de un Estado para obtener y conservar las circunstancias propicias para el logro de su proyecto nacional”<sup>3</sup>.

La conceptualización anterior, al igual que el contemplado actualmente en la Ley de Seguridad Nacional, utilizan el término “acción”, es decir, equiparan a la Seguridad Nacional con la “acción”, sin embargo, sabemos que la “seguridad”, no puede ser considerada como una acción, sino de conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, así como del concepto etimológico de la palabra, hacen referencia a la “certidumbre que se tiene de algo”, así como “a la condición de vivir” respectivamente.

De lo anterior se deduce que, la seguridad es, “la certeza o garantía de la condición de vida”. Por lo que esa garantía jurídica, se refiere a la condición de vida, pero de la nación, puesto que estamos hablando de seguridad nacional. El concepto de nación por su parte, es: “el conjunto de habitantes de un país regidos por el mismo gobierno, que gene-

ralmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición en común”. Una vez que se han estimado el significado de las dos palabras fundamentales de este proyecto, se propone es el siguiente concepto:

**“SEGURIDAD NACIONAL: es la garantía jurídica proporcionada por el Estado, entendida como la condición permanente de soberanía, libertad y paz pública, justicia económica y social, tendiente a mantener los objetivos nacionales, que a través de acciones políticas, jurídicas, económicas, policiales y militares inmediatas y directas, conllevan a...”**

El actual concepto que se establece en el artículo 3º de la Ley en comento, es:

“Artículo 3º. Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conllevan a...”

Dicho concepto es ambiguo, porque la seguridad nacional no puede ser considerada como “acciones”, sino que éstas son consecuencia de la misma.

Los investigadores o intelectuales se quejan de que la multicitada ley de la materia, sólo contempla las amenazas tradicionales heredadas de la guerra fría y que tienden a salvaguardar los intereses del grupo político que ostenta el poder.

También hay quienes lamentan que la actual Ley, da más importancia a las amenazas de carácter político y otros dicen que los elementos de la defensa de la seguridad nacional no son sólo militares y políticos, sino también se refieren a la justicia económica y social, a la educación, al respeto de garantías e instituciones del Estado de Derecho, a la previsión de contingencias, desastres naturales, epidemias, a la preservación del medio ambiente y recursos naturales, en la medida en que las circunstancias se consideren graves y afecten a toda la población mexicana.

Otros de los temas que recobran vital importancia son, el muro en la frontera entre Estados Unidos y nuestro país, las muertes en la misma, las repatriaciones, la migración, la recepción de los desplazados por las redadas, deportaciones entre otros, son temas de Seguridad Nacional que la ley no contempla.

El muro en la frontera no es una solución definitiva para combatir la migración ilegal, ya que es un tema que debe tratarse a través de medidas económicas y sociales pues debemos reconocer el papel tan importante de los inmigrantes mexicanos en la economía mexicana y estadounidense.

En este sentido los temas anteriores se pueden prever y subsanar con la existencia de una condición permanente de soberanía, libertad y paz pública, justicia económica y social, tendentes a mantener los objetivos nacionales que llevan implícitos los intereses y aspiraciones del gobierno y de la población respectivamente.

En esta tesitura y en el concepto que se propone en la presente iniciativa, refiero que la Seguridad Nacional debe lograr mantener esos objetivos nacionales, empero, es preciso dar el concepto de los mismos, así como de los demás conceptos que en ella se manejan:

**SOBERANÍA:** de acuerdo con la enciclopedia libre Wikipedia: “es el ejercicio de la autoridad soberana que reside en el pueblo y que se ejerce a través de los poderes públicos de acuerdo con su propia voluntad y sin la influencia de elementos extraños”.

En este sentido, nuestra Carta Magna en el artículo 39, señala que la soberanía nacional, reside esencial y originariamente en el pueblo, por lo que todo poder público deviene del mismo y se instituye para su beneficio, por lo que en ese ejercicio democrático de los mexicanos, el principio de soberanía debe formar parte fundamental del concepto de Seguridad Nacional. Pues en la medida en que la sociedad misma participa en la vida política, delega parte de su voluntad al gobierno, por lo que éste debe representar las demandas de la población tendentes a proteger la Seguridad Nacional.

Según el Diccionario de la Real Academia Española, señala que la libertad es: “la facultad que se disfruta en las naciones bien gobernadas de hacer y decir cuanto no se oponga a las leyes, ni a las buenas costumbres”.

Por lo que la libertad como derecho fundamental de los gobernados, así como del gobierno para actuar en la esfera de sus competencias tanto en el interior como en el exterior del país, permiten el disfrute y goce de todos los demás consagrados en los textos jurídicos, lo que conlleva a afirmar que en la medida en que los mexicanos así como el gobierno puedan actuar y decidir de manera libre y responsa-

ble se logrará una sociedad más justa y armoniosa. Por ello, la libertad ya sea de expresión, religiosa, de prensa, de enseñanza, etcétera, resulta ser arista fundamental para lograr la Seguridad Nacional.

**PAZ PÚBLICA.** La *wikipedia*, nos dice que, deriva del latín *pax*. Es generalmente definida, en sentido positivo, como un estado de tranquilidad o quietud, y en sentido negativo como ausencia de inquietud, violencia o guerra.

La paz pública es una de las aspiraciones de los gobernados y de los intereses del gobierno, pues sin ella, no existiría un Estado justo, ni de armonía para la Nación, por ello, se debe preservar ese estado de paz para los gobernados, siendo así es otro elemento importante para que exista, Seguridad Nacional.

**JUSTICIA ECONÓMICA:** La justicia por si misma, es un concepto difícil de precisar, pues al hacerlo estaríamos limitando su contenido y/o esencia, sin embargo, es un principio reconocido en todas las naciones y una virtud fundamental para las relaciones sociales. El ser humano sólo podrá lograr una convivencia ideal, o sea una situación de bien común con todos sus semejantes, en cuanto sus relaciones estén sustentadas en la justicia.

Por su parte, la justicia económica se va a referir a ese principio y derecho que tienen los mexicanos del equilibrio del sistema económico, promoviendo la distribución equitativa de la riqueza nacional, intensificando los recursos intelectuales, financieros, técnicos y sociales, asegurando que todo comercio apoye el uso sostenible de los recursos, la protección ambiental y las normas laborales progresivas.

De igual forma, promoviendo la participación activa de hombres y mujeres por igual en la vida económica, y en general fomentando la equidad y la justa distribución de la riqueza, mediante políticas económicas adecuadas, pues la terrible realidad de la pobreza y la injusticia económica en nuestra país, obliga a implementar modelos y medidas económicas alternativas, que a posteriori inciden en el aumento de la pobreza, la falta de educación, la falta de oportunidades laborales, la migración, que sin duda hoy, son tema de Seguridad Nacional.

**JUSTICIA SOCIAL.** Es un principio rector de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La justicia social implica la igualdad equitativa en cuanto a las oportunidades en la sociedad.

La justicia social exige que todos los mexicanos, particularmente los más pobres y desprotegidos tengan algún tipo de seguridad de ingreso, salud, educación, entre otras.

LA EDUCACIÓN por su parte, es un factor fundamental para la justicia social, pues está claro que sin una educación de calidad para todos, implica falta de desarrollo personal y de la colectividad, por lo que no habrá menos oportunidades económicas y menor crecimiento para el país, y ser una sociedad en rezago, de ahí que se constituya dentro del concepto de Seguridad Nacional. Otros de los elementos incluidos en el concepto de Seguridad Nacional, son:

Las **ASPIRACIONES NACIONALES**, se entienden aquéllas pretensiones o deseos de una comunidad o Nación con el propósito de lograr su bienestar y seguridad, tales como desarrollo y estabilidad económica, libertad, paz y justicia social, respeto por sus derechos y garantías, y la aplicación y observancia de la Ley.

Por **INTERESES NACIONALES**, se entiende los deseos o pretensiones, pero no del pueblo en su conjunto, sino del gobierno o ciertos sectores políticos, económicos, religiosos o culturales, por lo regular se refieren a actividades o inversiones de las que se espera obtener provecho, utilidad o beneficio, sirven de guía a los autores de decisiones de un Estado para determinar la política nacional. Estos incluyen la autoconservación, independencia, integridad territorial, seguridad militar y bienestar económico.

**LOS OBJETIVOS NACIONALES**, por su parte, son la conjunción y asimilación de los intereses y aspiraciones nacionales<sup>4</sup>.

Por tanto, el concepto de Seguridad Nacional, debe ser visto no sólo como la defensa militar de la nación, sino que debe tratarse de un concepto incluyente, en aras de fortalecer los objetivos nacionales, es decir, la comunidad mexicana requiere de protección y defensa de intereses no sólo de tipo militar, de territorialidad y de soberanía, sino que la Seguridad Nacional como su nombre los indica se refiere a la certeza, a la garantía de la Nación de tener los elementos necesarios para vivir en plena armonía y goce de sus derechos de manera permanente.

Por ello, los temas de la Seguridad Nacional son amplios, y comenzando por el concepto éste debe responder a las siguientes interrogantes ¿Qué es la Seguridad Nacional? Por principio es una garantía jurídica que significa la “condi-

ción” o “estado” en que deben encontrarse las cosas, en este caso, se refiere a la condición permanente de soberanía, libertad y paz pública, justicia económica y social.

¿Cuál es el objeto de la Seguridad Nacional? Su objeto es, mantener los objetivos nacionales.

¿Cómo se ha de lograr el objeto de la Seguridad Nacional? A través de acciones políticas, jurídicas, económicas, policiales, y militares inmediatas y directas con el fin de salvaguardar, en todo momento los objetivos nacionales.

En base a los argumentos anteriores, no podremos hablar que en México vivimos en un estado democrático y social de Derecho, si comenzando por las instituciones jurídicas, como lo es la Seguridad Nacional, no logramos como legisladores determinar la esencia y alcance de lo que significa uno de los temas más polémicos de la vida nacional, como lo es el tema de la SEGURIDAD NACIONAL.

Está claro que no podremos combatir los males que amenazan la soberanía, la paz y libertad pública, la justicia económica y social de nuestro país, si no entendemos que la protección del estado mexicano no sólo es hacia el exterior, sino que en el interior, existen factores que quebrantan los objetivos nacionales y temas que deben ser atendidos por el Estado.

Por ello, la Seguridad Nacional analizada de manera integral, contempla los siguientes elementos así clasificada por Emilio Velazco Gamboa, en su obra “Seguridad Nacional: una lectura metodológica”<sup>5</sup>

La Seguridad Nacional se divide en dos partes:

1. Seguridad Positiva. Que tiene como expectativas el progreso económico y social de la Nación y
2. Seguridad Negativa. Tiene como propósito, defender el territorio nacional de amenazas externas.

De acuerdo con su ámbito de acción territorial, se divide en:

1. Seguridad interior y 2. Seguridad exterior. Ambas se enfocan a mantener, garantizar y preservar tanto la Seguridad del Estado como la Seguridad de la Ciudadanía. Pues el Estado, tiene enemigos naturales como coyunturales que pueden atentar contra su estabilidad, funcionamiento y seguridad.

De acuerdo con su esfera de aplicación social, la Seguridad Nacional se divide en:

1. Seguridad del Estado. Es la condición de estabilidad, legitimidad y legalidad con la que el gobierno y sus poderes y dependencias operan y ejercen la función gubernativa, de conformidad con sus misiones, fines y objetivos generales y particulares, y
2. Seguridad de la ciudadanía. También llamada seguridad ciudadana o seguridad pública y protección civil, es la condición de libertad, tranquilidad, armonía, orden y paz social en que vive la población del país.

Por tanto, la Seguridad Nacional implica la protección de todos los elementos anteriores. Su objeto es prever tanto la Seguridad Positiva, como negativa, la Seguridad interior, como exterior, y la Seguridad del Estado así como de la ciudadanía, por lo que la Seguridad Pública es parte de la Seguridad Nacional para los críticos que argumentan que lo que necesita el país es Seguridad pública, no Seguridad Nacional, pues su opinión es equivocada, puesto que la Seguridad Nacional implica a la Seguridad Pública así como otras protecciones en pro de la sociedad.

Siendo así, propongo ante este honorable Pleno, reformar el artículo 3º de la Ley de Seguridad Nacional, con la finalidad de que se incorpore un concepto integral que permita satisfacer y proteger todos los objetivos nacionales, así como todos los elementos que implican a la Seguridad Nacional.

De igual forma, modificar el artículo 5 de la ley en comento, a efecto de que se agreguen actos que constituyen amenazas para la Seguridad Nacional tales como los que lesionen la actividad económica del país, los que atenten contra las garantías e instituciones del estado de derecho, las contingencias y desastres naturales tanto naturales como provocados, así como aquellos actos tendentes a obstaculizar el libre tránsito físico a través de construcción de muros en la frontera del país u otras formas análogas, ocasionando el menoscabo de la soberanía y territorio mexicano.

Actos que lesionen la actividad económica del país, tales como convenciones, tratados internacionales o cualquier otra operación, que signifiquen injusticia e inequidad, así como el manejo indebido de recursos económicos del estado mexicano por parte de los titulares de los poderes y de sus subalternos, provocando la pobreza y el rezago económico.

Se agregan también como amenazas a la Seguridad Nacional, las muertes en la frontera, repatriaciones, la migración, recepción de los desplazados por las redadas, deportaciones, así como aquéllos actos que afecten a los mexicanos fuera y dentro del territorio mexicano.

De igual forma, los actos provenientes del interior o del exterior que atenten contra las garantías de los mexicanos y pongan en riesgo la justa interpretación y aplicación del sistema de derecho.

Otro de los temas de actualidad son los actos que generen contingencias y desastres tanto naturales como provocados y epidemias que afecten a todo el país, como el caso Tabasco, el cual se alertó pero no se tomaron las medidas que evitaran las pérdidas materiales de los tabasqueños. La catástrofe se puede prevenir con sistemas de alerta temprana, y aunque desde el año pasado los estudios en México dijeron que sucedería, nunca se implementaron acciones tendientes a la protección de los bienes jurídicos tutelados de los tabasqueños como lo es la vida, la salud, la paz, y su patrimonio que tan afectado se encuentra.

Finalmente los actos que atenten contra el medio ambiente y los recursos naturales, y todos aquéllos actos que se actualicen y atenten contra la seguridad nacional.

De conformidad con anteriormente expuesto me permito someter a la consideración de esta Cámara de Diputados, el siguiente:

### **Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 3 y 5 de la Ley de Seguridad Nacional.**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 3º de la Ley de Seguridad Nacional, para quedar como sigue:

**Artículo 3.** Para efectos de esta Ley, la Seguridad Nacional es la garantía jurídica proporcionada por el Estado, entendida como la condición permanente de soberanía, libertad y paz pública, justicia económica y social, tendiente a mantener los objetivos nacionales, que a través de acciones políticas, jurídicas, económicas, policiales y militares inmediatas y directas, conllevan a:

**I. La defensa de la integridad, la independencia y el fortalecimiento de la soberanía del Estado mexicano y su territorio;**

II. La protección del país, frente a las amenazas y riesgos, tanto en el interior, como en el exterior;

III. a V. ...

VI. El fomento y conservación del equilibrio dinámico de las aspiraciones de los diversos sectores de la población y de los intereses del gobierno, fundado en los ideales de libertad y paz pública, desarrollo y justicia económica y social;

VII. Establecer políticas tendentes a fomentar la justicia económica, educativa y social.

VIII. Establecer acciones tendentes a disminuir y cesar las muertes en la frontera, la repatriación, y la migración.

IX. El respeto, por el Estado Social de Derecho, y la práctica de cooperación internacional en defensa de los derechos de los mexicanos tanto en el interior, como en el exterior;

X. La prevención de contingencias y desastres naturales que afecten a todo el país, así como epidemias, y

XI. La preservación del medio ambiente y recursos naturales

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 5° de la Ley de Seguridad Nacional, para quedar como sigue:

**Artículo 5.** Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

I. a XII. ...

XIII. Actos tendentes a obstaculizar el libre tránsito físico a través de construcción de muros en la frontera del país u otras formas análogas, ocasionando el menoscabo de la soberanía y territorio mexicano;

XIV. Actos que lesionen la actividad económica del país, tales como convenciones, tratados internacionales o cualquier otra operación, que signifiquen injusticia e inequidad, así como el manejo indebido de recursos económicos del estado mexicano por parte de los titulares de los poderes y de sus subalternos, provocando la pobreza y el rezago económico;

XV. Las muertes en la frontera, repatriaciones, la migración, recepción de los desplazados por las re-dadas, deportaciones, así como aquéllos actos que afecten a los mexicanos fuera y dentro del territorio mexicano;

XVI. Actos provenientes del interior o del exterior que atenten contra las garantías de los mexicanos y pongan en riesgo la justa interpretación y aplicación del sistema de Derecho;

XVII. Actos que generen contingencias y desastres tanto naturales como provocados y epidemias que afecten a todo el país; así como actos que atenten contra el medio ambiente y los recursos naturales, y

XVIII. Todos aquéllos actos que se actualicen y atenten contra la seguridad nacional.

#### Transitorios

**Único.** El presente decreto iniciará su vigencia al día siguiente del de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

#### Notas:

1 Velazco Gamboa, Emilio, "Seguridad Nacional: Una lectura metodológica", en [www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html](http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html)-56k, (24 de octubre de 2007).

2 Ver diccionario Pequeño Larousse Ilustrado

3 Martínez Serrano, Alejandro, "Qué es la Seguridad Nacional", en [www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html](http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html)

4 Consúltese en <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/0202111242628.html>

5 Consúltese en [www.tuobra.unam.mx/publicadas/030922040708.html-87k](http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/030922040708.html-87k)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 4 días del mes de diciembre de 2007.— Diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros (rúbrica).»

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

**«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes del Servicio Público de Energía Eléctrica, y Federal de Telecomunicaciones, a cargo del diputado José Antonio Almazán González, del Grupo Parlamentario del PRD»**

El suscrito diputado, José Antonio Almazán González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le otorgan los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y de la Ley Federal de Telecomunicaciones, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El desarrollo de nuevas tecnologías en materia de telecomunicaciones, particularmente la PLC (Power Line Communications), hace posible que a través de la red del sistema eléctrico nacional se puedan transmitir datos, imágenes y voz (Carrier of Carriers). Este novedoso avance tecnológico puede significar un salto para el desarrollo de nuestra sociedad al hacer más accesible esta imprescindible herramienta de trabajo y difusión de conocimientos, para todos los habitantes de nuestra nación.

Gracias a la nacionalización de la industria eléctrica mexicana, el 27 de septiembre de 1960, se construyó una infraestructura que ahora es motivo de orgullo y firme motor para el progreso del país. Las principales virtudes de la industria eléctrica nacional son, la electrificación del 97 por ciento de la población en todo el territorio nacional, la unificación de las frecuencias de distribución a 110 kw y la creación de un sistema eléctrico que funciona de manera integrada en la mayor parte de nuestro territorio. Todo ello constituye una sólida base para edificar, a partir del sistema eléctrico nacional, con la participación de las empresas eléctricas, la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, una nueva red pública de telecomunicaciones.

### **Antecedentes**

En marzo de 2003, la Comisión Federal de Electricidad, hizo pública la firma de un contrato con la empresa español-

la ENDESA, para la implantación de un proyecto piloto PLC, que proporcionó los servicios de transmisión de datos sobre la red de baja y mediana tensión de la CFE en Monterrey.

Este contrato se enmarcó dentro del acuerdo de colaboración suscrito por la compañía ENDESA y la CFE en el mes de junio de 2002, con el propósito de que la comisión federal incursionara en este proceso tecnológico.

Los servicios que se implantaron en este proyecto piloto fueron, acceso a Internet en banda ancha, telefonía externa e interna, tele-seguridad y tele-medición, así como otros servicios sobre la red PLC, como vídeo bajo demanda, vídeo-conferencia y monitoreo.

Asimismo, en 2003, la CFE suscribió un convenio de colaboración con el Instituto Politécnico Nacional y Grupo IUSA para desarrollar el programa piloto en Jocotitlán, Estado de México, en donde ya hay 80 accesos a Internet gratuitos, y se desarrolló otra prueba de campo en Morelia, en donde se da servicio a 700 casas.

El 13 de septiembre de 2006 la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) emitió una opinión favorable a la solicitud presentada por la CFE, para obtener un título de concesión que le permita instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones interestatal. Después de indicar diversas disposiciones relativas a no realizar prácticas y tarifas discriminatorias, llevar una contabilidad separada por lo que se refiere a la prestación de los servicios de provisión y arrendamiento de capacidad de la red, y comercialización, de conformidad con la metodología de separación contable previamente aprobada por la Cofetel, y al cumplimiento de condiciones de calidad y eficiencia, la Cofetel concluyó que “el órgano regulador considera que otorgar concesiones de redes públicas de telecomunicaciones para prestar servicios de provisión de capacidad, no sólo es factible sino conveniente”.

En base a esta observación, el 10 de noviembre de 2006, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgó a la Comisión Federal de Electricidad el título de concesión de una red pública de telecomunicaciones interestatal que le permitirá ofrecer, a través de sus líneas existentes a nivel nacional, interconexión a los diversos operadores de servicios de telecomunicaciones. Este título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones interestatal tendrá una vigencia de 15 años.

Ahora, en el caso de Luz y Fuerza del Centro, tenemos el siguiente escenario; para transportar la energía eléctrica desde las centrales generadoras y desde los puntos de recepción de energía con la Comisión Federal de Electricidad hasta los centros de consumo, cuenta con las redes de transmisión y transformación en alta, media y baja tensión. La red de transmisión está compuesta por líneas de 400, 230, 115 y 85 kw; al finalizar abril de 2006, de acuerdo con datos de esta empresa, se alcanzó una longitud de 3 mil 486.94 km. Como es de dominio público, la red eléctrica de Luz y Fuerza del Centro se encuentra en una zona densamente poblada, fundamentalmente en el Estado de México y el Distrito Federal, y cuenta con una red de cables subterráneos de potencia de 230 y 85kw, y al finalizar abril de 2006 se alcanzó una longitud de 160.88 km, en toda su zona de atención.

Actualmente Luz y Fuerza del Centro lleva electricidad a más de cinco millones y medio de usuarios, lo que representa una población atendida superior a 20 millones de habitantes en el Distrito Federal y los estados de México, Morelos, Hidalgo y Puebla.

En el marco de la junta de gobierno de Luz y Fuerza del Centro, en este año, se estableció un acuerdo en el que “se aprueba la implementación de la tecnología PLC, para el control y medición de las cuentas especiales, telecomunicaciones, telecontrol, teleindicación y redes de cómputo, y mantenimiento de la calidad del servicio...”

En conclusión, Luz y Fuerza del Centro tiene la infraestructura para ofrecer servicios de última milla, de voz, datos, imagen e Internet a través de la red de distribución eléctrica; ya se han hecho pruebas en esta empresa y se estima que puedan bajar el costo del servicio de Internet en nuestro país.

### **Aspectos técnicos complementarios**

Según un reporte de telecomunicaciones de banda ancha en América Latina de MarketResearch.com en 2005, la industria de telecomunicaciones en México creció 22.6 por ciento en el 2004, 5.1 veces más que la economía mexicana en total. México ocupa el segundo lugar en América Latina, después de Brasil, en los mercados de móviles e Internet.

El reporte también menciona que a pesar de las limitaciones a raíz de la amplia población en pobreza y la baja tasa de penetración de computadoras personales, los usuarios

de internet en México están creciendo a una tasa de 20 por ciento anual.

A pesar de ser muy joven aún, el servicio de banda ancha está creciendo significativamente.

En el 2004, el número de suscriptores de ADSL se incrementó en 200 por ciento, lo que convirtió a México en el principal mercado con crecimiento en banda ancha de América Latina, y el segundo en el mundo.

Estos datos ilustran la importancia que tiene la industria de telecomunicaciones en nuestro país, y la necesidad de que estos servicios estén al alcance de todos los mexicanos.

Por lo tanto, podemos concluir que es necesario reformar la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y la Ley Federal de Telecomunicaciones para incluir en ellas las facultades, tanto de Comisión Federal de Electricidad como de Luz y Fuerza del Centro, para que puedan participar en las redes públicas de telecomunicaciones en nuestro país.

Alguien pudiera plantear que participar en las redes públicas de telecomunicaciones, “es una operación distinta a la naturaleza propia de la CFE y de Luz y Fuerza del Centro”, cuyo objeto es la prestación del servicio público de energía eléctrica. Sin embargo, como lo preciso en esta iniciativa, participar en el PLC sería una actividad complementaria para estas dos empresas, con el objetivo de que presten este servicio con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, promoviendo una adecuada cobertura social.

Por otra parte, para nadie es desconocido las embestidas privatizadoras de los gobiernos neoliberales, a través de iniciativas de reformas constitucionales, cuyo objetivo es privatizar la industria eléctrica mexicana; propuesta que han sido rechazadas y detenidas por el pueblo de México, encabezado por el Sindicato Mexicano de Electricistas. Como estas iniciativas recomendadas por el Banco Mundial no han fructificado, la estrategia que han aplicado los gobiernos encabezados por Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón, ha sido golpear las finanzas tanto de la Comisión Federal de Electricidad, como de Luz y Fuerza del Centro, a través de otorgarles presupuestos insuficientes para atender sus necesidades de inversión productiva; otorgando permisos inconstitucionales en materia de generación eléctrica a particulares; así como que algunos municipios, particularmente del Estado de



México, mantengan adeudos millonarios con Luz y Fuerza del Centro, etc., todo esto con el objeto de descapitalizar a estas dos empresas y preparar el terreno para su privatización.

En este escenario, el que se autorice que CFE y Luz y Fuerza del Centro ofrezcan un servicio moderno y eficiente en materia de telecomunicaciones, coadyuvaría a fortalecer las finanzas de ambas empresas públicas.

Por estas razones es que propongo que se modifique el artículo 6 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, así como el artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, a efecto de facultar a estas empresas para que participe a través de su red eléctrica en el servicio de voz, imagen y datos, denominado Power Line Communications.

En virtud de lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de

**Decreto por la que se reforma, deroga y adiciona el artículo 6 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, así como el artículo 7, de la Ley Federal de Telecomunicaciones.**

**Artículo primero.** Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica para quedar como sigue:

**Artículo 6.** Para los efectos del artículo anterior, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal autorizará, en su caso, los programas que someta a su consideración la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, en relación con los actos previstos en el artículo 4. Todos los aspectos técnicos relacionados con la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica serán responsabilidad exclusiva de la Comisión Federal de Electricidad como una actividad complementaria de la prestación del servicio público de energía eléctrica, tanto la CFE como Luz y Fuerza del Centro podrán participar, a través de su red pública de telecomunicaciones; mediante sus torres de transmisión; su red subterránea; su red aérea y sus postes, en la prestación de servicios de transmisión de imagen, voz, datos, internet y televisión por cable, denominado Power Line Communications; en los términos que establecen la fracción X, del artículo 3, y el artículo 7, ambos de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

**Artículo segundo.** Se reforma el artículo 7, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, para quedar como sigue:

**Artículo 7.** La presente ley tiene ...

Para coadyuvar en la realización de estos objetivos, y además fortalecer la red pública de telecomunicaciones, la CFE y Luz y Fuerza del Centro, podrán arrendar sus redes de telecomunicaciones a otras empresas oferentes de servicios de telefonía, Internet y de televisión por cable. Para tal efecto, se utilizará la red eléctrica de estas empresas, para enlazar a los usuarios con la telefonía pública e Internet, y cuya aplicación se extiende a ámbitos tan importantes para el desarrollo del país como la educación, salud, vivienda, cultura y recreación para las familias mexicanas.

Para el logro de estos objetivos, ...

**Transitorios**

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

**Segundo.** Se abrogan todas las leyes y disposiciones que se opongan al presente ordenamiento.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de octubre de 2007.— Diputado José Antonio Almazán González (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Energía y de Comunicaciones.**

**«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 62 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Juan de Dios Castro Muñoz y Omeheira López Reyna, del Grupo Parlamentario del PAN**

Los suscritos, diputados federales Juan de Dios Castro Muñoz y Omeheira López Reyna, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a consideración del Pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 62 y 113 de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de establecer un sistema de responsabilidad administrativa de los diputados y senadores en el ejercicio de su encargo, de acuerdo con la siguiente

### Exposición de Motivos

Sin duda alguna, el fenómeno de la corrupción, que desafortunadamente desde hace varias décadas ha estado presente en los diversos ámbitos de la vida nacional, particularmente en el ámbito gubernamental, ha dejado exhausta la credibilidad social respecto a la adecuada actuación de la labor conferida a los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Hoy tenemos una sociedad más informada y participativa y, por ende, más crítica respecto del actuar de las autoridades, lo cual es sumamente positivo, en la medida de que el ciudadano es el primer vigilante de la actuación de los servidores públicos.

Esta situación ha hecho evidenciar la mala percepción ciudadana en el caso específico respecto al Poder Legislativo, el cual en las últimas décadas ha sido objeto de opiniones adversas en cuanto a su actuación, desde el punto de vista profesional y ético, con relación al adecuado ejercicio de la función pública.

Al respecto diversos estudios de opinión pública así lo demuestran.

De acuerdo con Consulta Mitofsky<sup>1</sup> en su encuesta nacional sobre confianza en las instituciones, realizada en febrero de 2007, la institución del Poder Legislativo, representado en el ámbito federal por los senadores y los diputados, se ubica en la parte más baja de la confianza ciudadana, con 5.6 y 5.4 puntos en una escala del 1 al 10, respectivamente, es decir ambas categorías de servidores públicos se encuentran inclusive por debajo de instituciones como la policía o como los propios sindicatos, quienes fueron evaluados con 6.3 y 5.8 puntos respectivamente.

Inclusive, de acuerdo con información del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, “en mayo de 2005 se registró una de las calificaciones más bajas hacia el trabajo de los diputados en los últimos 18 meses. El porcentaje de quienes afirmaron que están en “desacuerdo” con su trabajo creció de 66 a 74 por ciento entre enero y mayo de ese año”.<sup>2</sup>

Sin duda, estos sondeos de opinión muestran la deteriorada imagen que se tiene del Poder Legislativo, ejemplificada regularmente por escándalos públicos, excesos en la utilización del llamado fuero, imputaciones sobre tráfico de influencias, conflictos de interés y otros abusos, que les han sido atribuidos a algunos legisladores en el ejercicio de la función legislativa que desempeñan.

Lo cierto es que muchas de las veces, así como en verdad suceden este tipo de situaciones por parte de determinados legisladores, también debe de reconocerse que en ocasiones estas suelen maximizarse o, incluso, corren la suerte de convertirse de una mera suposición a una afirmación, afectando directamente la labor legislativa.

En efecto, debe de reconocerse que muchas de las veces la suerte de unos cuantos, la corren todo el cuerpo legislativo, porque debido al inadecuado actuar de un determinado legislador, se juzga el comportamiento de todo el órgano colegiado, lo cual hace proclive al órgano legislativo a un sinnúmero de descéditos en cuanto a su adecuado funcionamiento.

En tal virtud, gran parte de esta situación se debe a la falta de mecanismos claros y adecuados de responsabilidad administrativa de los legisladores, que durante el ejercicio de su función pública, han realizado actos o propiciado omisiones que han afectado la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de observar en el desempeño de su encargo público.

Por tal motivo, resulta indispensable combatir a fondo dicha problemática, de tal manera que los legisladores responsables de ineficacia o corrupción puedan ser inmediatamente detectados e identificados, para que en su caso, dichos servidores públicos sean debidamente sancionados por la conducta indebida realizada.

En ese sentido, se estima que la presente iniciativa versa sobre uno de los aspectos poco explorados por el marco normativo vigente aplicable al Poder Legislativo, concretamente en cuanto al actuar de legislador en el ejercicio de su encargo, consistente en el establecimiento de mecanismos de responsabilidad de naturaleza administrativa respecto del indebido ejercicio de la función pública desplegada por el legislador, estableciendo al efecto mecanismos de sanción cuando el servidor público se ha alejado del objeto mismo que motiva el alto encargo público a él encomendado, en su ejercicio democrático-representativo.

Lo anterior, partiendo del imperativo de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, marcados por el propio texto constitucional, respecto al adecuado ejercicio de la función pública.

Derivado de lo señalado queda claro que es necesario perfeccionar el marco de responsabilidad administrativa de los diputados y senadores, que en el caso particular de nuestro país, ha estado inmerso en cuestionamientos claros sobre si los supuestos contenidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son en la actualidad oponibles a los legisladores.

En ese sentido, se debe señalar que del análisis del contenido y alcance de la referida Ley de Responsabilidades, se estima que la misma no plantea propiamente un régimen de responsabilidad y sanción de naturaleza administrativa al legislador para el caso de incumplimiento de los deberes de legalidad, honradez, lealtad y eficacia en el ejercicio de la función pública. Lo anterior ante la falta real de causales de responsabilidad administrativa de los legisladores en función de la naturaleza propia del cargo que ejercen, máxime cuando las sanciones previstas en la citada Ley de Responsabilidades Administrativas, pueden llegar a la destitución y la inhabilitación del servidor público, situación que no pudiere actualizarse en el caso de los legisladores, en virtud de su calidad de servidores públicos de elección popular y no de designación, por lo cual en su caso sólo pueden ser separados de su encargo por disposición constitucional, en caso de juicio político o declaración de procedencia, y no por una falta administrativa como los demás servidores públicos que no son de elección popular.

En efecto, en términos del párrafo primero del artículo 108 constitucional, los diputados y senadores son considerados como servidores públicos, lo que en una primera instancia conllevaría a que observen las obligaciones inherentes a este cargo, sin embargo no debe perderse de vista que, a diferencia de la generalidad de los servidores públicos que son sujetos a un régimen de responsabilidades administrativas, éstos dado que son de elección popular (obedeciendo un mandato popular), reciben un tratamiento legal distinto que el resto de los servidores públicos, de ahí la importancia de establecer determinadas sanciones específicas y acordes a la naturaleza de la función legislativa, en caso de un ejercicio indebido del servicio público a ellos encomendado.

Actualmente, dada la conformación de nuestro marco jurídico, el régimen de responsabilidades oponible a los diputados y senadores, lo son la responsabilidad política a tra-

vés del llamado juicio político, la penal e incluso la civil, no siendo oponible directamente al legislador el marco legal de responsabilidad administrativa, que se aplica a los servidores públicos en general.

En efecto, dadas las características propias del cargo de elección popular que ejercen los diputados y senadores, actualmente el gran ausente dentro de su sistema de responsabilidad, lo es el sistema de responsabilidad administrativa, el cual deberá atender en todo momento a la naturaleza propia de la función legislativa, la cual deberá establecerse acorde a la naturaleza misma del ejercicio del encargo del legislador, mismo que ejerce su función como resultado de la expresión de la voluntad popular.

Por tal motivo, resulta necesario el establecimiento de un régimen específico de incompatibilidades y, en general, de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, que atienda a las características propias del legislador, lo cual constituye una condición fundamental en un eficaz sistema democrático derecho, como al que aspiramos, en el que el servidor público (encarnado en la figura del legislador) por disposición legal, se encuentre impedido para poder realizar en el ejercicio de la función pública, determinados actos que impliquen en sí un beneficio a su persona, derivado de una relación jurídica con el Estado o, en su caso, con el erario.

Lo anterior es así, considerando que para poder propiciar un desempeño correcto y transparente de los legisladores y evitar cualquier abuso en el ejercicio de la función pública, es necesario que nuestro sistema jurídico mexicano no sólo provea a los gobernados de medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, sino que además cuente en primera instancia, con disposiciones legales específicas claras y eficaces encargadas de sancionar la actuación indebida de cualquier servidor público en el ejercicio de su función, como en el caso concreto se habla de los legisladores.

En efecto, contar con un régimen de responsabilidad administrativa propia de la labor legislativa, sin duda se inscribirá no sólo como una medida de corte sancionatoria, sino también, como una medida de corte preventivo, tendiente a evitar que se cometan este tipo de conductas, con el objetivo de contar con instituciones públicas sanas y eficientes en el ejercicio de la gestión pública, en beneficio de toda la ciudadanía mediante la promoción de una verdadera cultura de la legalidad.

En ese sentido, a efecto de ubicar el contenido y alcance de la presente iniciativa, se debe señalar que el término de incompatibilidad y, en general de responsabilidad administrativa, desde la óptica de la función administrativa del servicio público, ha sido interpretado por diversos tratadistas en diferentes épocas y circunstancias.

De esta forma, el concepto de incompatible ha sido definido por la Real Academia de la Lengua Española como “no compatible con alguien o algo”,<sup>3</sup> el cual deriva del latín *compatibilis*.

Por su parte, Bielsa ha señalado que “la incompatibilidad resulta de la oposición de intereses del funcionario o empleado respecto de los intereses de la Administración Pública, que prevalecen siempre, y que son, por eso mismo, los que determinan la exclusión del cargo, función o empleo”.<sup>4</sup>

Para Guffanti *incompatibilidad* significa “falta de aptitud moral o legal para asumir un empleo, sea por incapacidad propia, sea por relaciones jurídicas preexistente. Tanto el derecho administrativo como el constitucional, han usado la palabra incompatibilidad para indicar la prohibición legal de reunir dos o más cargos o empleos públicos en una misma persona”.<sup>5</sup>

En el caso de Villegas Basavilbaso, éste ha definido el término *incompatibilidad* como “el impedimento legal (*latu sensu*) para el ejercicio simultáneo de dos o más cargos públicos”.<sup>6</sup>

Concretamente hablando de las incompatibilidades existentes en el Poder Legislativo, el tratadista Rodríguez Lozano ha señalado que las incompatibilidades parlamentarias “consisten en la prohibición a diputados y senadores, durante el periodo de su encargo, del desempeño de cualquier otra comisión o empleo de la federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo”.<sup>7</sup>

En suma, derivado del análisis de las anteriores definiciones, se considera que las incompatibilidades constituyen el resultado de una situación de franca oposición de intereses en el ejercicio de la función pública o de una prohibición por la acumulación de cargo, motivados por impedimentos de derecho o de hecho, que limitan la función del servidor público, evitando que realice, en el ejercicio de sus funciones, acciones que impliquen un beneficio directo o indirecto, derivado de una relación con el Estado o a costa del pro-

pio erario, lo cual, en otras palabras se traduce en un falta a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño del encargo público, dando lugar a la llamada responsabilidad de tipo administrativo.

Para otros autores “las incompatibilidad sería la institución de derecho parlamentario que establece, durante el mandato del legislador y con efectos posteriores, las prohibiciones para usufructuar cargos, tareas, servicios o beneficios que impidan ejercer la función legislativa con libertad, independencia y autonomía frente a los poderes formales e informales y que pudiesen actualizar conflictos materiales o éticos con las tareas parlamentarias”<sup>8</sup>

En concreto, desde un punto de vista en general, podría señalarse que las hipótesis de responsabilidades administrativas, donde obviamente se encuadran las incompatibilidades legislativas y los conflictos de interés, constituyen propiamente hablando supuestos legales que debe observar el servidor público en el ejercicio de sus funciones, a fin de garantizar la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia de la función pública, cuyo incumplimiento por parte del servidor público debe invariablemente dar lugar a determinadas sanciones, en función de la conducta realizada y de la naturaleza del empleo, cargo o comisión que se ejerce.

Es decir, se refieren al código de conducta administrativa que debe cumplir todo servidor público federal en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, como en el caso concreto lo sería respecto de los legisladores en el ejercicio de su encargo.

En tal virtud, una vez conceptualizado el tema, debe señalarse que en nuestro país el régimen de incompatibilidades de la labor legislativa así como de responsabilidades administrativas en general de los legisladores, es por una parte incipiente y por otra prácticamente inexistente, respectivamente.

En el caso del régimen de incompatibilidades propiamente hablando, el referente constitucional lo encontramos de manera somera en el artículo 62, donde se establece que los diputados y senadores propietarios, y en su caso los suplentes en funciones, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva.

Lo cual implica que el modelo constitucional actual sólo se enfoca en cuestiones propias al cargo ejercido, es decir, el ejercicio simultáneo de dos o más cargos públicos que reciban remuneración, omitiendo regular las cuestiones relativas a los conflictos de interés en que puede incurrir el legislador que al ejercer su encargo, se vea beneficiado en la esfera particular, indebidamente a costa del propio Estado.

En ese sentido, habrá que considerar que “las incompatibilidades no son meramente orgánicas sino formales, es decir, no abarcan un cargo o puesto público o privado, sino en ocasiones algunas actividades ligadas a los mismos”.<sup>9</sup>

Derivado de lo anterior, podríamos señalar que tanto la Constitución como las leyes secundarias han omitido regular los casos de incompatibilidades o conflictos de interés del legislador como causas de responsabilidad administrativa en el ejercicio de la función pública, en casos distintos al ejercicio simultáneo de dos o más cargos públicos por el que se reciban dinero del erario público, dejando carta abierta a este para poder realizar determinados actos contrarios al ejercicio ético y profesional de los servidores públicos, sin proscribirse causa de responsabilidad y sanción alguna contra este tipo de excesos.

Al respecto, cabría hacerse la pregunta ¿ha existido acaso algún procedimiento administrativo instaurado en contra de un legislador?, la respuesta seguramente sería no, toda vez que resulta iluso que la contraloría interna de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, representada por servidores públicos nombrados inclusive por los propios legisladores, traten de instrumentar un procedimiento de responsabilidad en contra de quienes lo nombraron, amén de que el marco normativo no es claro como hemos señalado, respecto a si es oponible al legislador las hipótesis de responsabilidad administrativas establecidas de manera general a los servidores públicos distintos a los de elección popular, situación que de acuerdo a lo señalado con anterioridad, hace evidente que nuestro criterio se incline por el no.

Así las cosas, de un análisis de derecho comparado realizado respecto de diversos países de Latinoamérica, se desprende que varios países ya incorporan en su texto constitucional, parámetros constitucionales para la graduación legal de las responsabilidades administrativas de los legisladores respecto al ejercicio de su función, a través de incompatibilidades o de conflictos de interés. En ese sentido, destacan al efecto los siguientes países:

### **Brasil**

En su artículo 54 constitucional establece que los diputados y senadores no podrán celebrar contratos con personas jurídicas de derecho público, empresas públicas, sociedades de economía mixta o empresas concesionarias de servicios públicos; ser propietarios, contralores o directores de empresas que tengan a su favor un contrato con persona jurídica de derecho público; patrocinar una causa legal en contra de personas jurídicas de derecho público, empresas públicas, sociedades de economía mixta o empresas concesionarias de servicios públicos.

### **Colombia**

En su artículo 180 constitucional dispone que los congresistas no podrán: desempeñar cargo privado; gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno, salvo en casos excepcionales previstos por la ley; ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos; celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones, exceptuando la adquisición de bienes o servicios que se ofrecen a los ciudadanos en igualdad de condiciones.

### **Costa Rica**

En su artículo 111 constitucional se establece que los diputados no pueden celebrar, directa ni indirectamente, o por representación, contrato alguno con el Estado, ni obtener concesión de bienes públicos que implique privilegio, ni intervenir como directores, administrativos o gerentes en empresas que contraten con el Estado, obras, suministros o explotación de servicios públicos.

### **El Salvador**

En su artículo 128 constitucional establece que los diputados no podrán ser contratistas ni caucioneros de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del Municipio; ni tampoco obtener concesiones del Estado para explotación de riquezas nacionales o de servicios públicos, ni aceptar ser representantes o apoderados adminis-

trativos de personas nacionales o extranjeras que tengan esos contratos o concesiones.

### **Guatemala**

En su artículo 164 constitucional establece un régimen de prohibiciones y compatibilidades, señalando que no pueden ser diputados, entre otros, los contratistas de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del municipio, sus fiadores y los que de resultar de tales obras o empresas tengan pendiente reclamaciones de interés propio; quienes representen intereses de compañías o personas individuales que exploten servicios públicos, etcétera.

### **Panamá**

En su artículo 150 constitucional establece que los legisladores no podrán hacer por sí mismos ni por interpuestas personas contrato alguno con organismos del Estado o con instituciones o empresas vinculados a éste, ni admitir de nadie poder para gestionar negocios ante esos órganos, instituciones o empresas.

### **Paraguay**

En su artículo 196 constitucional estatuye que ningún senador o diputado puede formar parte de empresas que exploten servicios públicos o tengan concesiones del Estado, ni ejercer la asesoría jurídica o la representación de aquellas, por sí o por interpósita persona.

### **Perú**

En su artículo 92 prevé que la función de congresista es incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatorio, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obra, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos.

Asimismo, establece que la función de congresista es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros.

### **Chile**

En su artículo 55 constitucional establece que los cargos de diputados y senadores son incompatibles entre sí con todo empleo o comisión retribuidos con fondos del fisco, de las municipalidades, de las entidades fiscales autónomas, semifiscales o de las empresas del Estado o en las que el fisco tenga intervención por aportes de capital, y con toda otra función o comisión de la misma naturaleza, exceptuando los empleos docentes y las funciones o comisiones de igual carácter de la enseñanza superior, media y especial.

Asimismo, establece que los cargos de diputados y senadores son incompatibles con las funciones de directores o consejeros, aun cuando sean honorarios, en las entidades fiscales autónomas, semifiscales o en las empresas estatales, o en las que el Estado tenga participación por aporte de capital.

De lo anteriormente expuesto se desprende que el proceso de establecimiento de un régimen de responsabilidades administrativas (llámense incompatibilidades, conflictos de interés o conductas que afectan la legalidad honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia) propias de la función legislativa, ha constituido una constante en diversos países de Latinoamérica, que ha avanzado en el confeccionamiento de un marco regulatorio en materia de responsabilidades de los legisladores, estableciendo regímenes de responsabilidades acordes a la naturaleza de la función que realizan.

A mayor abundamiento, cabría señalar que en el contexto internacional, de acuerdo con el Informe sobre la Inmunidad Parlamentaria financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional se establece que

La falta de estándares de conducta ética para los legisladores y de parámetros claros para la interposición de una acción judicial a funcionarios electos, son un indicador mayor del abuso de la inmunidad...Por tanto, los encargados de las reformas deben considerar enfoques institucionales integrales para limitar el abuso de la inmunidad, especialmente, cuando se relaciona con la corrupción.<sup>10</sup>

Asimismo, el informe continúa señalando:

En los países con altos niveles de corrupción y débiles frenos y equilibrios entre los poderes del Estado, los parlamentarios deben hacer mayores esfuerzos para controlar la conducta de los miembros con el fin de volver a ganar confianza pública en la institución. Por ejemplo, las reformas

legislativas deberían examinar y promover el uso de Códigos de Ética o Conducta Parlamentarios para establecer normas mínimas claras, por debajo de las cuales los parlamentarios deberían ser censurados... Los líderes parlamentarios deberían garantizar que las violaciones a la ética sean investigadas (a través de comités de ética internos...) y que se cumplan las sanciones.<sup>11</sup>

De lo anterior se desprende la coincidencia internacional en el sentido de regular las incompatibilidades, conflictos de interés o conductas que afectan la legalidad honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, propias de la función del legislador que vengan a evidenciar el uso indebido del cargo público a él conferido, conductas que necesariamente tendrían que ser sancionadas por las instancias legales correspondientes y de conformidad a la naturaleza de la función pública realizada.

Inclusive, esta propuesta ha sido, en términos generales, tratada por diversas iniciativas presentadas por algunos grupos parlamentarios, que tienen como común denominador el establecimiento de un sistema de responsabilidades administrativas o códigos de conducta del legislador, partiendo de la base de que el marco normativo existente al respecto es incipiente y en la mayoría de los casos omiso.

Al respecto debe reconocerse que a través de diversos proyectos se han llegado a plantear propuestas para establecer códigos de ética de la labor legislativa, catálogos de obligaciones del legislador y causas de responsabilidad por incumplimiento, e inclusive se ha planteado establecer un régimen ex profeso de incompatibilidades y conflictos de interés del legislador en el ejercicio de su función, plasmados en las minutas enviadas por el Senado de la República, por la que se reforman el artículo 62 constitucional así como la propia Ley Orgánica del Congreso, acciones legislativas que vienen a evidenciar la urgente necesidad del establecimiento de un marco de responsabilidad del legislador acorde al ejercicio de su función específica que realiza.

En ese sentido puede señalarse que el objetivo pretendido por la iniciativa en comento se une a otra serie de propuestas tendientes a explorar diversas soluciones legislativas que velen por el adecuado ejercicio de la función parlamentaria de los diputados y senadores, y en su defecto, sancionen toda acción u omisión indebida de estos servidores públicos.

En virtud de lo anterior, se estima que la presente iniciativa tiene por objeto la búsqueda de mecanismos que hagan

responsable al legislador de la conducta indebida desplegada en el ejercicio de su encargo.

La experiencia de otros países, las observaciones realizadas por instancias internacionales, las opiniones de especialistas en la materia, así como las propuestas presentadas en la materia, constituyen referentes válidos en el proceso de construcción del nuevo régimen de responsabilidades del legislador, que nos permita como país avanzar en la lucha contra la impunidad, sobre la base de un marco de naturaleza preventiva –sancionadora del ejercicio indebido de la función legislativa.

En términos generales, la presente iniciativa propone lo siguiente:

1. Reformar el artículo 62 constitucional, a efecto establecer como de observancia obligatoria para los integrantes del Congreso de la Unión, los principios de legalidad, honradez, transparencia, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de su encargo, en concordancia con lo establecido en la fracción III del párrafo primero del artículo 109 constitucional, que prescribe principios rectores del ejercicio de la función pública, cuyo incumplimiento da lugar a responsabilidad administrativa.
2. Ampliar el alcance del artículo 62 constitucional respecto de los órganos que pueden dar lugar a una causa de incompatibilidad de los diputados y senadores en el ejercicio de su función legislativa, estableciendo al efecto como nuevas causas de incompatibilidad –además de las ya previstas– desempeñar otro empleo, cargo o comisión del Distrito Federal, de sus delegaciones, de los municipios o en general de cualquier ente público.
3. Se establecen en el referido artículo 62 constitucional causas de impedimento en el ejercicio del encargo del legislador respecto de asuntos que impliquen conflicto de interés directo para este tipo de servidores públicos, debiendo ser la ley la encargada, a fin de cuentas, de señalar los casos específicos que puedan derivar en un conflicto de interés, así como las excepciones correspondientes, señalando adicionalmente que, en todo caso, el legislador estará impedido, salvo excepción expresa en la ley, para representar, por sí o por interpósita persona, intereses patrimoniales de terceros frente a los de cualquier ente o persona moral de derecho público.

Asimismo, a fin de hacer perfectible esta norma constitucional, se establece que la contravención a dichas dis-

posiciones será sancionada por los ordenamientos federales aplicables.

4. Adicionar el artículo 113 del Título Cuarto constitucional, a fin de establecer una serie de prevenciones que deberán de observarse en la ley encargada de establecer el sistema de responsabilidad administrativa oponible a los diputados y senadores en el ejercicio de su encargo, estableciendo al efecto lo siguiente:

a) Que en todo momento se deberá de tomar en consideración la naturaleza propia del cargo de elección popular que ejercen los diputados y senadores para el establecimiento de las causales de responsabilidad administrativa, sus procedimientos, los órganos, así como las sanciones correspondientes.

b) Que la ley deberá regular, como causales de responsabilidad administrativa de los legisladores, todas aquellas conductas que constituyan en sí un conflicto de interés respecto del ejercicio de la función legislativa, las que impliquen actos de representación de intereses patrimoniales de terceros en contra de cualquier ente o persona moral de derecho público, así como aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública encomendada a los legisladores.

c) Que en los procedimientos de responsabilidad administrativa, se deberá observar la garantía del debido proceso legal y se desarrollará de manera expedita, transparente y ante los órganos legalmente establecidos para tal efecto.

d) Que los órganos encargados de conocer y aplicar los procedimientos de responsabilidades administrativas de los legisladores deberán, invariablemente, estar integrados por igual número de diputados y de senadores, en cuyo caso, el presidente del órgano tendrá voto de calidad en caso de empate, debiendo la ley establecer las atribuciones, integración, forma de designación, funciones, cargos y temporalidad de los integrantes del referido órgano.

e) Que las sanciones por responsabilidad administrativa que podrán ser aplicadas a los legisladores, podrán consistir en amonestación, apercibimiento, sustitución de comisión, descuento de dieta y suspensión temporal del cargo de legislador sin pago de dieta.

f) Que, en todo caso, las sanciones correspondientes deberán ser proporcionales a la conducta realizada.

g) Que la suspensión temporal del cargo operará solamente en caso de que la conducta realizada sea considerada grave por la ley y se trate de reincidencia, en cuyo caso, la suspensión no podrá exceder de treinta días, y

h) Que las resoluciones emitidas por los órganos de responsabilidades administrativas de los diputados y senadores podrán ser impugnadas por el legislador afectado ante el Pleno de la Cámara a que pertenezca, en los términos que disponga la ley, siendo el caso que las resoluciones que al efecto emitan las Cámaras de Diputados o de Senadores serán inatacables.

En virtud de lo señalado con anterioridad, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, preocupado por garantizar el adecuado ejercicio ético y profesional de los legisladores, acudimos a esta soberanía a presentar, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma y adiciona los artículos 62 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de establecer un sistema de responsabilidad administrativa de los diputados y senadores en el ejercicio de su encargo.**

**Artículo Único.** Se reforman y adicionan los artículos 62 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar siguen:

**Artículo 62. Los integrantes del Congreso de la Unión deberán de observar los principios de legalidad, honradez, transparencia, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de su encargo.**

Los diputados y senadores propietarios, durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión de la federación, de los estados, **del Distrito Federal o sus delegaciones, de los municipios o de cualquier otro ente público**, por los cuales se disfrute de remuneración, sin licencia de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas mientras



dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción a esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

**También estarán impedidos, durante el ejercicio de su encargo, para intervenir en asuntos que signifiquen conflicto de interés directo, que serán expresamente detallados en la ley. No podrán representar, por sí o por interpósita persona, intereses patrimoniales de terceros frente a los de cualquier ente o persona moral de derecho público.**

La ley señalará los casos de excepción a lo previsto en el párrafo anterior; asimismo, establecerá de manera clara y precisa, las causas de impedimento, excusa y recusación de los diputados y senadores en el ejercicio de su función legislativa, atendiendo en todo momento a la naturaleza de su cargo de elección popular.

La contravención a estas disposiciones será sancionada por los ordenamientos federales aplicables.

En todo caso, en dichos ordenamientos se deberán observar las prevenciones establecidas por el artículo 113 de esta Constitución.

#### Artículo 113. ...

En el caso de los diputados y senadores, las responsabilidades administrativas en que incurran en el ejercicio de su encargo se regirán por lo que disponga la ley de la materia, de conformidad con las siguientes prevenciones:

**I. Para el establecimiento de las causales de responsabilidad administrativa, procedimientos, órganos, así como las sanciones correspondientes, se tomará en cuenta la naturaleza del cargo público de elección popular que ejercen, así como las funciones propias del ejercicio de su función legislativa.**

**II. La ley regulará como causales de responsabilidad administrativa de los legisladores, todas aquellas conductas que constituyan en sí un conflicto de interés respecto del ejercicio de la función legislativa, aquellas conductas que impliquen actos de representación de intereses patrimoniales de terceros en contra de cualquier ente o persona moral de derecho público, así como aquellos actos u omisiones que afecten la legali-**

**dad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública encomendada a los legisladores. De igual forma, se deberán de establecer las causas de impedimento, excusa y recusación de los diputados y senadores en el ejercicio de su función legislativa.**

**III. En los procedimientos de responsabilidad administrativa, que al efecto establezca la ley, se deberá de observar la garantía del debido proceso legal y se desarrollará de manera expedita, transparente y ante los órganos legalmente establecidos para tal efecto;**

**IV. Los órganos encargados de conocer y aplicar los procedimientos de responsabilidades administrativas de los legisladores deberán invariablemente, estar integrados por diputados o senadores, según sea el caso. La ley establecerá las atribuciones, integración, forma de designación, funciones, cargos y temporalidad de los integrantes de dicho órgano;**

**V. Las sanciones por responsabilidad administrativa que podrán aplicarse a los legisladores, podrán consistir en amonestación, apercibimiento, sustitución de comisión y descuento de dieta. En todo caso, deberán ser proporcionales a la conducta realizada, y**

**VI. Las resoluciones emitidas por los órganos de responsabilidades administrativas de los diputados y senadores podrán ser impugnadas, por el legislador afectado, ante el Pleno de la Cámara a que pertenezca, en los términos que disponga la ley. Las resoluciones que al efecto emitan las Cámaras de Diputados o de Senadores serán inatacables.**

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

#### Transitorios

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá realizar dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, las adecuaciones legales correspondientes.

**Notas:**

1 [http://www.consulta.com.mx/interiores/99\\_pdfs/12\\_mexicanos.pdf/mxc\\_NA20070201\\_ConfianzaInstituciones.pdf](http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/12_mexicanos.pdf/mxc_NA20070201_ConfianzaInstituciones.pdf)

2 *Perspectiva Ciudadana: Impacto del Trabajo Legislativo en la Opinión Pública*. CESOP. Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión. Agosto de 2005, p. 5.

3 <http://www.rae.es/>

4 Bielsa. *Derecho administrativo*, t. 3. BS, Buenos Aires, pp. 117-118.

5 Guffanti. *Las incompatibilidades en el orden administrativo, legislativo y judicial*. Anuario del Instituto de Derecho Público, mayo 1938-abril 1939, t. 2., año 2., p. 327.

6 Villegas Basavilbaso, Benjamín. *Derecho administrativo*, t. 3. BS. Buenos Aires. p. 580.

7 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, quinta edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1994. pp. 289-290.

8 Cárdenas, Jaime. *Incompatibilidades parlamentarias y conflictos de interés*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, p. 12.

9 *Ibidem*, p. 5.

10 Informe sobre la Inmunidad Parlamentaria, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Integral, EUA, 2006, p. 2.

11 *Ídem*.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 4 de diciembre del 2007.— Diputados: Juan de Dios Castro Muñoz, Omeheira López Reyna (rúbricas).»

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

**«Iniciativa que reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado René Lezama Aradillas, del Grupo Parlamentario del PAN**

El suscrito, diputado federal René Lezama Aradillas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de este honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el párrafo segundo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de fortalecer nuestro sistema Federal de gobierno, estableciendo nuevos supuestos para que las sentencias emitidas por la sustanciación de una Controversia Constitucional, tengan efectos generales, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La rica tradición constitucional de México nos ha enseñado que la convivencia armónica sólo está garantizada en el marco del derecho; que el progreso nacional sólo es posible a partir del cumplimiento de la ley y de la constante adecuación del marco jurídico a las nuevas realidades del país.

Es esencial que la Constitución y el orden legal derivado de ella tengan plena observancia. Es preciso que las autoridades actúen con apego a las normas, que los derechos sean reconocidos y las discrepancias resueltas conforme a la ley. Todo el esfuerzo de varias generaciones, toda la tarea de la nuestra, todo el horizonte de nuestros hijos puede perderse si no damos los pasos definitivos para seguir consolidándonos como un país de leyes. No podemos fincar nuestras expectativas en la certidumbre de la ley y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento.

Por lo anterior, someto a la consideración del Constituyente Permanente, a través de la Cámara de Diputados, una iniciativa que tiene el propósito de fortalecer la Constitución y la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila. Se propone el perfeccionamiento de la justicia constitucional, y del sistema federal de gobierno, en suma, se propone dotar de instru-

mentos procesales a los municipios, a efecto de salvaguardar el ámbito de competencia que le ha otorgado la Constitución.

En efecto, a los municipios del país se les considera autónomos porque encarnan un ámbito de gobierno propio, así como porque en ellos se sustenta la organización territorial y administrativa del país. Aun cuando en la Constitución vigente no se menciona el término de autonomía de manera expresa, de su regulación constitucional y específicamente del artículo 115, pueden deducirse las principales implicaciones de dicho principio en nuestro régimen político.

En tales términos, el principio autonómico del municipio se manifiesta en varios aspectos: a) autonomía de gobierno o política, que se ejerce a través de una corporación denominada ayuntamiento; b) autonomía jurídica, porque el ayuntamiento posee personalidad jurídica propia, así como puede expedir reglamentos y realizar otros actos jurídicos, c) autonomía administrativa, en cuanto tiene una estructura propia que se compone de diversas dependencias y unidades administrativas encargadas de los servicios públicos, y d) autonomía financiera, en virtud de que cuentan con su patrimonio y hacienda de carácter público.

Desde luego, esta autonomía no es absoluta, sino que esta sujeta a las prescripciones constitucionales, y sobre todo a la legislación que expiden las entidades federativas, mismas que desgraciadamente establecen con frecuencia controles excesivos e interferencias en las actividades municipales, a lo cual hay que agregar la influencia de la federación, que desde hace muchos años ha concentrado los recursos y fuentes tributarias de mayor importancia.

En este sentido, el fortalecimiento del federalismo va de la mano con el fortalecimiento del municipio, los cuales no deben ser vistos como un proyecto aislado o independiente. Renovación municipal y fortalecimiento federalista, deben ser procesos vinculados, simultáneos y que se refuercen mutuamente. Los temas del federalismo y del municipio han estado siempre presentes en la historia. Pese a ello, hay todavía justificados reclamos, y se les considera asuntos pendientes en la agenda nacional. Tales temas revisten hoy mayor urgencia, en virtud de que la geografía del poder ha cambiado radicalmente, el más somero examen de la distribución de las fuerzas políticas en las gubernaturas, las diputaciones locales y los municipios, nos ilustra acerca de esta nueva y tornadiza pluralidad política.

Bajo estas condiciones, se hace imperativo formular nuevos principios y reglas, para que funcione mejor el sistema federal, así como para que los municipios asuman –por fin– el papel que debe corresponderles en el sistema político. Es este ideal el que se está manifestando en el fondo de las últimas reformas al municipio que se han aprobado, así como en las modificaciones que se han hecho a las leyes federales y los programas que se han elaborado para promover el federalismo. Ni que decir que esta nueva realidad ha estado influyendo en la expedición de varias constituciones locales o en reformas sustanciales a las mismas, así como en la legislación local y municipal que ha venido modificándose en forma gradual pero sostenida.

Lo cierto es que –a la par de fortalecer las funciones del municipio–, es necesario establecer mecanismos que garanticen el respeto a las mismas; porque de nada sirve robustecer y ampliar el marco de atribuciones de los municipios, si al final y al cabo, van a ser conculcadas o ignoradas por otros órdenes de gobierno.

Es preciso reformar la parte conducente del artículo 105 de la Constitución General, a efecto de prever que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que recaigan sobre las disposiciones generales emitidas por la federación o los estados en contra del ámbito competencial de los municipios, puedan tener efectos generales, una vez alcanzada la votación calificada señalada en dicho precepto.

El artículo 105 actualmente le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre la federación y un estado o el Distrito Federal; la federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; un estado y otro; un estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversos estados; dos poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Asimismo, se prevén en este numeral constitucional los supuestos en los que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de determinadas controversias constitucionales, podrán tener efectos generales si alcanzan la votación calificada. Sin embargo, no se establece en dichos supuestos, ciertas hipótesis de controversia que por su trascendencia e importancia, debiesen tener efectos generales.

Así las cosas, una de las demandas actuales es un renovado federalismo. Esto hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar y que las resoluciones de las mismas, por su impacto e importancia, puedan tener efectos generales de invalidez.

Por este motivo, se propone la modificación al artículo 105, a fin de prever que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de controversias constitucionales que versen sobre disposiciones generales de la federación impugnadas por los municipios, así como sobre las disposiciones generales de los estados impugnadas por los municipios, en caso de ser consideradas inválidas y hayan alcanzado la votación calificada de al menos ocho votos de los ministros del máximo tribunal del país, tendrán efectos generales.

Con la modificación propuesta, cuando alguno de los municipios estime vulnerada su marco de competencias por disposiciones generales provenientes de la federación o de los estados, se podrá obtener, en su caso, la declaratoria de invalidez y los efectos generales respecto de todos los sujetos obligados al cumplimiento de la misma.

Si bien es cierto, que con las reformas constitucionales de 1994 –respecto de fortalecer la supremacía del orden constitucional, mediante la aprobación de diversas modificaciones en materia de impartición de justicia–, se dio un gran avance previendo diversos supuestos y sujetos legitimados para presentar controversias constitucionales, y que en su caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera y declarará los efectos generales de invalidez de los actos o disposiciones generales impugnadas, dicha reforma fue insuficiente respecto de tutelar de manera adecuada el ámbito competencial de los municipios, al no conceder que las normas impugnadas por éstos, tuviesen efectos generales y no únicamente sobre los promoventes, existiendo un desequilibrio procesal entre los diversos órdenes de gobierno, y favoreciéndose a la federación y a los estados.

Debe señalarse que en la Suprema Corte de Justicia la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio entre los poderes de la Unión; al igual que es depositaria del supremo mandato de velar por la unión de la república. En la Suprema Corte reside asimismo el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apegue estrictamente al orden que la Constitución consagra.

Por lo tanto, de ser aprobada en sus términos la presente iniciativa, podremos fortalecer tanto nuestro sistema federal, como la función de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de ser el órgano garante de la Constitución. Así, estas reformas entrañan un paso sustantivo en el perfeccionamiento del régimen democrático, fortaleciendo al municipio como orden de gobierno, de la mano del sistema federal.

La reforma se inscribe en la larga tradición nacional que ha buscado subordinar la totalidad de los actos del poder público a la Constitución y a las leyes. Esa tradición comprende el establecimiento, por don Manuel Crescencio Rejón, del juicio de amparo de Yucatán, la federalización del propio juicio de amparo por Mariano Otero y el establecimiento de un sistema de control de constitucionalidad de leyes. Esa tradición incluye también los importantes criterios que en materia de constitucionalidad fijó Ignacio Vallarta. En fin, una tradición que comprende la creación de los tribunales colegiados de circuito y el otorgamiento a la Suprema Corte, en 1987, de facultades exclusivas en materia de constitucionalidad. Todos estos avances, fruto del enorme esfuerzo y el talento de muchos juristas mexicanos, tuvieron el propósito común de garantizar nuestra Constitución como norma suprema de la nación. Esa es la tradición jurídica mexicana en que se inscribe esta iniciativa.

En suma, se trata de una reforma profunda que parte de la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado fundado en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes, el federalismo y el respeto a las garantías individuales. Su objetivo último es el fortalecimiento de los municipios como orden de gobierno, del equilibrio de poderes y del estado de derecho.

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

## Decreto por el que se reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo segundo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 105. ...

I. ...

a) a k) ...

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

...

II. ...

III. ...

### Transitorio

**Artículo Único.** Las presentes reformas entrarán en vigor, el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo, a 6 de diciembre de 2007.— Diputado René Lezama Aradillas (rúbrica).»

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

## «Iniciativa que reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Carlos Madrazo Limón, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado federal Carlos Madrazo Limón, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, por el digno conducto de ustedes somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados, en calidad de Cámara de Origen en el proceso de Reforma Constitucional que ahora iniciamos, la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo al Apartado "B" del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

#### I

Aunque los derechos humanos, en su problemática filosófica, religiosa, política y social, han sido una preocupación desde tiempos remotos, su reconocimiento jurídico es un fenómeno relativamente reciente, producto de un lento y penoso proceso de formulación normativa que ha atravesado por diversas etapas.

En efecto, encontramos inquietudes metajurídicas en antecedentes remotos, tales como los diez mandamientos de Moisés, el código de Hammurabi y las leyes de Salomón.

Por lo que se refiere a las formaciones normativas, una primera etapa se inicia en la Edad Media, con el reconocimiento de ciertos derechos a quienes formaban parte de un grupo o estamento social, y revestían la forma de pactos, fueros, contratos o cartas, entre los que cabe mencionar el Pacto o Fuero de León, de 1188, el Fuero de Cuenta, de 1189, y la carta magna inglesa, de 1215, que inicia una serie de documentos que irían generalizando el reconocimiento de derechos y libertades a todo el pueblo inglés, hasta llegar al Bill of Rights, de 1689.

La experiencia jurídica inglesa se ve prolongada, de manera especialmente relevante para el progresivo desarrollo de los derechos humanos, en las colonias americanas.

Así, tanto a través de las declaraciones de derechos de los nuevos estados de la Unión Americana, especialmente la del estado de Virginia, de 1776, la cual fue incorporada al texto de la Constitución del 17 de septiembre de 1787, como por medio de la clásica y tradicional Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, incorporada a la Constitución del 3 de septiembre de 1791, habría de iniciarse un nuevo proceso de positivación de los derechos humanos.

Esta etapa se caracteriza por el reconocimiento de los derechos humanos de orientación libre e individualista, y por su incorporación a la mayoría de las Constituciones de los Estados democrático-liberales, y habría de prolongarse hasta principios de nuestro siglo.

A partir de 1917, con la promulgación de la Constitución mexicana, arrancarían la etapa actual de la evolución de los derechos humanos, la cual es, por un lado, la de la reivindicación de los derechos sociales, *lato sensu*, y de su consagración constitucional y, por el otro, la de la internacionalización, a partir de 1945, tanto de los derechos civiles y políticos tradicionales, como de los derechos económicos, sociales y culturales, de más reciente reivindicación.

La institución del *ombudsman* surgió primeramente en el ordenamiento constitucional sueco, en 1809, y después paso a otras legislaciones escandinavas. Después de la Segunda Guerra Mundial esta institución se extendió desde las naciones escandinavas a otros países europeos continentales y de ahí a varios otros de la tradición jurídica angloamericana, como Inglaterra, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos, y de manera dinámica y acelerada, a numerosos otros ordenamientos, inclusive en países en vías de desarrollo, por lo que se ha estimado, sin exageración, que tiene carácter universal.

En cuanto a la protección internacional de los derechos humanos, cabe mencionar que, si bien durante largo tiempo prevaleció el principio de que el Estado ejercía sobre los nacionales y sus derechos, competencias de carácter exclusivo, más tarde la comunidad internacional admitiría que, en virtud de que los derechos humanos no deberían quedar durante más tiempo sujetos a fronteras territoriales, raciales o culturales, ni a regímenes políticos determinados, su protección jurídica por parte de la comunidad internacional organizada se hacía imprescindible. Así, la protección revisió primero la forma de intervenciones llamadas “humanitarias”, las cuales dieron pábulo a innumerables abusos por parte de las potencias “protectoras”.

Después, y paulatinamente hasta nuestros días, la protección internacional de los derechos humanos se institucionaliza a través de mecanismos o sistemas establecidos por vía constitucional, los cuales incluyen recursos, procedimientos y órganos destinados a controlar el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados en esta materia.

## II

La mayoría de las Constituciones de los países occidentales reconocen los derechos humanos bajo la forma de un catálogo o una declaración de los derechos fundamentales de la persona humana, si bien agrupan a éstas bajo rubros que ostentan distintas denominaciones, por ejemplo “declaración de derechos”, “garantías individuales”, “derechos del pueblo”, “derechos individuales”.

Como parte integrante de tales catálogos o declaraciones de los derechos humanos deben quedar comprendidos, desde luego, todos aquellos recursos, mecanismos o procedimientos previstos para la defensa de los derechos humanos. Entre los mismos cabría citar, por ejemplo, el *habeas corpus*, el amparo, *el mandato de segurança*, *el ombudsman*, el defensor del pueblo, etcétera.

El catálogo de los derechos humanos que incluye la Constitución mexicana es muy amplio. Abarca una cuarta parte (34 artículos) del articulado total (136) de que consta el texto constitucional. Comprende los tres tipos o grupos de derechos a que antes nos hemos referido, es decir, los derechos civiles (Título I, Capítulo I, artículos 1o., 2o. y 4o. a 24); los derechos políticos (Título I, Capítulo IV, artículo 35); los derechos económicos, sociales y culturales (Título I, Capítulo I, artículos 3o., 27 y 28, y Título IV, artículo 123); además del recurso de “amparo” previsto para la defensa de los derechos reconocidos (Título III, Capítulo IV, artículos 103, fracción I, y 107), y el *ombudsman* (artículo 102, apartado B).

Como una aproximación al ordenamiento mexicano, es útil señalar la introducción del *ombudsman* en los ordenamientos latinoamericanos, si bien de manera todavía incipiente, la doctrina latinoamericana inició en los años setenta el estudio y divulgación de la institución escandinava, conformando la cultura necesaria para su aceptación, con los matices necesarios, en nuestra región. A este respecto, se destaca la labor de promoción que ha realizado el Instituto Latinoamericano del Ombudsman, creado en Caracas, en 1983. Una característica que se advierte en los organismos

latinoamericanos, es la tendencia a extender su tutela hacia los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, tanto de tendencia individual como colectiva, además de la protección tradicional de los derechos e intereses legítimos regulados por la legislación ordinaria.

Después de numerosos ensayos y proposiciones legislativas, con lentitud pero con firmeza, se ha introducido la institución en varios ordenamientos constitucionales de Latinoamérica, bajo la clara influencia, en muchos de ellos, del defensor del pueblo español, y en vía de ejemplo podemos mencionar al procurador de los derechos humanos de la República de Guatemala, consagrado en la Constitución de 1985 y su respectiva ley de octubre de 1986, así como algunas Constituciones recientes de las provincias argentinas, en las que se ha consagrado esta institución con varias denominaciones, pero con el predominio de la española del defensor del pueblo.

### III

En México, podemos señalar como antecedentes al procurador de vecinos de la ciudad de Colima, creado por acuerdo del ayuntamiento de dicha ciudad el 21 de noviembre de 1983, el que posteriormente se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal de esa entidad federativa, el 8 de diciembre de 1984. Con anterioridad se había establecido, también sin mucha eficacia práctica, la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, el 3 de enero de 1979. Es posible afirmar que la primera institución realmente efectiva, y que continúa funcionando de manera adecuada, es la Defensoría de los Derechos Universales, cuyo estatuto fue aprobado por el Consejo Universitario de la UNAM, el 3 de enero de 1985. Una institución también dio ejemplo de una labor tutelar de los derechos humanos fue la Procuraduría de Protección Ciudadana del estado de Aguascalientes, creada por reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de dicha entidad federativa, de 14 de agosto de 1988, pero que con posterioridad se integró, como Secretaría Ejecutiva, a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, establecida por el decreto del Ejecutivo y publicado el 17 de junio de 1990.

Indudablemente el organismo protector más importante es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, creada por acuerdo presidencial el 5 de junio de 1990, y cuyo reglamento fue elaborado por el consejo de dicha comisión del 18 de junio al 9 de julio del mismo año. No obstante que conforme a su marco jurídico original la comisión dependía de la Secretaría de Gobernación como órgano descon-

centrado, desde sus inicios demostró un grado excepcional de independencia que le otorgó amplio prestigio en todos los sectores sociales, y además fue el inicio de una cultura de los derechos humanos.

Tras una fructífera evolución y notable experiencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, culminaron con la reforma constitucional que introdujo el apartado "B" del artículo 102 de nuestra Constitución General, con las reglas básicas, a fin de que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos de protección de los derechos humanos, con las características del *ombudsman*, tal y como hasta el momento se había venido desarrollando tanto en el ámbito federal, como en el local.

El 28 de enero de 1992, se publica la reforma al artículo 102, por la cual se adiciona un apartado "B", que otorga la protección de los derechos humanos y consagra la institución que ha recibido el nombre genérico de *ombudsman*, pasando el propio artículo a ser el apartado A. Los lineamientos esenciales de dichos organismos son los siguientes: en primer término, debe destacarse que dichos organismos deben tener carácter autónomo, pues si bien la norma constitucional no lo dispone de manera expresa, sí estableció en un principio que deberán formular recomendaciones públicas autónomas, lo que requiere de forma indispensable la independencia formal y material de los propios organismos. La posterior reforma de 1999 suprimió, correctamente, el calificativo de "autónomas" aplicado a las recomendaciones, pues la autonomía corresponde a los organismos y no a aquéllas. Sin embargo, este cambio eliminó también toda referencia, así fuera indirecta, a la autonomía de los organismos locales. En segundo término, la tutela de dichos instrumentos comprende la protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, es decir, el orden jurídico nacional, lo que significa que están comprendidos tanto los establecidos por la Carta Magna, como por las leyes ordinarias y por los tratados internacionales, ratificados por el gobierno mexicano y aprobados por el Senado de la República, ya que estos últimos se integran al orden jurídico interno de acuerdo por lo establecido por el artículo 133 constitucional.

### IV

La Iniciativa de reforma que ahora promovemos retoma el espíritu de los dictámenes que las comisiones de la Cámara de Diputados perseguían en 1999, y cuyo propósito fundamental fue el de fortalecer la autonomía de la Comisión

Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones estatales de derechos humanos, a efecto de incrementar la eficacia y efecto de sus resoluciones y recomendaciones, en beneficio de su encomienda esencial y única: la protección de los derechos humanos.

Resulta de primera necesidad para el fortalecimiento de los órganos de que hablamos y del respeto a las leyes que nos rigen apuntalar en manos del Senado de la República y de las legislaturas locales la propuesta y elección de los presidentes de las comisiones de derechos humanos, tanto nacional como estatales, pues de esa manera se garantiza la participación plural, interviniendo las distintas voces políticas del país, en dicho proceso.

### **Proyecto de decreto que reforma y adiciona un párrafo al Apartado “B” del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma, y se adiciona un párrafo al apartado “B” del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 102.**

A. ...

...

B. ...

La Cámara de Senadores, así como las legislaturas locales, propondrán y elegirán a los presidentes de las comisiones, nacional y estatales, respectivamente.

...

#### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor dos meses después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados dispondrán lo necesario para la modificación de las leyes secundarias a que dé lugar la aprobación del presente decreto.

Palacio Legislativo, a 6 de diciembre del año 2007.— Diputado Carlos Madrazo Limón (rúbrica).»

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

### **«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a cargo de la diputada Holly Matus Toledo, del Grupo Parlamentario del PRD**

La que suscribe, diputada federal Holly Matus Toledo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 78, fracción III de la Ley Suprema y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

#### **Exposición de Motivos**

La idea de integrar las cuestiones de género en la totalidad de las políticas y programas sociales quedó claramente establecida como estrategia global para promover la igualdad entre los géneros, en la Plataforma de Acción adoptada en la IV Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Pekín en 1995. Dicha plataforma resaltó la necesidad de garantizar la igualdad entre los géneros como un objetivo prioritario en todas las áreas del desarrollo social.

Esta nueva estrategia derivó del reconocimiento de que las acciones desarrolladas hasta entonces, sólo abordaban los síntomas pero no las causas profundas de la desigualdad de género, ya que no tocaban las estructuras y los procesos en los diferentes ámbitos del orden de género, perpetuando las desigualdades existentes entre hombres y mujeres; manteniendo, además, las necesidades de las mujeres al margen de las políticas de desarrollo la IV Conferencia Mundial de la Mujer, planteó, entonces, el avance hacia intervenciones que propiciaran reformas estructurales al sistema de género.

En 1997 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) definió el concepto de la transversalización de la perspectiva de género en los siguientes términos:

Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y



en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros.

La perspectiva de género en el Estado es una directriz de política pública emanada de las Conferencias Internacionales de la Mujer cuyo objetivo principal es hacer comprensible el género como una categoría de análisis social (Ugaldé, Yamileth, 2004).

La incorporación de la perspectiva de género transforma el orden social establecido en la vida pública y privada, a partir de la integración de esta visión en todo el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas. Con esta nueva estrategia se busca evitar la tendencia de los gobiernos de atender las demandas de género como “asuntos de mujeres”, recludos en programas específicos, con poco presupuesto y desvinculados del curso principal de las políticas públicas (Uncháustegui, Teresa, 2005).

Por ello se dice que la transversalización del enfoque de género en los programas y políticas públicas, va más allá de las modificaciones legales necesarias para lograr la equidad de género. Se trata de un cambio profundo en el modo de generar políticas, en donde se incorpore el análisis de los problemas y necesidades, las relaciones de poder-subordinación, la división sexual del trabajo como causa de la asimetría entre los sexos y el análisis de estadísticas desagregadas por sexo, como una herramienta indispensable para estudiar la efectividad de las políticas, para establecer patrones en el destino y orientación de los recursos, para monitorear el desempeño de los programas y evaluar el impacto de las acciones públicas. Se trata de una tarea compleja que requiere tanto el desarrollo de una capacidad técnica para incidir en la reorganización de los procesos de formulación e implementación de políticas, como de la deliberación y el consenso público sobre ciertos valores relacionados con la igualdad y la equidad de género.

En la lógica de la igualdad de oportunidades, es importante señalar que la transversalización, lejos de eliminar o sustituir a las intervenciones, la acción positiva u otras variantes de las políticas de equidad, se plantea como una ampliación del campo de actividad de las políticas de gé-

nero, de modo que todo el conjunto de las políticas del Estado, esté cruzado por la perspectiva de género y que, en consecuencia, la responsabilidad de la equidad involucre a todo el aparato público.

La transversalidad de género ofrece también a los hombres espacio para reconocerse como actores en todas las esferas de su vida y plantea el desarrollo de intervenciones para reconsiderar la ubicación de los hombres en los ámbitos en donde han sido excluidos o se hace necesario su reposicionamiento. Esta estrategia visibiliza asimismo, cómo están incorporados los hombres en el diseño de las políticas públicas.

La implementación y seguimiento de los principios básicos de la transversalización de la perspectiva de género corresponde a todos los gobiernos y organismos internacionales; en este contexto hay aspectos que, en el análisis de dicha temática, deben ser considerados. Éstos son: la identificación inicial de cuestiones y problemas en todas las áreas de actividad que permitan diagnosticar las diferencias y disparidades en razón del género; no dar por supuesto que hay cuestiones o problemas indiferentes desde la perspectiva de la igualdad entre los géneros; realización sistemática de análisis por géneros; voluntad política y asignación de los recursos adecuados para su implementación, incluidos recursos adicionales financieros y humanos, si es necesario.

En México, desde 1974 y los primeros años de la década del 2000, se han ido implementando “mecanismos de género” los cuales se han ido consolidando y expandiendo en la estructura orgánica de la administración pública federal y estatal, configurando una amplia red de puntos focales concernidos en la tarea de institucionalizar la perspectiva de género en el Estado.

Desde que se instaló el primer Programa de Incorporación de la Mujer al Desarrollo, del Consejo Nacional de Población, hasta el 2001 cuando se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), se elaboraron dos planes nacionales de igualdad de oportunidades (Pronam y Proequidad) y se ha impulsado el establecimiento de direcciones de equidad de género al interior de varias secretarías federales (Salud, Relaciones Exteriores, Sedesol, Indesol, Economía, el Fondo Nacional de Empresas Sociales, Semarnat, la Secretaría de Turismo, y la de Trabajo y Previsión Social), así como de enlaces estatales de género en distintas entidades de la administración pública federal.

Estos logros a favor de la equidad y la igualdad son todavía muy frágiles y vulnerables a los embates de la coyun-

tura política y los cambios gubernamentales, incluso al relevo de sus directivos. Su puesta en marcha ha requerido la legitimación de la agenda de las mujeres frente a los actores de la institucionalidad pública, como son los partidos políticos, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. De igual forma, ha requerido la construcción de una cultura organizacional en el sector público que incorpore nuevos procedimientos operativos y métodos de interpretación y análisis de los problemas sociales y las soluciones previstas. Algunos de estos programas han operado y subsistido con escasos recursos financieros y humanos que los ponen en riesgo.

Un avance significativo en la búsqueda de la equidad y la igualdad de género se dio en agosto de 2006 al publicarse en el Diario Oficial de la Federación la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la cual propone los lineamientos y mecanismos institucionales hacia la igualdad de hombres y mujeres en los ámbitos público y privado, entre ellos, la transversalidad de género (prevista artículos 9, 12 y 17).

**Artículo 9.** La federación, a través de la secretaría que corresponda según la materia de que se trate o de las instancias administrativas que se ocupen del adelanto de las mujeres, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con la coparticipación del Instituto Nacional de las Mujeres a fin de:

...

II. Establecer mecanismos de coordinación para lograr la transversalidad de la perspectiva de género en la función pública nacional;

**Artículo 12.** Corresponde al gobierno federal:

...

...

...

IV. Coordinar las acciones para la transversalidad de la perspectiva de género, así como crear y aplicar el programa, con los principios que la ley señala;

**Artículo 17.** La Política Nacional de Materia de Igualdad entre mujeres y hombres deberá establecer las acciones conducentes a lograr la igualdad sustantiva en el ámbito económico, político, social y cultural.

La política nacional que desarrolle el Ejecutivo federal deberá considerar los siguientes lineamientos

...

II. Asegurar que la planeación presupuestal incorpore la perspectiva de género, apoye la transversalidad y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones para la igualdad entre hombres y mujeres.

Sin embargo, para que esta ley y otras leyes secundarias relacionadas sean operativas, se hace necesario incorporar la transversalidad de la perspectiva de género en la actividad de los tres poderes y en los tres niveles de gobierno del Estado mexicano, a través de la reforma a diversos artículos constitucionales. Se debe tener claro que no hay modernización del Estado sin enfoque de género.

Con las reformas en la Carta Magna se pretende implementar el modelo de transversalidad en las actividades de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Respecto al Poder Judicial, y en virtud de que los artículos 99, fracción IX, cuarto párrafo y 100, cuarto párrafo, remiten a las leyes secundarias respectivas, no se considera necesario hacer una modificación constitucional, sino que la transversalidad de la perspectiva de género se puede incorporar con la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, misma que se complementaría con la nueva facultad concurrente otorgada al Congreso para legislar respecto a esta materia.

Por lo anteriormente expuesto se somete a la consideración de esta soberanía el siguiente

**Proyecto de Decreto por el que se reforma y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

**Artículo primero.** Se reforman los artículos 70 y se adicionan el 73 con la fracción XXIX-N y 89, fracción XX, recorriéndose la subsecuente, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 70.** ...

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. **En dicha ley debe observar la**

**igualdad de oportunidades y la transversalidad de la perspectiva de género.**

...

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I a XXIX-M...

**XXIX-N. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, estados, Distrito Federal y municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de transversalidad de la perspectiva de género;**

XXX...

**Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I a XIX...

**XX. Coordinar, supervisar y evaluar la incorporación de la transversalidad de la perspectiva de género en todas las dependencias que conforman la administración pública federal, tanto centralizada como paraestatal.**

XXI...

**Artículo segundo. Se reforman** los artículos 81 fracción II y 209, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue:

**Artículo 81.** Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

**I. ...**

**II.** Expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la federación, y todos aquellos acuerdos generales que fueren necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones en términos del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, **incorporará la transversalidad de la perspectiva de género, propiciando la igualdad de oportunidades al interior del Poder Judicial de la federación.**

**Artículo 209.** La Comisión de Administración tendrá las atribuciones siguientes:

**I a la II. ...**

**III.** Expedir las normas internas en materia administrativa y establecer las disposiciones generales necesarias para el ingreso, carrera, escalafón, régimen disciplinario y remoción, así como las relativas a estímulos y capacitación del personal del Tribunal Electoral e **incorporará la transversalidad de la perspectiva de género, propiciando la igualdad de oportunidades al interior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

IV a la XXXI...

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Las entidades federativas y el Distrito Federal deberán adecuar sus constituciones y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, respectivamente, así como las leyes secundarias que sean necesarias para incorporar la transversalidad de la perspectiva de género conforme a lo dispuesto en el presente decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor.

**Tercero.** Las Comisiones de Equidad y Género, tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores, informarán al Pleno de ambos órganos legislativos, sobre el cumplimiento del presente decreto un año después de la entrada en vigor del mismo.

**Cuarto.** El titular del Poder Ejecutivo federal, del Consejo de la Judicatura Federal, así como la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el plazo señalado anteriormente, informarán a las comisiones ordinarias mencionadas el cumplimiento que han dado al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de diciembre de 2007.— Diputada Holly Matus Toledo (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia.**

**«Iniciativa que reforma el artículo décimo transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a cargo del diputado Sergio Hernández Hernández, del Grupo Parlamentario del PRD**

El suscrito, diputado federal Sergio Hernández Hernández, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura, del honorable Congreso de la Unión; con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; presenta a la consideración de esta honorable soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 10 transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La seguridad social es un elemento fundamental para el desarrollo del país, al estar directamente relacionada con la generación de empleos formales y, consecuentemente, con el crecimiento económico. En México y en el mundo, la existencia de formas eficientes de seguridad social permite garantizar al trabajador los elementos necesarios para afrontar cualquier contingencia a la que se encuentra expuesto a lo largo de su vida laboral, como pueden ser accidentes de trabajo, maternidad, padecimiento de enfermedades, así como darle la tranquilidad de que contará con un retiro decente y los servicios de salud necesarios que le permitirán llevar una buena calidad de vida en su vejez.

Del mismo modo, esta seguridad social es un instrumento de redistribución del ingreso y de justicia social que el Estado debe garantizar a todos los ciudadanos en cualquier circunstancia, dándoles los medios necesarios para asegurar su subsistencia y la de su familia en condiciones decorosas, durante su vida laboral y su vejez.

En nuestro país, existen principalmente dos instituciones encargadas de proporcionar esta seguridad social, son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que desde su creación han sido encargados de brindar a los trabajadores y a sus familiares cobertura de servicios médicos, guarderías, préstamos personales y para vivienda, incapacidades de maternidad, por enfermedad, accidentes de trabajo, y pensiones.

A pesar de los grandes esfuerzos realizados por estas instituciones, en la actualidad la seguridad social se enfrenta a desafíos fundamentales, como el desempleo creciente, el aumento del empleo informal, el envejecimiento de la población derivado del incremento del promedio de vida gracias a los avances científicos y tecnológicos para el cuidado de la salud, el surgimiento de nuevas enfermedades crónicas degenerativas con altos costos para sus tratamientos médicos, así como la disminución del número de trabajadores por pensionado, y el aumento en la duración de las pensiones.

Estas pensiones constituyen una garantía social indispensable para los ciudadanos, que les permite vivir en condiciones dignas durante la vejez y el término de su etapa laboral.

Desafortunadamente en México esta prestación, que en estricto sentido debería ser una obligación para el Estado y un derecho para todos los ciudadanos, es un privilegio al que sólo una minoría tiene acceso, como consecuencia de los problemas enunciados con anterioridad. Esta iniquidad ocasiona la incertidumbre de millones de mexicanos y aplaza la grave problemática a la que tarde o temprano tendremos que hacer frente, al encontrarnos con una población adulta que carece de servicios de salud y pensiones para su sobre vivencia y la de su familia al término de su etapa laboral, lo que ocasionará consecuentemente un descontento social y un desequilibrio económico.

Por esta razón, y con la finalidad de aminorar la problemática de las pensiones en México, se propone esta iniciativa con la intención de plasmar en el texto de la ley del ISSSTE lo relativo a la conservación de derechos de los miles de trabajadores que han cubierto el mínimo de años cotizando al instituto exigido por la ley, y que se separaron de éste sin haber cumplido la edad requerida por la misma legislación para acceder a una pensión en cualquiera de sus modalidades.

En la ley vigente del ISSSTE, se prevén dos supuestos relativos a la conservación de derechos. El primero de ellos, contemplado en el capítulo III que se titula “conservación de derechos”, contempla únicamente el supuesto en el que el trabajador y los familiares derechohabientes tendrán derecho a recibir, durante los dos meses posteriores a la separación laboral, los beneficios del seguro de salud, siempre y cuando hubieren cotizado durante seis meses de manera ininterrumpida, sin que se haga referencia alguna en este apartado al supuesto de los trabajadores que ha-

biendo cotizado cuando menos diez años ininterrumpidos, se hayan separado del empleo causando baja del instituto.

El segundo caso al que se hace referencia lo contempla el artículo 16 transitorio de la misma ley, el cual se refiere únicamente a los trabajadores que se encuentren separados del servicio y reingresen al mismo, y que tengan interés en que el tiempo trabajado con anterioridad se les compute para obtener los beneficios de la ley vigente. En este caso, deberán reintegrar la indemnización que hubieren recibido (en caso de que así fuere) y, lo más importante, trabajar por lo menos durante un año, contado a partir de su reingreso, para poder acreditar su antigüedad con sus hojas únicas de servicio, acreditándole los bonos de pensión del ISSSTE que le correspondan.

Como se desprende de los dos artículos a los que se hace referencia con anterioridad, en la ley vigente se contempla con toda claridad el supuesto de la conservación de derechos para el seguro de salud durante dos meses posteriores a que cause baja del instituto; así como el reconocimiento de los años de servicio, siempre y cuando el trabajador se reincorpore al instituto para gozar de los beneficios de la ley actual.

Sin embargo, queda un supuesto no previsto por la ley, y en el que se encuentran miles de trabajadores en la actualidad, y es el caso de los trabajadores que cotizaron al instituto cuando menos durante 10 años consecutivos y que por cualquier razón decidieron separarse del empleo, alcanzando, a la entrada en vigor de la presente ley o en los años posteriores, la edad requerida para obtener una pensión por jubilación, pensión por retiro por edad y tiempo de servicios y, en su caso, una pensión por cesantía en edad avanzada total o un equivalente al porcentaje del promedio del sueldo base, dependiendo del número de años que hayan cotizado al instituto.

En ese caso debemos preguntarnos qué sucederá con estos miles de trabajadores que por sus años cotizados tienen derecho a una pensión y no se encuentran dados de alta o cotizando al instituto a la fecha de la entrada en vigor de la ley.

Aunado a lo anterior, encontramos que según lo dispone la propia ley vigente, los trabajadores que cotizan en el instituto deberán decidir, en los próximos meses, por qué régimen optarán, si es por el que les ofrece la nueva ley que incluye el bono de pensión que se acumulará en las cuentas

individuales de los trabajadores, o por las diversas opciones de pensión que ofrece el artículo 10 transitorio.

De la lectura del artículo 10 transitorio en todas sus fracciones e incisos, se entienden las diversas opciones que se le dan al trabajador para obtener algún tipo de pensión de acuerdo al número de años cotizados y a la edad del trabajador; sin embargo, no se precisa como se hará el reconocimiento de los años laborados por los trabajadores que a la fecha no estén cotizando al instituto, pero que hayan cotizado el mínimo exigido por la ley, y cumplan con la edad requerida para acceder a este tipo de pensiones.

Cabe señalar que en el artículo 16 transitorio que se encuentra en el apartado de las personas que opten por el bono o el nuevo régimen, si se plantea el supuesto para el reconocimiento de los años de servicio de los trabajadores que se encuentren dados de baja del instituto, pero que deseen acogerse a los beneficios de la nueva ley.

Esto nos lleva a pensar que no está siendo recompensado el gran esfuerzo puesto por los trabajadores para acumular el número de años requeridos para acceder a una pensión y con esto tener la certeza de una vejez tranquila y en condiciones dignas pues, por un lado, no podemos obligar a los trabajadores que se encuentran en este supuesto y que tienen ya derechos adquiridos a laborar un año más para el reconocimiento de los años cotizados con anterioridad y, por el otro, no podemos obligarles a someterse a la opción de la nueva ley, cuando éstos laboraron y estuvieron regidos por la ley del ISSSTE de 1983.

Ante esta realidad, debemos preguntarnos cómo entender entonces el requisito de reafiliarse para las personas en edad avanzada, para dejarles como única opción el régimen de cuenta individual que ofrece la nueva ley, cuando estas personas, por el número de años cotizados y por la edad cumplida, tienen ya derecho a acceder a una pensión, y más aún cuando por todos es bien conocida la realidad en México, de que las personas en edad avanzada no son contratadas y, en caso de acceder a un empleo, no son afiliadas al instituto.

En este caso, lo ideal y lo que se intenta resolver con esta iniciativa, es que el trabajador que haya cumplido el total de semanas cotizadas y que haya decidido separarse del trabajo dejando de cotizar al instituto por las razones que éste tuviere, pueda separarse de su trabajo con la certeza de que no perderá su derecho a una pensión, esperando única-



En caso de que el trabajador se encuentre separado del servicio sin haber recibido ningún tipo de indemnización por parte del instituto, y que acredite encontrarse en cualquiera de los supuestos previstos por este artículo, se le reconocerá su antigüedad a efecto de que pueda acceder a una pensión por jubilación, pensión por retiro por edad y tiempo de servicios y pensión de cesantía en edad avanzada.

### Transitorios

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de diciembre de 2007.— Diputado Sergio Hernández Hernández (rúbrica).»

### Se turna a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Seguridad Social.

#### «Iniciativa que reforma el artículo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo del diputado Ramón Landeros González, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado federal por el distrito 11 en el estado de Guanajuato, Ramón Landeros González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 55 y 56, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, presenta la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción f), del artículo 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, bajo el tenor de la presente

#### Exposición de Motivos

Nuestro país vive hoy día momentos sin precedentes en la consolidación de nuestras instituciones y de nuestro siste-

ma democrático, derivado de las reformas de fondo que esta LX Legislatura ha llevado a cabo y que, estoy seguro, seguirá llevando gracias a la capacidad de negociación y conciliación de los integrantes de los diferentes grupos parlamentarios que la conforman, con lo que se demuestra que cuando se quiere se puede.

Estas reformas que estaban pendientes desde hace algunas legislaturas y que hoy están siendo una realidad, vendrán a dar viabilidad a un mejor desarrollo cuantitativo y cualitativo de nuestra nación.

Hoy contamos con una reforma electoral que fue ratificada por la mayoría de las legislaturas de los estados, y que ha sido considerada como ejemplar a nivel internacional, aún cuando falta para ello la reforma de las leyes secundarias que auguro terminará en buen puerto.

De 1977 a la fecha las reformas han acogido problemas de muy diversa índole, que oscilan entre una estrategia de apertura política diseminada a partir del desdoblamiento de los sistemas de representación, hasta la definición que facilita la emisión del voto.

En su definición institucional, las reformas han tenido el énfasis regulativo en el que la intención de las bases de acatamiento es la conveniencia en términos de costos y beneficios, los indicadores que dictan la lógica de acción son las reglas, las leyes y las sanciones, y la base de su legitimidad es estar legalmente sancionadas.

Si se atiende a los ritmos y modalidades de las reformas, se observa que en cada una de ellas existe una meta o problema prioritario que permite detectar su perfil fisionómico. Así, en el carácter de las reformas se pueden distinguir tres etapas,

- a) La restricción-apertura a la participación que dicta los ritmos de las primeras negociaciones transicionales (1977-1986),
- b) La definición de las condiciones de competencia, en la que acuerdan los denominadores de la limpieza y transparencia de los procesos electorales (1990-1994) y;
- c) Los ajustes institucionales para la consolidación de la democracia procedimental.

La variedad de prescripciones que giran en torno a la materia electoral implica una tarea de acotación, por lo que la

revisión de las reformas se hará en torno a dos temas, la definición de las reglas y las instituciones en las que se han acatado las presiones de los partidos de oposición para disminuir los costos de participación en un contexto de alta inequidad en la competencia, y las demandas de la ciudadanía en cuanto a las condiciones de emisión del voto y la transparencia de los comicios.

Compañeros diputados, la iniciativa con proyecto de decreto que hoy someto a la consideración de esta honorable asamblea tiene que ver con los requisitos de elegibilidad contenidos en el libro primero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que tiene que ver con la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

El artículo 7, en su fracción f), de dicho ordenamiento legal señala;

1. Son requisitos para ser diputado federal o senador, además de los que se señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes:

f). No ser presidente municipal o titular de algún órgano político administrativo, en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones salvo que se separe de su cargo tres meses antes de la fecha de la elección.

Hasta aquí lo señalado por la hipótesis normativa.

Derivado de la lectura anterior cabe hacer algunas reflexiones.

Es claro que quien se encuentra en el servicio público, sobre todo quien ha sido elegido mediante el voto por los ciudadanos, tiene una gran responsabilidad y adquiere el compromiso de llevarlo con profesionalismo y honestidad, dedicando todo su tiempo y energía al mejoramiento de la calidad de vida de sus representados.

En la actualidad es común que quienes desempeñan un cargo de representación popular quieran continuar su carrera política en otro puesto de elección, para lo cual comienzan a contactar a sus compañeros de partido cuando su encargo constitucional no ha concluido.

Ahora bien, quien realiza este tipo de acciones mientras desempeña su encargo, sin duda alguna descuida y distrae su responsabilidad.

Quienes desempeñan cargos de elección popular no se encuentran impedidos de participar como candidatos para integrar el Congreso de la Unión, no obstante que durante el proceso de selección de candidatos perciben un salario y apoyos para el desarrollo de su gestión, por lo que se encuentran en una situación de ventaja sobre sus demás contendientes, por lo que se lleva a cabo un proceso inicuo.

Además de que el servidor público de elección tiene a su cargo recursos materiales, humanos y económicos que pudiera utilizar para conseguir sus objetivos.

Es necesario que el presidente municipal o titular de algún órgano político administrativo se separe de su cargo para que pueda participar en igual de circunstancias en el proceso de selección de candidatos al interior de los partidos políticos, y evitar con ello que sean utilizados los recursos que están bajo su responsabilidad, lo cual es contrario a las aspiraciones de un país respecto a la equidad en un proceso electoral equilibrado y transparente.

Con la iniciativa que hoy presento a esta soberanía se pretende ampliar el termino señalado para que quien aspire a ser diputado o senador, y que se encuentre en el desempeño de un encargo popular, deba pedir licencia y competir de la manera más equitativa posible.

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

**Decreto por el que se modifica la fracción f), del artículo 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:**

**Artículo 7.**

1. Son requisitos para ser diputado federal o senador, además de los que señala respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes:

a) a e)

f). No ser presidente municipal o titular de algún órgano político administrativo, en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe de su cargo **150 días** antes de la elección.



### **Transitorio**

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

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 11 de diciembre de 2007.— Diputado Ramón Landeros González (rúbrica).»

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

