

«Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, a cargo del diputado Carlos Navarro Sugich, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

El suscrito, Carlos Alberto Navarro Sugich, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en 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, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Congreso de la Unión la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para actualizarla conforme a la reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal, con sustento en la siguiente

Exposición de Motivos

Con el paso del tiempo, las sociedades han ido evolucionando, lo que ha significado grandes avances en diversas materias como la ciencia, la tecnología, en temas de salud, de derechos humanos, entre otras. Al mismo tiempo, la delincuencia ha ido adquiriendo formas cada vez más sofisticadas de operación, que ponen a prueba las políticas criminales de los gobiernos.

El Estado a través del poder público está obligado a garantizar la protección de los valores sociales, dirigiendo su acción a proteger y salvaguardar la dignidad humana. Para ello, es indispensable asegurar los derechos de las personas, para que las estructuras e instituciones del poder público logren el bien común.

En las últimas décadas, a medida en que se han cerrado las fronteras al tráfico de estupefacientes, la delincuencia ha encontrado nuevas formas de operar, haciendo cada vez más necesario que las autoridades de los tres niveles de gobierno se coordinen para hacer frente a la delincuencia organizada, que se mezcla con la delincuencia común, para atacar un nuevo modo de operar que es la posesión para comercio y suministro, en el entorno cercano a la comunidad vecinal y familiar.

Por otro lado, la cercanía con Estados Unidos y la flexibilidad con que éste atiende el control de armas provocan que otro delito, es el tráfico de armas, proliferen para introducir

de manera clandestina, a través del contrabando, armas de todo tipo y calibre, que son distribuidas en diversas partes del territorio nacional y que se vendan en lugares disfrazados de otro tipo de establecimiento.

En México y en el mundo, la delincuencia actúa cada vez con más violencia, mejor organización y mayor eficacia. Los índices delictivos lo demuestran.

Las instituciones encargadas de hacer frente al fenómeno delictivo no han respondido con la eficacia requerida, lo que hace imperiosa la necesidad de establecer estrategias, métodos y técnicas modernos para su combate.

Esta desproporción entre la acción delictiva y los métodos y mecanismos de reacción no es exclusiva de nuestro país, sino de la comunidad mundial; de ahí la importancia de que, de manera coincidente, se establezcan las bases que sustenten y fortalezcan a nivel nacional e internacional, una política de combate de la delincuencia organizada.

Los países que enfrentan este problema de pronto también se ven involucrados en las medidas político-criminales internacionales, y quienes adoptan estos instrumentos se ven igualmente obligados a adoptarlos en su propio ordenamiento jurídico. México, que ha suscrito estos instrumentos y se ha visto obligado también adoptarlos y de ahí que en la ley federal contra la delincuencia organizada se hayan tenido que introducir muchos de ellos.

La sociedad demanda de sus autoridades una respuesta inmediata y contundente que dé resultados en el corto, mediano y largo plazos. El 21 de agosto del presente año se suscribió el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Paz, donde los tres Poderes de la Unión, los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil asumen el claro compromiso de replantear los mecanismos de coordinación interinstitucional para poner fin a la impunidad y la corrupción, adoptando políticas integrales en materia de prevención del delito procuración e impartición de justicia, readaptación social, participación ciudadana, inteligencia y análisis legislativo, control de confianza y de comunicación. Todo ello, con el objetivo de hacer de las instituciones encargadas de la seguridad, instituciones sólidas, eficaces y honestas para hacer frente de manera decidida al crimen en todas sus expresiones.

Es un reto para el gobierno encontrar formas cada vez más inteligentes de hacer frente a la delincuencia organizada. Con este ánimo entró en vigor la reforma constitucional

que busca dotar de instrumentos jurídicos a las autoridades para enfrentar de manera integral y coordinada la delincuencia.

La mejor forma de combatir la delincuencia es la participación de la sociedad. Por ello se le reconoce como coadyuvante en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.

La reforma constitucional considera además diversas estrategias para reforzar el combate de la delincuencia organizada, entre ellas, un nuevo enfoque del sistema de procuración de justicia a favor de la víctima, garantizando en todo momento su integridad, dignidad e identidad, además de implantar nuevas herramientas jurídicas, para que las instituciones de administración de justicia hagan frente de manera eficaz a la delincuencia organizada.

Para combatir los problemas de inseguridad creados por la delincuencia organizada, y atendiendo los diversos instrumentos internacionales, se ha modificado la fracción XXI del artículo 73, por la cual se otorgan facultades exclusivas al Congreso de la Unión para legislar en materia de delincuencia organizada, lo que llevaría a fortalecer el Estado en sus capacidades de investigar, perseguir, procesar y sancionar la delincuencia organizada, sin lo cual se tornaría imposible el éxito de nuestro sistema de justicia.

Es decir, sólo la federación conocerá de delitos de esta naturaleza. En el régimen de transitoriedad se prevé que las legislaciones en dicha materia de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad que ahora se le confiere.

El fenómeno de la delincuencia organizada trasciende los ámbitos de competencia territorial de cada entidad federativa y exige la acción del Estado en su conjunto. De ahí la necesidad de que este fenómeno quede regulado en un solo cuerpo normativo, en el ámbito federal, en cuyo combate colaboren todas las autoridades de manera coordinada.

La comisión de un delito a través de la figura de delincuencia organizada en un estado de la república debe tener una sanción equivalente si se comete en otro, a la vez que el mecanismo de persecución debe ser idéntico.

Esta federalización conlleva un doble significado: por un lado, la certidumbre jurídica mediante la adopción de re-

glas claras que permitan delimitar competencias y, por el otro, la certeza jurídica mediante la adopción de figuras delictivas únicas para todo el territorio nacional, sus respectivas consecuencias jurídicas y la sustanciación de los procedimientos.

Con la recién aprobada reforma constitucional se hace necesario adecuar la legislación para dotar con oportunidad de los instrumentos legales necesarios las acciones de las autoridades que investigan los delitos.

Por esta razón, la presente iniciativa propone lo siguiente:

1. Actualizar el tipo penal de delincuencia organizada con objeto de distinguir este tipo de delito respecto de los tradicionales de asociación delictuosa, así como eliminar la posibilidad de sancionar a quienes simplemente acuerden organizarse para la comisión de delitos previstos en el régimen de delincuencia organizada. De esta manera, se evita la contradicción entre la definición constitucional de delincuencia organizada y la que se encuentra en la ley de la materia, cumpliendo así la garantía de seguridad jurídica y de exacta aplicación de la ley en los juicios del orden criminal.
2. Se plantea la suspensión de los plazos para la prescripción de la acción penal, en el caso de que el inculcado sujeto a proceso, evada la acción de la justicia o sea puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, a fin de evitar impunidad en este tipo de delitos.
3. Se establecen de manera expresa los supuestos en que el órgano jurisdiccional podrá decretar el arraigo de una persona, para lo cual se indica que sólo estará justificada para que tenga éxito la investigación, para que se proteja a las personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga de la acción de la justicia. A efecto de salvaguardar las garantías del arraigado y preservar el principio de seguridad jurídica, dicha medida no podrá exceder de 40 días, que se podrán prorrogar hasta por 80, sin que ningún supuesto pueda rebasar este plazo. Esta medida restringe la aplicación del arraigo a los delitos de delincuencia organizada, como una forma de salvaguardar los derechos fundamentales de las personas, como es el ejercicio de la libertad personal, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo décimo primero transitorio de la referida reforma constitucional del 18 de junio de 2008.

4. A efecto de garantizar mejores resultados en la lucha contra la delincuencia organizada, se implanta la protección de víctimas, ofendidos y testigos, así como de las demás personas que intervengan en el procedimiento penal, en razón de que la autoridad, además de perseguir y castigar los delitos cometidos, también está obligada a garantizar la integridad, dignidad e identidad de los que coadyuvan a la consecución de la justicia.

5. Por la naturaleza de los delitos de delincuencia organizada y la peligrosidad de quienes los cometen, se propone que los procesados y los sentenciados sean reclusos en centros especiales de seguridad, sin perjuicio de que, en el caso de sentenciados, sean asignados a centros penitenciarios que no se encuentren cercanos a su domicilio.

6. Con la finalidad de dotar a las autoridades penitenciarias de los instrumentos jurídicos necesarios que garanticen el adecuado cumplimiento de la pena y el orden en los centros de reclusión, se propone que la autoridad penitenciaria tenga la facultad para restringir las comunicaciones de los inculcados y sentenciados, con terceros, a excepción de las comunicaciones con su defensor. Así también, la autoridad podrá imponer medidas de vigilancia especial cuando lo considere necesario, justificando, en ambos casos, la necesidad de la implantación de dichas medidas.

En virtud de que el Estado enfrenta una situación crítica debido tanto a la delincuencia común, como al embate al crimen organizado, es necesario asumir la responsabilidad de coordinar esfuerzos entre los tres niveles de gobierno para garantizar la seguridad pública.

Por esa razón, los legisladores de Acción Nacional asumimos el compromiso de enfrentar el reto de la seguridad pública, impulsando una política activa contra el delito, con el mejoramiento de las herramientas que tenemos en el sistema de justicia, así como garantizando en todo momento el respeto irrestricto de los derechos fundamentales de toda persona, sobre la base del debido proceso penal.

Por ello, desde el su inicio el Partido Acción Nacional apostó por un cambio democrático de las estructuras en el tema de seguridad pública y justicia, con reformas de fondo en las estructuras sociales, económicas y políticas. Como dijera don Miguel Estrada Iturbide, “la situación actual de estos asuntos exige reformas de fondo en las estructuras sociales, económicas y políticas, de modo que las institu-

ciones operen bajo un programa de servicio al pueblo de México”.*

Precisamente, las reformas y adiciones que se proponen están animadas con el propósito de contribuir a establecer las bases que sustenten y fortalezcan a escala nacional una política de combate de la delincuencia.

Por lo expuesto y fundado, someto a consideración del Pleno la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para actualizarla conforme a la reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal

Único. Se reforman el primer párrafo del artículo 2, los artículos 12 y 14, el primer párrafo del artículo 15, el artículo 17 y el primer párrafo del artículo 34; y se adicionan un segundo párrafo al artículo 6, un segundo párrafo al artículo 34 y los artículos 34 Bis, 34 Ter, 41 Bis y 42 Bis de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para quedar como sigue:

Artículo 2. Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

I. a VI. ...

Artículo 6. ...

Procederá la suspensión de los plazos para la prescripción de la acción penal en el caso de que el inculcado, una vez sujeto a proceso, evada la acción de la justicia o sea puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero.

Artículo 12. Siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando haya riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia, el juez podrá decretar, a petición del Ministerio Público de la Federación, el arraigo de una persona, en el lugar, forma y medios de realización señalados en la solicitud, con vigilancia de la autoridad, la que ejercerán el Ministerio

Público de la Federación y sus auxiliares, sin que dicha medida pueda exceder de cuarenta días. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen, sin que en ningún caso la duración total del arraigo pueda exceder de ochenta días.

Artículo 14. Cuando se presuma fundadamente que está en riesgo la integridad de la víctima u ofendido del delito, o de las personas que rindan testimonio en contra de algún miembro de la delincuencia organizada el juez podrá autorizar para su protección que se mantenga en reserva el nombre y los datos del acusador. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 34 de esta ley.

Artículo 15. Cuando el Ministerio Público de la Federación solicite al juez de distrito una orden de cateo con motivo de la investigación de alguno de los delitos a que se refiere la presente ley, dicha petición deberá ser resuelta por la autoridad judicial en los términos de ley, de manera inmediata y por cualquier medio, debiendo existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y el Ministerio Público.

...

...

...

Artículo 17. El juez de distrito requerido deberá resolver la petición en los términos de ley, de manera inmediata y por cualquier medio, debiendo de existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y el Ministerio Público. En ningún caso el juez podrá autorizar intervenciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Artículo 34. La Procuraduría General de la República deberá prestar apoyo y protección suficientes a jueces, peritos, testigos, víctimas y demás personas cuando, por su intervención en un procedimiento penal sobre delitos a que se refiere esta ley, así se requiera.

El juez deberá vigilar en todo momento la adecuada protección otorgada a las víctimas, ofendidos y testigos, así como en lo conducente, a las demás personas que intervengan en el procedimiento penal.

Artículo 34 Bis. Sin perjuicio de los derechos del imputado, en el caso de los testigos, las medidas tendentes a su protección podrán consistir en

I. El establecimiento de procedimientos para su protección física, incluida, en la medida de lo posible, su reubicación y, en su caso, la prohibición total o parcial de la revelación de información relativa a su identidad y paradero.

II. El establecimiento de medidas probatorias que permitan que su testimonio se preste de modo que no se ponga en peligro su seguridad.

Las disposiciones del presente artículo también serán aplicables a las víctimas u ofendidos del delito, en caso de que actúen como testigos.

Artículo 34 Ter. La información y documentación relacionada con las personas protegidas se mantendrán en estricta confidencialidad, en términos de las disposiciones aplicables.

Artículo 41 Bis. Los procesados y sentenciados por delitos a que se refiere la presente ley serán recluidos en centros especiales seguridad, observándose para tal efecto las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes. Lo anterior, sin perjuicio de que en el caso de los sentenciados, éstos sean asignados a centros penitenciarios que no se encuentren cercanos a su domicilio.

Artículo 42 Bis. La autoridad penitenciaria podrá restringir las comunicaciones de los inculcados y sentenciados por delitos a los que se refiere la presente ley con terceros, salvo el acceso a su defensor. De igual forma, podrá imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en los centros a que hace referencia el artículo 41 Bis de esta ley.

En ambos casos, la autoridad penitenciaria deberá justificar la necesidad de la implantación de dichas medidas, así como sus modalidades, su duración y sus límites.

Cuando el afectado pida que la restricción de las comunicaciones o la imposición de la medida de vigilancia especial quede sin efecto, la autoridad judicial decidirá, escuchando a la autoridad penitenciaria y al afectado, si debe o no mantenerse dicha medida.

Transitorio

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

Nota:

* Pronunciamiento formulado por el diputado Miguel Estrada Iturbide el 30 de septiembre de 1965, durante un homenaje en memoria de don José María Morelos y Pavón, citado en *El Partido Acción Nacional frente a la seguridad ciudadana, la justicia y los derechos humanos*, editado por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, México, octubre de 2002, página 4.

Diputado Carlos Alberto Navarro Sugich (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Justicia.

«Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Neftalí Garzón Contreras, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

El suscrito, diputado federal Neftalí Garzón Contreras, integrante de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 62, 63 y 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a esta soberanía la siguiente iniciativa de ley con proyecto de decreto, por el que se adiciona al artículo 123 constitucional, en sus dos apartados.

Al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Las garantías sociales fueron base, le dieron rostro al México moderno. La educación pública y gratuita, el reparto

agrario, los derechos laborales y a la seguridad social. Con esto no sólo se repartió entre el pueblo oprimido la propiedad, sino el poder, abriéndose pasos importante para la dignificación y la movilidad sociales. Luego, la democracia dio pasos firmes hacia su existencia.

Sin embargo, en estos momentos, la lógica de los que indebidamente detentan el gobierno federal, es despojar a México y su gente de todo lo alcanzado a consecuencia de la Revolución Mexicana, realizando una contrarrevolución más o menos silenciosa que regresa al país a las épocas oscuras en que el pueblo carecía de lo más elemental y la nación agonizaba en manos extranjeras.

Dentro de esta lógica, uno de los aspectos especialmente golpeados es la contratación colectiva, parte esencial de los derechos colectivos. Por una parte la sindicalización se extingue, ya que no más del 15 por ciento de los trabajadores están sindicalizados, y de este porcentaje aún debemos quitar a los sindicatos simulados. El segundo paso son los contratos de protección, que echan por la borda el derecho de los trabajadores a dignificarse y liberarse a través de la contratación colectiva.

En tal virtud, ante este embate de la patronal y de las autoridades, debe hacerse todo lo posible por defender y fortalecer el derecho laboral. En este caso es necesario insistir en la necesidad de consagrar en el propio artículo 123 constitucional, la contratación colectiva, como uno de las garantías sociales fundamentales.

Por lo que hace a los trabajadores del apartado B, del artículo 123 constitucional, se deben hacer los cambios jurídicos para que las condiciones generales de trabajo se transformen en un verdadero contrato colectivo de trabajo, que les permita la mejor defensa de sus derechos.

Por otra parte, y como parte complementaria de tal contratación colectiva, es nuestro deber seguir pugnando por los derechos de uno de los sectores más olvidados, marginados de nuestra sociedad, la de los jubilados y pensionados. Tanto respecto a los que ya se han retirado, como los que en el futuro lo hagan. Pues no es justo que ellos que entregaron una vida al trabajo, al desarrollo de la sociedad, reciban como pago de todos sus sacrificios la pobreza. La miseria para ellos y sus familias.

En este sentido, tanto los patrones del apartado A como B del artículo 123 constitucional, pretenden desconocerles su carácter de trabajadores, y en consecuencia las prestacio-

nes e incrementos que les son propios a los trabajadores en activo. Esto lleva a que las percepciones de los jubilados y pensionados, ya encuentren su base en la Ley del Seguro Social, en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado o en planes de pensiones patronales, sean cada vez más raquíticas; sobre todo si partimos de que en la actualidad las personas suelen unirse y procrear a una mayor edad, lo que acarrea que al momento de su retiro aún tengan hijos menores a su cargo.

En este sentido la corte ha sido contundente en el sentido de que los jubilados y pensionados, preservan su carácter de trabajadores. Lo que inclusive debe acabar transformando el trato que reciben al interior de los sindicatos, pues deben seguir teniendo el carácter pleno como miembros de las organizaciones de los trabajadores, con los derechos para votar y ser votados. Lo que igualmente coadyuvará a la preservación y defensa de sus beneficios económicos.

En respaldo a lo anterior, recordemos algunas de los criterios de las autoridades de amparo sobre la materia:

Registro número 368544

Localización:

Quinta época

Instancia: Cuarta sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación
CVIII

Página: 201

Tesis aislada

Materia: laboral

Jubilación. No entraña ni significa que el trabajador, deje de tener este carácter, y por tanto, siguen siendo aplicables en favor del trabajador los preceptos del contrato-ley, que rijan sus relaciones obrero-patronales en cuanto sean pertinentes a su nueva condición de jubilado, sin perder el carácter de trabajador. Los trabajadores que sean jubilados, tienen derecho al cumplimiento del contrato colectivo o individual que les corresponda, pues la jubilación no desnaturaliza su carácter de asalariados y obreros.

Amparo directo en materia de trabajo 510/49. Almaguer Garza Genaro. 4 de abril de 1951. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Angel Díaz Infante.

La publicación no menciona el nombre del ponente.

Sindicatos. La jubilación de un trabajador no le hace perder la calidad de miembro sindicalizado.

El artículo 364 de la Ley Federal del Trabajo señala que para la constitución de un sindicato de trabajadores es requisito legal indispensable que se integre con veinte trabajadores en servicio activo; exigencia que aparece también en el artículo 360, fracciones II, III y IV, de la citada ley, pues al hacerse mención de los sindicatos de trabajadores de empresa, industriales o nacionales de industria (artículo 360, fracciones II, III y IV), se utiliza la expresión “que presten sus servicios”. Sin embargo, el incumplimiento de este requisito sólo da lugar a la negativa del registro correspondiente, en términos del artículo 366, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo; e inclusive, en términos de lo dispuesto en el artículo 369, fracción II, de la propia ley, a la cancelación de dicho registro cuando ya no se cuente con el número de trabajadores en activo necesarios para la constitución del sindicato. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto en los artículos 360, 364, 365, 366 y 369 de la Ley Federal del Trabajo, para permanecer como miembro de un sindicato de trabajadores no se requiere, necesariamente, ser un trabajador en activo, cuando este carácter desaparece porque la relación de trabajo ha concluido en definitiva, lo que sucede cuando el trabajador obtiene la jubilación, no se pierde la calidad de sindicalizado, pues ninguna disposición de la Ley Federal del Trabajo establece que un trabajador, a partir de que obtiene la jubilación, deja de fungir como miembro del sindicato de que se trate, ya que esto sólo puede ocurrir en tres casos: por renuncia, muerte o expulsión del trabajador. Además de que el artículo 356 de la referida ley, interpretado con base en los principios de justicia social, conduce a establecer que el estudio, el mejoramiento y la defensa de los intereses de la clase trabajadora conllevan a la búsqueda y fortalecimiento de un derecho individual del trabajo y una seguridad social digna y suficiente para cada uno de sus miembros, que no se agota en la conquista de derechos y beneficios con motivo de la prestación inmediata del servicio personal subordinado, sino que va más allá, pues está también encaminada a la obtención de derechos y beneficios en favor de quien realizó durante un tiempo prolongado ese servicio y recibió con posterioridad su jubilación, cuya satisfacción cabal no sólo debe confiarse al propio trabajador jubilado -por lo general mermado en sus condiciones físicas debido al desgaste orgánico realizado- sino también al sindicato al que pertenece, en tanto que con ello este último puede preservar con mayor eficacia su tutela.

Contradicción de tesis 59/96. Entre las sustentadas por el primer y segundo tribunales colegiados del décimo quinto circuito. 13 de junio de 1997. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sánchez López.

Tesis de jurisprudencia 26/97. Aprobada por la segunda sala de este alto tribunal, en sesión pública de 13 de junio de 1997, por unanimidad de cinco votos de los ministros Juan Díaz Romero, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Mariano Azuela Güitrón y presidente Genaro David Góngora Pimentel.

Registro número 916664

Localización:

Séptima época

Instancia: Cuarta sala

Fuente: Apéndice 2000

Tomo V, Trabajo, PR Suprema Corte de Justicia de la Nación

Página: 136

Tesis: 226

Tesis aislada

Materia: laboral

Ferrocarrileros jubilados. Derecho a ser patrocinados en juicio por el sindicato.

Salvo lo que en contra pudieran disponer los estatutos de una organización, los miembros de la misma no dejarán de pertenecer a ella por el hecho de jubilarse, ya que conservan todavía la necesidad de ser protegidos por la organización frente a la empresa. Consiguientemente, si no renuncian a pertenecer al sindicato, ni son dados de baja o expulsados de la organización, ésta no sólo tiene el derecho sino el deber de patrocinarlos en juicio, conforme al artículo 460 de la Ley Federal del Trabajo. Los estatutos del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, no prohíben, sino disponen que los jubilados continuarán perteneciendo a la organización, a la cual deben de pagar cuotas, conforme a la cláusula 87 de los estatutos, disposición que, en unión de la 86 de los mismos, establece la obligación para el sindicato de patrocinar y gestionar ante la empresa en favor de los trabajadores que hayan obtenido el beneficio de su jubilación. Así, si el jubilado es miembro del sindicato, éste tiene el derecho, al mismo tiempo que la obligación, de patrocinarlo en juicio laboral y, consiguientemente, su representación legal está

perfectamente justificada por lo que determina el artículo 460 de la Ley Federal del Trabajo.

Amparo directo 481/70. Ventura Flores Cañada. 1 de junio de 1970. Cinco votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Secretario: José Raúl Peniche Martín. Semanario Judicial de la Federación, Séptima época, volumen 18, quinta parte, página 40, cuarta sala.

Nota: El artículo 460 citado, corresponde al 375 de la Ley Federal del Trabajo en vigor.

Otro aspecto que viene a agravar la situación de los trabajadores de la tercera edad, es que se les dificulta mantenerse más tiempo en su empleo ante presiones para que se jubilen o pensiones a la brevedad; o para que se embarquen en el llamado retiro voluntario. Esto pese a que la pensión o jubilación es un derecho y no una obligación.

Localización:

Séptima época

Instancia: Cuarta sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación 217-228 Quinta parte

Página: 37

Tesis aislada

Materia: laboral

Jubilación, derecho a la jubilación. Es optativo para el trabajador.

La jubilación es un derecho establecido contractualmente en favor de los trabajadores y nadie puede ser obligado a ejercer sus derechos en contra de sus propios intereses; por lo tanto, si el patrón y sindicato convienen en jubilar por vejez a un trabajador, sin que éste haya otorgado su consentimiento, dicha jubilación es nula.

Amparo directo 7603/86. Manuel Ortiz González. 11 de noviembre de 1987. Cinco votos. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Jorge Fermín Rivera Quintana. Séptima época, quinta parte. Volúmenes 205-216, página 33. Amparo directo 8300/85. Santiago Rodríguez Méndez. 4 de junio de 1986. Cinco votos. Ponente: Leopoldino Ortiz Santos Secretario: Mario Roberto Cantú Barajas. Véase Semanario Judicial de la Federación: Séptima época, volúmenes 115-120, quinta parte, página 50, tesis de rubro "Instituciones de crédito. Jubila-

ción. Es un derecho y no una obligación para el trabajador bancario”. Séptima época, quinta parte, volúmenes 121-126, página 48; volúmenes 127-132, página 41 y volúmenes 139-144, página 31, tesis de rubro “Jubilación, pensión por, y salario. No son equiparables”.

Genealogía:

Informe 1986, segunda parte, cuarta sala, página 35.

Informe 1987, segunda parte, cuarta sala, tesis 41, página 36.

Nota: En el Semanario Judicial de la Federación, volumen 217-228, página 37, se señala que los volúmenes 121-126, quinta parte, página 48; volúmenes 127-132, quinta parte, página 41 y volúmenes 139-144, quinta parte, página 31, corresponden a precedentes de esta tesis; sin embargo, de su contenido se desprende que es un criterio relativo al mismo tema, pero con un tratamiento diverso, por lo que en este registro se coloca bajo la leyenda “Véase”.

La esencia del problema, es que en la inmensa mayoría de los casos, jubilarse o pensionarse es sinónimo de pérdida de las prestaciones que se tenían como trabajadores en activo, y menos se incrementan conforme a los aumentos que reciben los trabajadores en activo.

Esto que en ocasiones nos parece normal debe terminar, no sólo en base al principio de justicia social, sino con apoyo en el artículo 123 constitucional, en el artículo 1o. constitucional que se opone a toda discriminación y marginación, en los mandatos de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

Con base en lo señalado, propongo que igualmente a nivel constitucional, tanto para el apartado A como B del artículo 123, se establezca, el derecho de los jubilados y pensionados a conservar las mismas prestaciones de los trabajadores en activo, así como que todas sus prestaciones se incrementen, al par de éstos; finalmente el respeto a su calidad de miembros del sindicato respectivo.

Frente al embate, de los neoliberales que buscan reducir a cero el derecho social, que han construido como mortaja del mismo las nuevas leyes del seguro social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de Trabajadores del Estado. Los que creemos en la justicia social, que es uno de los pilares de la constitución federal, de-

bemos defender y fortalecer a una institución vital para el bienestar de los mexicanos, pilar de la soberanía nacional y la paz.

En base a todo lo expuesto y fundado, someto a esta soberanía la siguiente iniciativa de ley con proyecto de decreto, por el que se adiciona al artículo 123 constitucional, en sus dos apartados, en los siguientes términos:

Artículo 123, apartado A

Fracción XVI.

Los trabajadores jubilados y pensionados conservarán su calidad de miembros del sindicato respectivo con plenitud de derechos, incluidos los de votar y ser votados.

Fracción XVIII.

Contrato colectivo de trabajo, es el acuerdo celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos.

Los trabajadores jubilados y pensionados tendrán derecho a las prestaciones contenidas en el contrato colectivo y a los incrementos a las mismas que reciben los trabajadores en activo, en cuanto sean pertinentes a su nueva condición.

Artículo 123, apartado B

Fracción X.

Los trabajadores jubilados y pensionados conservarán su calidad de miembros del sindicato respectivo con plenitud de derechos, incluidos los de votar y ser votados.

Condiciones generales de trabajo, son un acuerdo celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y el titular de la dependencia respectiva, con el objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en la misma.

Los trabajadores jubilados y pensionados tendrán derecho a las prestaciones contenidas en las condi-

ciones generales de trabajo y a los incrementos a las mismas que reciban los trabajadores en activo, en cuanto sean pertinentes a su nueva condición.

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 4 de noviembre de 2008.— Diputado Neftalí Garzón Contreras (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales.

«Que reforma el inciso d) del artículo 2 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, a cargo del diputado Christian Martín Lujano Nicolás, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

El suscrito, diputado de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, Christian Martín Lujano Nicolás, en uso de las facultades conferidas en los artículos 71, fracción II, 73, fracción XXX, 55 y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de la Cámara de Diputados la iniciativa de decreto por el que se reforma el artículo 2o. de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El presente decreto de reformas pretende actualizar la legislación en materia de asociaciones religiosas y culto público para ajustarla a las necesidades sociales de nuestro país, respetando en todo momento la libertad constitucional, otorgada en el artículo 24, a las personas para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto que más se ajusten a sus creencias, siempre y cuando se ajusten al marco normativo nacional y no constituyan delitos o faltas penados.

Además, para la elaboración de esta propuesta no se ha ignorado la limitación establecida en el mismo artículo constitucional, prohibiéndole al Congreso de la Unión la elaboración de leyes que establezcan o prohíban religión alguna, por lo que en todo momento se procuró conciliar ambas prescripciones normativas: un equilibrio entre libertades del ciudadano y restricciones al poder legislativo federal.

De otro modo se estaría dando un paso atrás en el principio histórico de separación entre el Estado y la iglesia, consagrado en el artículo 130 de la Carta Magna, precepto legal que deja en claro que es el Congreso el órgano del Estado encargado exclusivamente de legislar en materia de culto público y asociaciones religiosas.

El tema que impulsa la presente propuesta requiere seriedad, respeto a la libertad de expresión y a la libertad de culto y, sobre todo, tolerancia para poder tratar temas delicados como éste que tocan las fibras más sensibles de la sociedad: los asuntos de la fe.

El Partido Acción Nacional comprende que las personas tienen permitido expresar su fe religiosa de la forma que más les agrade, y respeta el principio de separación entre el Estado y la iglesia, y reconoce el derecho constitucional de las asociaciones religiosas para existir y contar con personalidad jurídica para realizar actos de culto público y para autodeterminarse.

Sin embargo, ni el partido político al que yo represento ni el Estado mexicano pueden mantenerse al margen en las relaciones entre los ciudadanos y las asociaciones religiosas cuando se trata de proteger la integridad y los derechos mínimos de los ciudadanos, porque es frecuente que algunas asociaciones religiosas aprovechen su posición de liderazgo y su respectivo dogma ideológico divino para manipular, engañar y defraudar a quienes se acercan a dichas asociaciones buscando un cobijo espiritual, emocional o personal, sin imaginar jamás que terminarán defraudados, estafados y hasta robados.

La expresión de la fe y el culto público son derechos inalienables del ser humano, pero no puede permitirse el abuso de asociaciones religiosas que de facto se han convertido en empresas multimillonarias que lucran con la fe y la necesidad de atención espiritual de las personas.

La propuesta que se hace consiste en modificar el texto del inciso d) del artículo 2o. de la ley en cuestión, en el cual actualmente se establece que los ciudadanos no podrán ser

obligados a contribuir con donativos o en especie al sostenimiento de las asociaciones religiosas, pues está de sobra probado que en la mayoría de los casos no es mediante la coacción que los feligreses son obligados sino mediante el chantaje, el engaño y la intimidación.

El resultado de estas conductas es una contribución económica o en especie que resulta de suyo forzada, pero no necesariamente obligada, como actualmente lo considera la redacción de la fracción que se propone modificar. Por tanto es necesario ampliar los supuestos normativos para que el ciudadano cuente con una mayor protección y el Estado pueda contar con los elementos normativos necesarios para limitar a las asociaciones religiosas que obtengan dinero o contribuciones en especie a través de diversos tipos de inducción y presión psicológica.

Debemos ser responsables y estar a la altura de los retos que nos plantean los tiempos modernos y, por todo lo anterior expuesto y fundado, se somete a consideración de esta soberanía el siguiente

Decreto

Primero. Se reforma el inciso d) del artículo 2o. de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, para quedar como sigue:

Artículo 2o. El Estado mexicano garantiza en favor del individuo los siguientes derechos y libertades en materia religiosa:

a) a c)...

d) No ser obligado, inducido, condicionado o presionado de modo alguno a prestar servicios personales ni a contribuir con dinero o en especie al sostenimiento de una asociación, iglesia o cualquier otra agrupación religiosa, ni a participar o contribuir de la misma manera en ritos, ceremonias, festividades, servicios o actos de culto religioso.

e) y f)...

Transitorio

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

Dado en el Recinto Legislativo, a 4 de noviembre de 2008.— Diputado Christian Martín Lujano Nicolás (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Gobernación.

«Que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Neftalí Garzón Contreras, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

El suscrito, diputado federal Neftalí Garzón Contreras, de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 62, 63 y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa de decreto que adiciona y reforma el artículo 71 de la Constitución General de la República, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La democracia nació como democracia directa; con lo cual, no sólo nos referimos a la antigua Grecia sino a la llamada democracia primitiva cuna de todos los pueblos de la tierra, incluidos a los de Mesoamérica. El ideal es nuevamente llegar a una democracia en la que el pueblo decida su destino sin injerencias ni adulteraciones. Entretanto debemos ir dando pasos hacia su consecución. El desarrollo de la humanidad con todas sus contradicciones, nos va acercando a esa hora.

En la medida en que el pueblo avanza en educación, información y organización, reclama mayores espacios para la toma de decisiones en el poder público. Esto presiona a que la democracia representativa deje terrenos a favor de la democracia directa. El equilibrio entre ambos tipos de democracia definirá en el futuro cercano el rostro de la misma.

Este reclamo también cobra fuerza, en la medida en que los gobierno y los partidos se diluyen en la corrupción, en la falta de coherencia y de pericia. Todo lo cual deja vacío el reclamo de satisfacción de las más elementales necesidades del pueblo. Divorcio entre el discurso y la realidad; entre gobierno y comunidad.

La democracia directa permite que con mayor claridad y fuerza se escuchen la opinión y necesidades del pueblo, sin intermediarios. Que el grueso de la población participe en la toma de decisiones, lo que además constituye el mejor control de la democracia indirecta.

Hasta la fecha se han hecho propuestas conocidas como plebiscito, referéndum e iniciativa popular. Esto se traduce en que el pueblo se pronuncie sobre actos políticos, legislativos o administrativos.

Para avanzar en este terreno de la democracia directa se debe ir más allá, para que sea el propio pueblo el que formule sus propuestas al legislativo. De manera que se regule este derecho sin burocratismos, que en los hechos lo pudieran anular.

Nuestra Iniciativa va en el sentido de otorgar a los sindicatos, y más concretamente a sus Federaciones y Confederaciones el derecho a presentar iniciativas de ley. Con lo cual se da una comunicación recíproca entre este poder y el pueblo de manera directa.

Este derecho recaerá así en grupos de enorme representación, como son las federaciones y confederaciones de trabajadores, no sólo por el número de sus afiliados, sino por representar a uno de los factores centrales de la producción y, sin embargo permanentemente marginado. A esto debe sumarse el nivel de conciencia y cultura que caracteriza a los obreros, además de contar con los recursos necesarios, para en su caso apoyarse en especialistas del más alto nivel en la elaboración de tales iniciativas.

Una vez otorgado este derecho a los trabajadores organizados, se podría ir extendiendo a otras organizaciones sociales.

En bien de la supervivencia de la democracia y, por tanto del desarrollo social, necesariamente caracterizado por un crecimiento con justicia en todos los terrenos que afectan a la comunidad. Deben irse paliando los actuales excesos de la democracia llamada representativa. Que es cada vez menos representativa y democrática, entelequia sin esencia.

Funcionarios en los tres Poderes de la Unión que cada vez más representan a sus partidos, intereses de clase, grupo o personales, y son antípodas a las necesidades del pueblo. Con salarios en montos que por sí mismos son actos de corrupción. Con maquinarias rápidas para reprimir y lentas para atender.

La seguridad pública se asemeja cada vez más a un callejón sin salida; la riqueza que se reparte entre el pueblo equivale a una burla y a sentencia de muerte; nuestra riqueza natural, nuestra soberanía nacional se diluyen en la complicidad y el olvido.

Estos divorcios, contradicciones e injusticias no pueden perdurar por mucho tiempo, si queremos que México subsista en paz y desarrollo.

Para lo cual debemos rehacer los canales de comunicación y respuesta, eficiente y oportuna, entre poderes públicos y comunidad. La implantación de la democracia directa será esencial en este sentido, y uno de sus instrumentos será la presentación de las iniciativas de ley por conducto de las organizaciones de los trabajadores.

Democracia indirecta ya nunca más debe significar divorcio, sino complementación entre pueblo y gobierno.

Con esto, se comenzará a dar cumplimiento a lo ordenado por el artículo 39 Constitucional, que en la parte conducente señala: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo...”

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

Decreto, que adiciona y reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

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

I. Al Presidente de la República:

II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;

III. A las legislaturas de los estados; y

IV. A las federaciones y confederaciones de trabajadores.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados, por las diputaciones de las mismas **o por las federaciones y confederaciones de trabajadores**, pasarán desde luego a comisión. Las que presenten los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

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 4 de noviembre de 2008.— Diputado Neftalí Garzón Contreras (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales.

«Que adiciona la fracción XVI al artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Adriana Díaz Contreras, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Los diputados integrantes de la LX legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

Desde mediados de julio del año 2007, la crisis hipotecaria de los Estados Unidos de América ha tenido un impacto económico negativo al trasladarse rápidamente al mercado de capitales y al sistema financiero internacional, lo cual ha intensificado un contexto de desaceleración global.

En los meses de septiembre y octubre del 2008 se presentó el periodo más álgido de la crisis, al afectar los tipos de cambio, las tasas de interés y los mercados de valores alre-

dedor del mundo, causando la intervención de las autoridades monetarias y fiscales para intentar estabilizar los mercados financieros y proteger sus respectivas economías.

La aversión al riesgo y la incertidumbre generaron un problema de iliquidez e insolvencia internacional que llevaron a la restricción crediticia y al colapso de las instituciones bancarias, financieras y de gobiernos enteros, como es el caso de Islandia.

En México los impactos negativos de la crisis financiera trastocaron súbitamente el sistema financiero, a pesar contar con variables macroeconómicas sólidas; demostrando que la interrelación de los mercados financieros internacionales nos coloca en una situación de alta vulnerabilidad ante los impactos externos.

La intervención emergente de las autoridades monetarias y fiscales mexicanas ha tenido por objeto neutralizar los efectos negativos de la crisis financiera por sus distintos canales de transmisión, a fin estabilizar y asegurar el buen funcionamiento de la economía.

Ante la ineficiente estructura institucional que concibió esta gran crisis, es evidente la necesidad de evaluar el comportamiento y diseño del sistema financiero mexicano, sus estándares de regulación, vigilancia, transparencia y rendición de cuentas, con el objeto de desactivar oportunamente una futura crisis interna y reducir la vulnerabilidad del sistema ante los impactos externos.

Actualmente, en diversos países del mundo, las autoridades financieras reconocen que el sistema requiere una redefinición de las formas de intervención gubernamental para estabilizarlos, regularlos y refuncionalizarlos a favor de la esfera productiva y el pleno empleo. Inclusive en los Estados Unidos América existe un amplio consenso sobre la importancia de mejorar los mecanismos de regulación y vigilancia.

Tan relevante es el tema de la crisis financiera para la economía internacional, que recientemente se han convocado a los países miembros del G20 (Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, Corea del Sur, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea), precisamente para alcanzar un acuerdo de solución compartida que permita no sólo corregir los errores cometidos, sino sobre todo para evitar otra crisis similar.

En México, la crisis financiera internacional no será de fácil solución, debido entre otras causas, a la profunda dependencia con la economía estadounidense. Dadas proporciones de esta gran crisis, será menester instrumentar nuevas políticas de protección, regulación y supervisión, a fin de poder retomar las condiciones de crecimiento y generación de empleos.

Reconociendo los efectos de corto y largo plazo que la crisis financiera ha tenido sobre la inflación, la producción y el empleo, el Congreso de la Unión debe jugar un papel más activo e institucionalizar nuevos mecanismos de previsión, control y vigilancia del sistema financiero, a fin de transitar hacia una senda de crecimiento económico sostenido.

Dada la especialidad de los asuntos relacionados con el sistema financiero, es importante contar con una Comisión ordinaria cuyo objeto será la que se deriva de su denominación, para atender los asuntos estrictamente relacionados con las siguientes leyes: (1) Ley de Instituciones de Crédito; (2) Ley del Mercado de Valores; (3) Ley del Banco de México; (4) Ley de Sociedades de Inversión; (5) Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; (6) Ley Federal de Instituciones de Fianzas; (7) Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; (8) Ley para Regular las Agrupaciones Financieras; (9) Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; (10) Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; (11) Ley de Protección al Ahorro Bancario; (12) Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros; (13) Ley de los Sistemas de Pagos; (14) Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; (15) Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia; entre otras.

Para el cumplimiento de sus facultades de dictaminación podrá allegarse de la información que considere pertinente y reunirse, cuando lo considere necesario, con las autoridades financieras relacionadas con el sector bancario, bursátil, asegurador y afianzador, de organizaciones y actividades auxiliares del crédito, como: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus autoridades desconcentradas (Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, principalmente), el Banco de México, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, y demás competentes.

Además de la urgencia internacional por revisar y modificar la estructura jurídica del sistema financiero mexicano y la especialidad de la materia financiera, un elemento más que justifica la importancia de crear la comisión ordinaria propuesta se encuentra en la productividad legislativa que se alcanzaría.

De acuerdo con información de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, actualizada a septiembre del 2008, la Comisión de Hacienda y Crédito Público presenta un importante rezago legislativo, al encontrarse 984 resoluciones pendientes de entre la LIX y LX legislatura: 353 iniciativas, 21 minutas y 115 proposiciones.

De crearse la comisión ordinaria propuesta, sin considerar las proposiciones que puedan resolverse, podrían atenderse de manera especializada alrededor de 48 iniciativas y 9 minutas que se encuentran directa o indirectamente relacionadas con el marco jurídico del sistema financiero; destacando que en el caso de las iniciativas pendientes de resolución, la mayor parte de ellas han sido presentadas durante la presente legislatura.

En virtud de lo anteriormente expuesto, es que presentamos la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción al artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo Único. Se **adiciona** la fracción XVI, del artículo 39, numeral segundo, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose todas las fracciones en el mismo orden, para quedar como sigue:

Artículo 39.

1. ...

2. ...

I. a XV. ...

XVI. Financiera;

...

Transitorios

Primero. La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, resolverá el turno de los asuntos pendientes de la actual Comisión de Hacienda y Crédito Público, a efecto de determinar la competencia de las nuevas comisiones de Hacienda y Crédito Público y Financiera, en un término que no exceda de 30 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

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

Palacio Legislativo a 6 de noviembre de 2008.— Diputada Adriana Dí-
az Contreras (rúbrica).»

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

«Que adiciona un párrafo octavo al artículo 47 de la Ley General de Educación, a cargo del diputado Carlos Ernesto Zatarain González, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

El suscrito, diputado Carlos Ernesto Zatarain González, integrante de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en uso de las facultades que le confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos somete a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona un párrafo octavo al artículo 47 de la Ley General de Educación, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

En la actualidad nos encontramos ante una amplia interdependencia en las relaciones internacionales. No obstante, también existen discrepancias sobre el concepto de globalización, que para algunos significa la expansión de la tecnología informática, otros la asocian con un mayor nivel de

interacción económica, resultante de la apertura de nuevos espacios de mercado, o bien con la cada vez más creciente movilidad de capitales; otros más incluyen el concepto de la “homogeneización cultural”; la occidentalización capitalista, o bien el cambio de la red de relaciones sociales resultantes de la modernidad. En todo caso, se trata de un fenómeno que trae como consecuencia un reordenamiento de actores, normas y relaciones, que sin duda influirán en un replanteamiento de los esquemas de interacción entre las naciones.

Esta nueva articulación hace necesario replantear en nuestro país, desafíos como la gobernabilidad, la equidad, la competitividad y la identidad cultural. Estos retos podrán enfrentarse mediante el impulso a una educación de calidad y acorde a las nuevas exigencias de la modernidad. La educación impulsa una mejor gobernabilidad, en la medida que contribuye a formar conciencia en la ciudadanía, mejora la equidad en las relaciones humanas, al instruir a los individuos en materia de distribución del ingreso, aumenta la competitividad de nuestro país a través del aprendizaje productivo y contribuye a fortalecer nuestra identidad cultural.

Sin embargo, la educación aún trae consigo antiguos problemas, intereses y desequilibrios que, en virtud de los nuevos escenarios que se viven, es necesario poner al día. Uno de estos rezagos, consisten en que aún se encuentra constreñida a su significado más elemental: la instrucción y, en muchos casos, simplemente a la alfabetización, mientras que la sociedad se desenvuelve en una cotidianeidad cada vez más acelerada, compleja y sin fronteras.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) reporta que sus países miembros gastan 6.1 por ciento de su PIB colectivo en instituciones docentes. Los países que más gastan en instituciones académicas son Dinamarca, Islandia, Corea, Estados Unidos y el país asociado Israel con al menos 7 por ciento del PIB constituido por gasto público y privado en instituciones docentes, seguido por México y Nueva Zelandia, con más de 6.5 por ciento.

La porción del gasto público de México para educación es la más alta entre los países de la OCDE. Corresponde al 23.4 por ciento de su gasto público y es casi el doble del nivel promedio de la OCDE (13.2 por ciento). A pesar de los elevados niveles de gasto con relación con el PIB, así como con los recursos públicos disponibles, el gasto por estudiante sigue siendo bajo en términos absolutos.

El gasto por estudiante en todos los niveles académicos, excluida la educación preescolar en México, es de 2 mil 405 dólares (equivalente), inferior a la media de la OCDE, que es de 7 mil 527 dólares. Casi todo el gasto en educación está ligado a los sueldos, lo que deja poco margen para mejorar las proporciones alumno-personal o para invertir en tiempo de instrucción o para gastar en otros recursos educativos como la urgente capacitación y actualización magisterial. México dedica una parte mucho más pequeña del gasto a infraestructura escolar y a material didáctico que otros países.

La Evaluación Nacional de Logro Académico en Centros Escolares que se aplica a planteles públicos y privados del país y en la cual participaron más de 10 millones de alumnos de escuelas públicas y privadas de educación básica, de un total de 121 mil 677 escuelas, revela que el nivel de conocimiento y aprendizaje de los niños de primaria y secundaria en español y matemáticas va de insuficiente a elemental en cerca de 8 millones de alumnos. De igual forma, sólo 8 mil jóvenes (0.5 por ciento) de alumnos tuvieron un examen "excelente" en matemáticas; y apenas 1 por ciento, calificación "perfecta" en español.

Vivimos en una época de cambios con profundas transformaciones que vienen con la acelerada introducción en la sociedad, de la inteligencia artificial y de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). La información nos rodea desde hace décadas, creciendo exponencialmente por lo menos desde hace treinta años, la documentación hoy es mayoritariamente digital. Así, surgen las sociedades de la información y del conocimiento, a través del uso e innovaciones intensivas de las tecnologías de la información y las comunicaciones, donde el incremento en la transferencia de información, modifica en muchos sentidos la forma en que se desarrollan diversas actividades en la sociedad moderna.

No obstante lo anterior, la información no es lo mismo que el conocimiento. La información es un instrumento del conocimiento. Éste obedece a los elementos que pueden ser comprendidos por cualquier mente humana razonable, mientras que la información se integra por aquellos componentes que a la fecha obedecen principalmente a intereses comerciales, retrasando lo que para muchos en un futuro será la sociedad del conocimiento. Así las cosas, mientras la información sólo siga siendo una masa de datos indiferenciados y no exista igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación para tratar la información disponible con discernimiento y espíritu crítico, analizarla, seleccionar sus distintos elementos e incorporar los que esti-

men más interesantes a una base de conocimientos, seguiremos estando en una sociedad de la información, y no habremos evolucionado hacia lo que serán las sociedades del conocimiento.

La Carta Magna prevé en la fracción II del artículo 3o. que la educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Asimismo, la Ley General de Educación, prevé en la fracción VII del artículo 7o., que la educación que imparta el Estado tendrá como fin fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científicas y tecnológicas.

Resultan pertinentes la adecuación y la modernización del sistema educativo, en donde los programas educativos nacionales formen individuos con capacidad y conocimientos de calidad para hacer frente a las actuales necesidades de su entorno, desde un enfoque científico y tecnológico.

Existen muchos ejemplos en el mundo de cómo el apoyo a la consolidación de sociedades del conocimiento, reorienta y fortalece el desarrollo, como lo demuestran muchas naciones de Europa y del sudeste asiático.

A fin de generar una cultura de desarrollo científico y tecnológico que fomente la creatividad y habilidades necesarias para la formación en el uso y acceso al conocimiento científico y tecnológico, se propone adicionar un párrafo octavo al artículo 47 de la Ley General de Educación, con la finalidad de que los planes de estudio incorporen la enseñanza teórico-práctica, mediante la experimentación y la observación, tanto en las asignaturas biológicas, físicas y matemáticas como en las sociales y de humanidades, propiciando el desarrollo de la infraestructura informática, material y de capacitación necesarias por parte de la autoridad educativa.

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

Decreto por el que se adiciona un párrafo octavo al artículo 47 de la Ley General de Educación

Único. Se adiciona un párrafo octavo al artículo 47 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 47. ...

...

I. a IV. ...

...

Los planes de estudio deberán incorporar la enseñanza teórico-práctica, mediante la experimentación y la observación, tanto en las asignaturas biológicas, físicas y matemáticas como en las sociales y de humanidades, propiciando el desarrollo de la infraestructura informática, material y de capacitación necesarias por parte de la autoridad educativa.

Artículos Transitorios

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

Segundo. Las autoridades educativas contarán con un plazo de trescientos sesenta y cinco días posteriores a la publicación del presente decreto a efecto de realizar las revisiones y adecuaciones correspondientes en los planes y programas de estudio de la educación básica y media básica.

Tercero. Remítase al Senado de la República, para sus efectos constitucionales.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de noviembre de 2008.— Diputado Carlos Ernesto Zatarain González (rúbrica).»

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

«Que adiciona un inciso h) a la fracción II del 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.

Gerardo Octavio Vargas Landeros, diputado federal a la Sexagésima Legislatura del honorable Congreso de la

Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo previsto en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pone a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un inciso h) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

La presente iniciativa, propone facultar al procurador de la Defensa del Contribuyente para promover acciones de inconstitucionalidad cuando así lo soliciten el 30 por ciento de los empadronados en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) por el impuesto de que se trate; esto a efecto de resolver las distorsiones que se han generado en el sistema judicial, a partir del abuso que se realiza del juicio de amparo en materia fiscal.

A efecto de exponer la situación referida, primeramente realizaré un breve análisis sobre la evolución que ha tenido en nuestro país el amparo en materia fiscal, lo que seguramente abonara al lector en la comprensión de la propuesta antes expresada.

Respecto a la procedencia del amparo fiscal en las distintas épocas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante las primeras cuatro se estudio su procedencia, siendo lo más relevante la tesis del ministro Vallarta, que sostuvo la improcedencia del amparo para reclamar la desproporcionalidad e inequidad, de los impuestos, ya que consideraba que en un régimen democrático, era a través del sufragio como los ciudadanos se podían inconformar contra el cobro de los tributos, es más refería que era nocivo que el Poder Judicial se pronunciara respecto de la constitucionalidad de una ley tributaria, ya que de hacerlo se estaría arrogando de un carácter político, al estar juzgando, en cierta medida sobre la necesidad, la conveniencia política o los motivos en el Congreso.

Posteriormente, a principios del siglo XX, como consecuencia de las condiciones que prevalecían en el país, se promulgó la Constitución de 1917 y en ese año se integró una nueva Suprema Corte de Justicia de la Nación e inició la primera etapa de la quinta época, manteniéndose vigente la tesis del ministro Vallarta.

No fue sino hasta 1925 cuando la Corte se apartó del criterio del ministro Vallarta, al admitir la posibilidad de impugnar a través del juicio de amparo, la constitucionalidad de un impuesto que fuese exorbitante y ruinoso, según el criterio del ministro Urbina.

Cuando inició la sexta época, al respecto, el ministro Felipe Tena se pronunció sobre la procedencia del amparo fiscal, e inició el estudio de interpretación de los principios de proporcionalidad y equidad propiamente dichos. Principios que serían delimitados durante la séptima época vinculándose con la capacidad contributiva del gobernado.

Derivado de esto se puede concluir que fue en la octava época cuando se inició la especialización en materia tributaria del Poder Judicial de la Federación, ya que fue en ésta en la que aumentó de manera considerable el número de amparos fiscales y los argumentos relacionados con la proporcionalidad y equidad de las contribuciones se volvieron más complejos.

La novena época se caracteriza por la reestructura del Poder Judicial y de la Suprema Corte, fortaleciéndose en su autonomía e independencia. Es en esta época cuando un mayor número de contribuyentes recurren al amparo fiscal y las declaraciones de inconstitucionalidad de ciertos tributos que empiezan a beneficiar a un reducido número de contribuyentes.

Es importante resaltar que esta novena época es prolija sobre criterios judiciales en relación a los principios de proporcionalidad y equidad, y se caracteriza por la redefinición de criterios que requieren mayor especialización y precisión, aunque por esta misma razón surgen criterios contradictorios.

Ahora bien, la novena época esta acompañada por un nuevo elemento: un Poder Ejecutivo con verdadero contrapeso consistente en un Congreso de la Unión plural, y este nuevo elemento por sí solo, justificó el replantear el papel de la Suprema Corte de Justicia en relación a los amparos fiscales. Pues en un entorno de democracia, donde el partido en el poder no mantiene el control absoluto del Congreso pareciera ser que las tesis del ministro Vallarta, en el sentido de que es a través del sufragio como se debe manifestar el desacuerdo con una determinada contribución, se encuentra más vigente que nunca.

La anterior reseña histórica, aunada a la saturación que hoy priva en el Poder Judicial respecto al juicio de amparo en

materia fiscal, así como la necesidad de buscar un equilibrio entre los derechos del contribuyente y la recaudación del ingresos por parte del Estado nos lleva a hacer las siguientes reflexiones:

1. Respecto al uso indiscriminado del amparo fiscal.

El problema toral consiste en la promoción indiscriminada de amparos contra la ley fiscal con el objeto de obtener regímenes especiales de tributación, so pretexto de falta de proporcionalidad y equidad en el tributo.

Esta promoción indiscriminada contiene a su vez problemas fundamentales de carácter cuantitativo y cualitativo.

Respecto al tipo cuantitativo, desde 1996 a la fecha se han venido aumentando el número de amparos contra las misceláneas fiscales, por ejemplo el número de amparos promovidos en el periodo 1996-2001, con respecto al número de amparos promovidos en el periodo 2002-2007 se incrementó en 176 por ciento.

Ahora bien el número de juicios atendidos al año por abogado en la Secretaría de Hacienda, es de mil 428 asuntos. De seguir la tendencia, la necesidad de recursos humanos para el Poder Ejecutivo así como para el Poder Judicial se verá incrementada de forma vertiginosa, impactando, por lo tanto, la calidad en la impartición de justicia y en que no se puedan destinar recursos a otras tareas prioritarias.

Respecto al problema cualitativo, existen opiniones en donde se afirma que el aumento de amparos deriva de una deficiente calidad de las decisiones legislativas y en algunos casos de la voracidad fiscal, opinión que no comparto, pues la experiencia reciente nos ha mostrado que aún cuando los legisladores han perfeccionado el sistema tributario en función de los criterios de nuestro máximo tribunal, el número de juicios aumenta año con año.

Algunos ejemplos de esta situación los encontramos en casos como en el que la gran mayoría de los fiscalistas, consideraban que al reestablecerse el sistema de costo de lo vendido en 2005, se establecía un sistema más justo y proporcional que el de deducción de compras, sin embargo, ello no impidió la presentación de más de 18 mil amparos.

Como podemos percatarnos, lo expresado pone en evidencia un uso indiscriminado del juicio en cuestión, lo que a su vez ha generado las siguientes distorsiones:

Primero. Preponderantemente se ha beneficiado a grandes contribuyentes, pues la gran mayoría de los amparos son interpuestos por un reducido número de empresas con acceso a asesorías sofisticadas, que año con año impugnan las misceláneas fiscales, oponiéndose sistemáticamente a las mismas.

Segundo. Se ha generado gran inequidad en el mercado, pues existen muchos ejemplos en que a través del amparo los contribuyentes se liberan de sus cargas tributarias, generando inequidades respecto de otros competidores en el mismo mercado afectando principalmente a la pequeña y mediana empresa o a la empresa familiar sin acceso a planeaciones fiscales.

Tercero. Los amparos se han convertido en una estrategia de negocios, pues no son utilizados como un medio de defensa contra los posibles abusos por parte del Poder Legislativo al momento de imponer contribuciones, sino como una decisión de negocios por las ventajas económicas y competitivas que trae aparejado el librarse de las cargas tributarias.

Cuarto. Otra distorsión, ha sido la disminución de la tasa efectiva de tributación, pues la declaratoria de inconstitucionalidad de algunas disposiciones fiscales, como fue la pérdida por enajenación de acciones y deducción de la participación de los trabajadores en las utilidades, han permitido reducir la tasa efectiva de tributación de algunos contribuyentes.

Es decir la tasa nominal del 29 por ciento del ISR se redujo para algunos sectores que obtuvieron los amparos respectos en aproximadamente los siguientes porcentajes: 10 por ciento para el sector de la industria de las telecomunicaciones, 5 por ciento para la industria alimenticia, 4 por ciento para el sector minero y el sector automotriz, 2 por ciento en el sector de la construcción, etcétera.

Quinto. Se ha incrementado la inseguridad para los programas de gobierno y recaudación participable, pues en años anteriores el Presupuesto de Egresos de la Federación, sólo se veía amenazado por factores macroeconómicos, sin embargo ahora también se pone en riesgo por el gran número de amparos interpuestos por los contribuyentes en los que recae un porcentaje importante de la recaudación lo que deriva en un riesgo litigioso.

Ante esta situación para disminuir el impacto de las distorsiones referidas ocasionadas por el abuso del juicio de amparo en materia fiscal, el suscrito propone facultar al Procurador de la Defensa del Contribuyente para promover acciones de inconstitucionalidad en materia fiscal, cuando el 30 por ciento de los empadronados en el RFC por el impuesto de que se trate, así lo soliciten, pues esta medida abonaría a la equidad tributaria en nuestro sistema fiscal, al beneficiar a todos los contribuyentes y no únicamente a aquellos que pueden hacerse de una defensa además, se reducirían el número de amparos promovidos en pro de la calidad en la impartición de justicia y los ahorros que conllevaría.

Por lo anteriormente expresado, someto a consideración del Pleno de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona un inciso h) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 105. ...

I. ...

II. ...

a) a g) ...

h) El procurador de la Defensa del Contribuyente en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, de carácter fiscal cuando así lo soliciten el 30 por ciento de los empadronados en Registro Federal de Contribuyentes por el impuesto de que se trate.

...

...

...

III. ...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro., a 6 de noviembre de 2008.— Diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales.

«Que reforma los artículos 2 y 3 de la Ley Federal para prevenir y sancionar la Tortura, a cargo de la diputada Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

La suscrita, ciudadana diputada Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, viene a presentar la iniciativa que reforma y adiciona la fracción II del artículo 2o. y deroga el segundo párrafo del artículo 3o. de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura; al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En México, la práctica de la tortura al igual que a nivel mundial, tiene sus orígenes en un uso excesivo del poder o autoridad que se detenta. Expresa el acto de agotamiento de las formas derivadas de la razón y del lenguaje, sustituidos por la imposición de la voluntad en un sentido determinado.

La tradición histórica en la materia penal, en la prosecución del delito y en la búsqueda de la verdad legal, han venido acompañadas de un conjunto de métodos cuyo diseño ha tenido como hilo conductor, la utilización de la violencia en sus diferentes manifestaciones.

La terminología para referir tales acciones habitualmente produce una negativa para reconocerlo, pero el análisis fundado en la teoría de los derechos humanos así lo plasma con su correspondiente sustentación filosófica y axiológica.

Los actos de tortura en el discurso gubernamental no sólo son vistos como políticamente incorrectos, sino que se tiende a relacionarlos con abusos de autoridad de períodos aparentemente trascendidos.

Nuestro país ha ratificado diversos instrumentos específicos en la materia, como la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ratificada el 23 de enero de 1986 y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, ratificada el 22 de julio de 1987.

Sin omitir, asimismo, las prohibiciones expresas de tortura contempladas por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 7o. y el artículo 5o. de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Pero las estadísticas relacionadas con el delito de secuestro lo siguen vinculando en calidad de un elemento de factible recurrencia, en particular cuando los grupos de delincuencia organizada han efectuado un traspaso circunstancial hacia este delito, derivando en lesiones o en la privación de la vida de sus víctimas.

El punto es que persiste la reiterada idea de que cuando la tortura deviene de sujetos delincuentes tiene que ser duramente sancionada, pero cuando obedece al poder coercitivo del Estado, los matices cambian y se tolera, porque lo que se amerita es la aplicación de una pena compensatoria al daño causado; la dignidad del sujeto que han infringido la ley pasa de facto a una segunda categoría.

Esta miopía resultante de las relaciones de poder legitimado, se ha documentado tácitamente por las organizaciones civiles internacionales y nacionales, cuyo radio de actuación se dirige a monitorear el respeto a los derechos humanos.

México cuenta con episodios de vergüenza en su memoria reciente de sucesos en donde la aplicación de actos de tortura bajo la supuesta justificación de derivar de órdenes de gobierno respaldadas en disposiciones de ley, han vulnerado la dignidad de las personas.

Ese es el caso de los acusados de delitos políticos, de los presos de conciencia, reconocidos públicamente o no, porque tampoco las prácticas de “justicia clandestina” han desaparecido. Tan falso como creer que por encontrarse establecido por escrito el imperio de un Estado de Derecho, los monopolios de gobiernos locales cerrados a la libertad de expresión y de pensamiento (en lo ideológico), han descartado las desapariciones forzadas, precedidas de tortura física y psicológica.

Sobre estas realidades, de las cuales sobradamente todas y todos tenemos noticia, continúan sucediendo impunemente en la actualidad.

Existe el compromiso legislativo de erradicar estas prácticas de crueldad y abuso excesivo en toda etapa de la acción penal, pero debemos partir de transformaciones en los programas formativos de aquellos a quienes, por ley, les corresponde perseguir los delitos y a sus autores, para conducirlos a un debido proceso legal.

Prevenir la tortura y acentuar el respeto de los derechos humanos, no se hace certificando mediante la asistencia a cursos sin sistematización, sino que implica una planeación programática sobre los derechos humanos, con etapas y la creación de sistemas de indicadores sobre la medición su impacto, por parte de la instancia judicial capacitadora correspondiente, tanto para verificar si la educación en derechos humanos impacta la disminución de casos de violencia y, en contrapartida, se incrementa la actuación con respeto pleno a la ley.

El desarrollo de una cultura opuesta a la tortura y garante de los derechos humanos desde nuestras instituciones, parte de observar las recomendaciones emitidas por los estudios realizados por expertos en la materia.

El *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, llevado a cabo por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en 2003, corroboró en materia de derechos civiles, que en el sistema judicial mexicano, la tortura no ha dejado de ser una práctica reiterada, por el uso de la fuerza de agentes del orden público, derivando en ejecuciones extrajudiciales.

Lo cual se describe incluso con detalle en el informe que presentaron las organizaciones mexicanas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos desde febrero del 2003.

Por su parte, la indagación de la tortura dentro del Sistema Penitenciario continúa dependiendo de los informes que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presenta, al ser el único organismo que tiene acceso a todos los centros de reclusión del país, ya que como lo ha señalado Amnistía Internacional, respecto a las acciones de tortura realizadas por la autoridad en las prisiones escudadas en la ausencia de controles externos, “las autoridades intimidan a la población penitenciaria, aplicando castigos ilícitos que constituyen formas de tortura, aún contra internos cuya responsabilidad en la comisión de infracciones no puede ser acreditada plenamente”

En síntesis, la tortura procedente de las autoridades, por su mismo origen de desproporción en el ejercicio del poder, no da lugar a casos de excepción, de ninguna índole, como actualmente figura en la ley.

Por ello, con la finalidad de tender hacia una cultura preventiva de los actos de tortura en México, es necesario modificar la fracción II del artículo 2o. de la citada ley, para que los órganos dependientes del Ejecutivo Federal relacionados con la procuración de justicia lleven a cabo la organización de programas de capacitación y actualización permanente en materia de derechos humanos, con la aplicación de sistemas de medición del impacto señalado anteriormente.

Asimismo, se deroga el párrafo segundo del artículo 3o. que señalaba que no se consideraba como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad.

Por lo anteriormente expuesto, someto a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto, que reforma y adiciona la fracción II del artículo 2o. y deroga el segundo párrafo del artículo 3o. de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura

Artículo Único. Se reforma y adiciona la fracción II del artículo 2o. y se deroga el segundo párrafo del artículo 3o. de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, para quedar como sigue:

Artículo 2o. Los órganos dependientes del Ejecutivo Federal relacionados con la procuración de justicia llevarán a cabo programas permanentes y establecerán procedimientos para:

I. ...

II. La organización de programas de capacitación y actualización permanente en materia de derechos humanos, con la aplicación de sistemas de medición del impacto de ellos en el fortalecimiento de la cultura de protección de los derechos humanos, la disminución de casos de violación y la elevación del trato ajustado a derecho, relacionado con el objeto de la presente ley.

III. a IV. ...

Artículo 3o. ...

Derogado...

Artículo Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor tres días del de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 noviembre de 2008.— Diputada Yolanda Rodríguez Ramírez (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Justicia, y de Derechos Humanos.

«Que reforma los artículos 64, 84 y 130 de la Ley del Seguro Social, a cargo de la diputada Holly Matus Toledo, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

La que suscribe, diputada Holly Matus Toledo, integrante de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto, que reforma los artícu-

los 64, 84 y 130 de la Ley del Seguro Social, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La igualdad entre los seres humanos es un principio universal consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 1o. dice “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

En este sentido, la igualdad entre mujeres y hombres también se configura como principio jurídico universal reconocido en diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos, entre los que destaca la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1979 y ratificada por México en 1981. En este mismo contexto procede evocar los avances introducidos por las conferencias mundiales de Nairobi de 1985 y Beijing de 1995.

La igualdad jurídica entre hombres y mujeres debe ser interpretada como la idéntica titularidad y garantía de todos los derechos fundamentales, con independencia de que las personas titulares sean entre sí diferentes, esto es, que el concepto de igualdad no es sinónimo de uniformidad.

La igualdad ante la ley es el conjunto de consideraciones conforme a las cuales deben ajustarse las normas jurídicas, a partir del reconocimiento de una situación de desigualdad de hecho sufrida por un determinado grupo social y la búsqueda de normas tendientes a eliminarla.

Pasar de una igualdad de jure entre hombres y mujeres a una igualdad de facto, significa que se eliminen actos y hechos de discriminación por razones de sexo. Para alcanzar este objetivo son necesarias reformas legales y el desarrollo de mecanismos institucionales que permitan la efectiva aplicación de la ley para lograr los cambios que se requieren en la búsqueda de la igualdad entre unos y otras.

Derivadas del concepto de igualdad, existen tres definiciones emanadas de dicho concepto: a) la igualdad de trato, que se refiere a la exigencia de que todos los seres humanos sean tratados con igual consideración y respeto; b) la igualdad de oportunidades, que enfatiza la necesidad de otorgar a cada persona las mismas oportunidades que garanticen la equidad y la calidad de vida de todas las perso-

nas, a fin de que puedan desarrollar sus capacidades sin distinción alguna que atente contra su dignidad, para lo cual se debe eliminar cualquier acto discriminatorio, así como desplegar los recursos necesarios para dicho fin, y c) la igualdad sustantiva, que se entiende como el mandato para los poderes públicos de remover los obstáculos a la igualdad en los hechos, lo que puede llegar a suponer o, incluso, a exigir la implementación de medidas de acción positiva o de discriminación inversa¹.

En respuesta a los compromisos internacionales y en búsqueda de avanzar en el logro de la igualdad entre hombres y mujeres, en nuestro país se realizaron dos importantes reformas constitucionales, la primera en 1974 al artículo 4o. en donde se plasma la igualdad jurídica entre hombres y mujeres; mientras la segunda se concreta en 2001, con la reforma del artículo 1º. que prohíbe toda discriminación motivada por el género.

Dos años después, en 2003, se promulga la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación que en su artículo 1, señala que el objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1o Constitucional, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

En agosto de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la cual busca regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer a las instituciones la manera de lograr la igualdad. Esta ley se rige por los principios de igualdad, no discriminación y equidad.

Sin embargo, y a pesar de la legislación existente, en la realidad la discriminación por sexo persiste e impacta mayormente a las mujeres.

Ante este escenario, resulta necesario que las acciones normativas y la política pública se sigan orientando a combatir todas las manifestaciones aún subsistentes de discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo y a promover la igualdad real entre mujeres y hombres, con remoción de los obstáculos y *estereotipos de género* que afectan tanto a hombres como mujeres y que les impiden alcanzarla.

Los estereotipos de género –entendidos como juicios basados en ideas preconcebidas que son impuestos a los individuos de una sociedad, asignando arbitrariamente ciertos

actos, destrezas y expectativas a las personas que componen un determinado colectivo e ignorando la individualidad de cada sujeto– conllevan casi siempre un marcado aspecto valorativo, en general, lo masculino es valorado de modo positivo y lo femenino de manera negativa. Además, todo estereotipo implica un modelo rígido y anónimo en base al cual se reproducen, de modo automático, imágenes o comportamientos.

Los rasgos atribuidos al género masculino giran en torno a las características de liderazgo, independencia, toma de decisiones, capacidad de análisis y organización, *proveedor* y *protector* de mujeres, niños y niñas. La ejecución de estas características “masculinas” se da con actitudes agresivas, de resistencia, tenacidad y dominio. Las atribuciones “femeninas” en cambio giran en torno a la pasividad y la dependencia, con un campo de acción centrado en el ámbito de lo privado y más adaptativas, con ejecuciones caracterizadas por la ternura, la suavidad, la paciencia y la colaboración.

En el caso que motiva la elaboración esta iniciativa, el estereotipo del hombre como proveedor económico y protector de la familia ha generado que se viole el principio de igualdad entre hombres y mujeres consagrado en la Constitución, ya que no se concibe que pueda existir la dependencia económica de un hombre a una mujer, a menos que pueda demostrarlo, por lo que se condiciona el acceso a un derecho, en este caso, la pensión.

El ejemplo en cuestión es la situación que vivió el ciudadano mexicano Abraham Carranco Sánchez, que en el año 2007 solicitó un amparo ante el juzgado 4 de Distrito en León, Guanajuato, contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades, porque consideró que se le discriminaba al solicitarle acreditar la dependencia económica respecto de su esposa fallecida para obtener la pensión² –tal como lo establece el artículo 130 de la actual Ley del Seguro Social– ya que este mismo requisito no se le exige a las mujeres cuando es el varón quien muere.

El amparo se turnó del Juzgado Cuarto al Segundo Tribunal Colegiado bajo el expediente 376/2007. La Suprema Corte conoció el amparo en revisión con el expediente 00.664/2008-00. El tema del mismo fue determinar si el artículo 130, párrafo segundo, de la Ley del Seguro Social, violaba o no las garantías de igualdad y no discriminación, e impedía el cumplimiento de los fines de protección y bienestar de los trabajadores y sus familiares³.

El artículo 130 en su párrafo segundo establece que "...la misma pensión le corresponderá al **viudo o concubinario que dependiera económicamente** de la trabajadora asegurada o pensionada por invalidez". La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió a favor del quejoso y ordenó al Instituto Mexicano del Seguro Social pagar la pensión por viudez, bajo el argumento de que *había sido discriminado, porque recibió un trato distinto al que se les otorga a las mujeres que se encuentran en situaciones similares*.

La Suprema Corte consideró que mientras a una mujer no se le piden mayores requisitos para obtener una pensión por viudez, a un hombre se le solicita que compruebe la dependencia económica de su pareja, por lo que los ministros decidieron declarar inconstitucional el artículo 130 párrafo segundo de la Ley del Seguro Social, ya que viola las garantías de igualdad y no discriminación que prevé la Constitución, e impide el cumplimiento de los fines de protección y bienestar de los trabajadores y sus familiares⁴.

En su sentencia los ministros aclararon que durante la vida laboral las extintas trabajadoras y trabajadores cotizan para que quienes les sobreviven accedan a las prestaciones sociales previstas en la propia Ley del IMSS. La pensión, concluyeron los ministros, no es una concesión gratuita o generosa, sino un derecho generado durante la vida productiva del trabajador y trabajadora con el objeto de garantizar, en alguna medida, la subsistencia de sus beneficiarios.

Esta misma discriminación la encontramos en los artículos 64, fracción II, y 84, fracción III, de la mencionada ley, por lo que la iniciativa que se presenta tiene como propósito la adopción de reformas a la mencionada ley, para que la actuación de estas instituciones gire en torno a las necesidades e intereses de ambos sexos, sin discriminación y en busca de una real igualdad entre hombres y mujeres que les permita el disfrute pleno de sus derechos sociales. Es importante mencionar que esta iniciativa no incluye a la nueva Ley del ISSSTE, debido a que no presenta este tipo de discriminación en cuanto a las pensiones, lo que es digno de reconocerse.

La Constitución consagra la igualdad entre hombres y mujeres, y la igualdad implica la eliminación de toda forma de discriminación en cualquiera de los ámbitos de la vida, que se genere por pertenecer a cualquier sexo.

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

Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 64, la fracción III párrafo segundo del artículo 84, y el párrafo segundo del artículo 130, todos de la Ley del Seguro Social para quedar como sigue:

Artículo 64. ...

...

II. A la viuda del asegurado se le otorgará una pensión equivalente al cuarenta por ciento de la que hubiese correspondido a aquél, tratándose de incapacidad permanente total. **La misma pensión corresponde al viudo o concubinario.** El importe de esta prestación no podrá ser inferior a la cuantía mínima que corresponda a la pensión de viudez del seguro de invalidez y vida;

...

Artículo 84. ...

...

...

III. ...

Del mismo derecho gozará el esposo de la asegurada, o a falta de éste el concubinario, siempre que reúnan, en su caso, los requisitos del párrafo anterior.

Artículo 130. ...

La misma pensión le corresponderá al viudo o concubinario de la trabajadora asegurada o pensionada por invalidez.

Notas:

1 Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Informe especial sobre el derecho de igualdad entre mujeres y hombres. México, 2007, pp. 12-13.

2 Fuente: Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación Segunda Sala. Lista de asuntos que se verán en sesión del día 17 de septiembre del año 2008 o siguientes. Ministro ponente: José Fernando Franco González Salas. En: www.scjn.gob.mx

3 Fuente: Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación Segunda Sala. Lista de asuntos resueltos en sesión del día 17 de septiembre del año 2008. Ministro ponente: José Fernando Franco González Salas. En: www.scjn.gob.mx

4 Fuente: El Universal “Ordenan al IMSS pensionar a viudo”, jueves 18 de septiembre de 2008. En: www.eluniversal.com.mx

Palacio Legislativo, a 21 de octubre de 2008.— Diputada Holly Matus Toledo (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Seguridad Social.

«Que adiciona un párrafo a la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Ramón Barajas López, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

El que suscribe, diputado Ramón Barajas López, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional 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, presenta ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo a la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de las siguientes

Consideraciones

Uno de los preceptos más representativos de la lucha social que fue la Revolución Mexicana es el plasmado en el artículo 27 de nuestra Carta Magna, en el que se plasmaron las aspiraciones de los hombres y las mujeres del campo. Durante décadas, este precepto constitucional fue sinónimo de reparto de la tierra; mientras que a la par se fueron construyendo mecanismos de representación e interlocución que se sintetizaron en los comisariados ejidales o de bienes comunales.

En 1992, se aprobó una de las reformas más relevantes que modificaron este precepto. Derivado de esa reforma, se promulgó la Ley Agraria que, a la fecha, continúa rigiendo la vida entre los diferentes actores del campo mexicano.

Si bien la reforma al artículo 27 de nuestra Carta Magna propició un ambiente de certidumbre en la tenencia al tiempo que posibilitó la inversión en las actividades agropecuarias, también es un hecho real que los mecanismos de representatividad del ejido fueron vulnerados.

Ello aún cuando la fracción VII del artículo 27 Constitucional reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales; hace explícito el respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan para el aprovechamiento de sus recursos productivos; establece los procedimientos por los cuales los ejidatarios y comuneros podrán asociarse; y, señala que la asamblea general es la máxima instancia de decisión del ejido o la comunidad y, el comisariado ejidal es el órgano de representación y responsable de la ejecución de las resoluciones que adopte la asamblea.

No obstante es necesario adicionar un párrafo a la fracción VII del artículo 27 de nuestra Carta Magna, con la finalidad de recuperar una facultad que quedó establecida en la Ley Agraria de 1992, quedando explícita la representatividad del comisariado ejidal o de bienes comunales en actos que suelen trascender al núcleo e incidir en su quehacer y futuro.

Para quienes siempre hemos vivido y trabajado en el campo, sabemos que en él suelen entretenerse un conjunto de relaciones, interlocuciones y representatividad que cuando se ven afectadas terminan colapsando el sistema, provocando disgregación y afectando la capacidad de defensa de los intereses de los ejidatarios o los comuneros.

Por ello someto a su consideración la presente iniciativa que adiciona un párrafo a la fracción VII del artículo 27 Constitucional con la finalidad que quede, de forma expresa, la facultad de representación del comisariado ejidal o de bienes comunales en todos aquellos actos que incidan en la vida del núcleo ejidal o comunal.

Por todo lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se adiciona un párrafo a la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 27. ...

...

...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

...

...

...

...

...

Asimismo, la ley le otorga facultades al comisariado ejidal o de bienes comunales para que, en representación del núcleo agrario y como acuerdo de la asamblea general, actúe como apoderado general para realizar los trámites de gestión administrativa, en lo relativo a los permisos de siembra y uso del agua, pleitos, cobranzas y las demás que le sean encomendadas por este órgano supremo.

...

VIII. ...

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de noviembre de 2008.— Diputado Ramón Barajas López (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales.

«Que reforma el artículo 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a cargo de la diputada Beatriz Manrique Guevara, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Beatriz Manrique Guevara, diputada de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante el Pleno de esta honorable asamblea, iniciativa que contiene proyecto de decreto para reformar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

El procedimiento administrativo de inspección y vigilancia que regula la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), constituye un elemento fundamental del sistema de impartición de justicia ambiental en el país. A través de éste las autoridades administrativas competentes vigilan que los particulares cumplan con las disposiciones que prevé dicho ordenamiento y los que de él derivan, e impone sanciones de índole administrativo a los que las incumplen.

En términos generales, el procedimiento de inspección y vigilancia, inicia con una visita de inspección que la auto-

riedad verificadora realiza al particular que se presume pudiera estar incumpliendo alguna disposición ambiental. De esta forma, la autoridad verificadora se constituye en el sitio en el que se ubica la fuente contaminante y constata in situ la forma en la que ésta opera, asentando el resultado de la diligencia en un acta circunstanciada que al término de la diligencia remite a la autoridad ordenadora.

Posteriormente, la autoridad que ordenó la práctica de la visita de inspección determina, a partir del contenido del acta circunstanciada, si es necesario imponer medidas correctivas o de urgente aplicación, en caso de que durante la visita de inspección se hayan constatado afectaciones al medio ambiente de tal magnitud que merezcan una intervención inmediata; asimismo emplaza al presunto responsables para que acuda a manifestar lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes a su causa.

Una vez desahogadas las pruebas que, en su caso, hayan sido ofrecidas por el interesado, la autoridad pone a disposición de éste las constancias que integran el expediente para que formule sus alegatos en los que expresa porque considera que le asiste la razón. Finalmente, la autoridad dicta la resolución administrativa correspondiente, en donde determina si el presunto responsable incumplió o no con sus obligaciones ambientales y, en su caso, impone las sanciones que conforme a derecho corresponden.

En este orden de ideas, es factible afirmar que el procedimiento administrativo de inspección y vigilancia está integrado de tres etapas procesales bien diferenciadas: i) la etapa de planteamiento (materializado con la visita de inspección) ii) la etapa probatoria (materializada con el ofrecimiento y desahogo de pruebas; y iii) la etapa de resolución (materializada con la presentación de alegatos y la emisión de la resolución administrativa).

Ahora bien, es importante señalar que las disposiciones que actualmente regulan este procedimiento presentan las siguientes imprecisiones que la iniciativa que se pone a consideración de la Cámara de Diputados pretende resolver:

1. En el primer párrafo del artículo 167 de la LGEEPA, no se establece un término máximo para que la autoridad resuelva sobre la procedencia de instaurar o no un procedimiento administrativo y emplazar a éste al presunto responsable.

En la actualidad el precepto en cita dispone lo siguiente:

“Recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, requerirá al interesado, cuando proceda... para que adopte de inmediato las medidas correctivas o de urgente aplicación... Asimismo, deberá señalarse al interesado que cuenta con un término de quince días para que exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que considere procedentes en relación con la actuación de la secretaría”.

Como se desprende de este precepto, solamente se prevé el término que el interesado tendrá para ofrecer pruebas, lo que presupone que el particular ya ha sido emplazado, pero no indica cuál es el tiempo máximo que la autoridad ordenadora tiene para llevar a cabo el emplazamiento, una vez que ha recibido el acta de inspección.

Para subsanar esta situación, se propone adicionar un párrafo tercero al artículo 167 de la LGEEPA, recorriéndose los demás párrafos en su orden, a efecto de prever que el emplazamiento al procedimiento debe llevarse a cabo dentro de los quince días hábiles posteriores a que se concluya con la visita de inspección, esto sin perjuicio de que la autoridad –con anterioridad al emplazamiento– requiera al interesado para que adopte las medidas correctivas o de urgente aplicación que considere necesarias, en aquellos casos en los que durante la visita de inspección se constaten afectaciones al medio ambiente de tal magnitud que merezcan una intervención inmediata de parte de la autoridad.

2. En ese sentido, el tercer párrafo del artículo 167 de la LGEEPA no señala el plazo en el que la autoridad deberá poner a disposición del interesado las constancias que integran el expediente a efecto de que cuente con los elementos necesarios para formular sus alegatos. Por ello, se propone reformar el tercer párrafo del citado precepto, a efecto de establecer que una vez que hayan sido desahogadas las pruebas ofrecidas por el interesado o bien que haya transcurrido el término previsto para tales efectos, sin que se haya hecho uso de este derecho, la autoridad, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la actualización de esta hipótesis, declarará concluido el periodo probatorio y pondrá a disposición del interesado las constancias que integran el expediente a efecto de que esté en posibilidad de formular sus alegatos.

Estas disposiciones se complementarán con lo que actualmente prevé el primer párrafo del artículo 168 de la LGE-

EPA, que obliga a la autoridad ordenadora a emitir la resolución administrativa que pone fin al procedimiento de inspección y vigilancia, dentro de los 20 días hábiles siguientes a la fecha en la que se reciban los alegatos o a que transcurra el termino previsto para tales efectos sin que se haya hecho uso de este derecho.

Con la reforma que se plantea se pretende limitar la discrecionalidad que actualmente tienen las autoridades administrativas, para determinar el momento en el que se da inicio a ciertas etapas del procedimiento de inspección y vigilancia en materia ambiental, estableciendo, por disposición de la ley, el tiempo que como máximo deberá existir entre la conclusión de una etapa del procedimiento y el inicio de la siguiente etapa, a fin de garantizar la sustanciación concatenada de dicho procedimiento administrativo.

Por lo expuesto, la que suscribe, diputada de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, del Partido Verde Ecologista de México somete a la consideración de la asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Artículo Único. Se reforma el artículo 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para quedar como sigue:

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Artículo 167. Cuando del contenido del acta de inspección se desprendan actos, hechos u omisiones que pudieran constituir violaciones a las disposiciones contenidas en este ordenamiento o a las que del mismo derivan, la autoridad ordenadora requerirá al interesado, cuando proceda, para que adopte de inmediato las medidas correctivas o de urgente aplicación que, en su caso, resulten necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, así como con los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas, señalando el plazo que se otorga para su cumplimiento.

En el mismo acto o con posterioridad, la autoridad emplazará al interesado para que dentro del término de quince días hábiles, exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que considere procedentes en relación con la actuación de la secretaría.

El aplazamiento deberá practicarse dentro de los quince días hábiles siguiente a que concluya la visita de inspección, sin perjuicio de que la autoridad requiera previamente al interesado para que adopte las medidas correctivas o de urgente aplicación que considere necesarias.

Dentro de los cinco días posteriores a que se concluya con el deshago de las pruebas ofrecidas por el interesado, o bien transcurrido el término referido en el segundo párrafo de este artículo sin que se haya hecho uso de este derecho, la autoridad declarará concluido el periodo probatorio y en el mismo acto pondrá a disposición del interesado las actuaciones que consten en el expediente para que dentro del término de tres días hábiles formule sus alegatos por escrito.

Transitorios

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 21 de octubre de 2008.— Diputada Beatriz Manrique Guevara (rúbrica).»

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

«Que reforma el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y expide la Ley General de Archivos, a cargo del diputado Fernando Enrique Mayans Canabal, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Fernando Enrique Mayans Canabal, diputado federal a la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, 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 Mexi-

canos, me permito presentar la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada en 1948 por la Organización de las Naciones Unidas, al reconocer por primera vez el derecho de todo individuo a la libertad de expresión y de opinión, incluyó, el de no ser molestado a causa de sus opiniones, así como a investigar y recibir información e ideas y difundirlas, sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión, salvo las que impone el derecho de terceros.

Durante los últimos años, México ha experimentado un proceso inagotable y permanente de discusión y análisis en el ámbito de los tres poderes y con la participación de importantes sectores de la sociedad, en uno de los temas de gran trascendencia para la construcción y consolidación de nuestra democracia, como lo es el del acceso a la información pública gubernamental por parte de los ciudadanos.

El derecho fundamental de acceso de toda persona a la información gubernamental, fue incorporado desde el año de 1977 en nuestro código político; y no fue hasta el 30 de abril de 2002 que el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de junio del mismo año.

Mediante decreto aprobado también por el Congreso de la Unión, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de julio de 2007, se establecieron en el artículo 6 de nuestra ley fundamental los principios y bases que garantizan el ejercicio del derecho de acceso a la información, y que deberán respetar y observar la Federación, los estados y el Distrito Federal.

Entre otros principios destacan: el de máxima publicidad, el que la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida; el de que toda persona, tiene acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos; el establecimiento de mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos; el que los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos; entre otros.

A pesar de que este proceso de cambios ha sido lento, no hay que dejar de reconocer que se han sentado las bases y condiciones para satisfacer la necesidad imperiosa de alcanzar credibilidad y confianza en las instituciones del Estado, y revertir la poca credibilidad que la sociedad tiene sobre la gestión de las instituciones públicas. Pero lo más importante, el que los ciudadanos puedan exigirle cuentas a sus gobernantes en todo momento, como parte del ejercicio de su derecho para hacerlo.

Reconociendo que nuestro máximo órgano jurisdiccional, ha sostenido que el acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos; es imprescindible seguir implementando desde el ámbito de los tres poderes y órdenes de gobierno, las acciones y las fórmulas que permitan al Estado mexicano garantizarle a los ciudadanos el ejercicio de este vital derecho para el respeto y disfrute de otros derechos humanos fundamentales.

Por ello, me permito presentar esta propuesta que pretende desarrollar y dar plena vigencia a uno de esos principios constitucionales que dan sustento al derecho de todo ciudadano al acceso a la información pública, tal como lo es de la preservación obligada de la documentación pública, por parte de todo ente u organismo público.

Desde una perspectiva garantista, no puede ejercerse un derecho si no existen los mecanismos que aseguren su disfrute y ejercicio; y un instrumento que contribuye al estado mexicano a cumplir con esa obligación frente a sus ciudadanos, es precisamente un ordenamiento legal cuyas normas regulen de manera clara y particular la organización y el manejo de toda la información documental que se genera en el quehacer estatal público y de gobierno.

El espíritu de la presente iniciativa, también se orienta a alcanzar y cumplir algunos de los objetivos trazados en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, como lo son el de proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y con ello, contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del estado de derecho.

Es de resaltar, que en cuanto a la materia archivística la legislación vigente, tan sólo prevé:

1. La integración en cada dependencia o entidad de un Comité de Información que tendrá entre otras funciones, la de establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, y la organización de archivos. Así como elaborar un programa que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos; y

2. La facultad del Archivo General de la Nación para elaborar, en coordinación con el Instituto, los criterios para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades.

Estas disposiciones son importantes pero insuficientes para establecer y consolidar en el país, no tan sólo una política sino una auténtica cultura de preservación y cuidado de nuestra memoria histórica documental.

Compañeras y compañeros diputados: la democratización del país, y la interrelación armónica que debe existir entre gobernantes y gobernados, obliga a todos los poderes a profundizar en acciones dirigidas, –cada uno en su esfera, bien sea federal o local– a propiciar el funcionamiento institucional eficiente y eficaz de los poderes públicos, el orden y el control en la organización y manejo de la información relativa a la gestión pública gubernamental.

Atender la exigencia social de preservar el estado de derecho, en el que la transparencia y el acceso a la información, sean norma permanente, requiere en gran medida de un instrumento jurídico que de manera integral organice, custodie, resguarde, seleccione, y depure los documentos que forman los archivos de nuestra nación.

Por lo anterior expuesto me permito someter a la consideración del pleno de esta soberanía, la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se expide la Ley General de Archivos.

Artículo Primero. Se reforma el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6. ...

...

I. a VII. ...

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos responsables de concentrar, conservar, resguardar los documentos de los sujetos obligados por la ley, a fin de preservar el patrimonio documental histórico, cultural y social de la nación.

El organismo público que establezca el Congreso de la Unión, se denominará Archivo General de la Nación y contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

El Presidente del Archivo General de la Nación será elegido por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Durará cinco años en su encargo, no podrá ser reelecto y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Este organismo contará con una Junta de Gobierno que se integrará por su titular y por los responsables de los archivos de cada uno de los poderes de la Unión y los organismos autónomos.

El Presidente del Archivo General de la Nación presentará anualmente un informe de actividades a los Poderes de la Unión y deberá comparecer pata tal efecto ante las Cámara del Congreso.

Artículo Segundo. Se propone una iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Archivos, para quedar como sigue:

Ley General de Archivos

Capítulo I Disposiciones generales

Artículo 1. La presente ley tiene por objeto regular el funcionamiento de los archivos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, así como de los órganos constitucionales autónomos.

Artículo 2. Para efectos de esta ley se entiende por:

I.- **Archivo.**- Los conjuntos orgánicos de documentos organizados y reunidos por Instituciones Públicas en el ejercicio de sus funciones, ubicados en edificios construidos especialmente para el adecuado resguardo de la memoria mexicana declarados custodios de la identidad nacional;

II.- **AGN.**- Archivo General de la Nación;

III.- **Documento.**- Todo registro de información contenido en un soporte sin importar la estructura material, que puede ser utilizado como prueba, toma de decisiones o para consulta;

IV.- **Fondo.**- El conjunto de documentos que se producen o se reciben por una institución, organismo o servidor público sin importar el soporte que lo contenga de acuerdo a las funciones específicas de su origen y tendrá tantas subdivisiones como subordinaciones administrativas se requieran de acuerdo a un orden funcional, en beneficio y modernización de la Administración Pública, autorizado sin menoscabo o ruptura del flujo documental;

V.- **Reglamento.**- Reglamento de la Ley Federal de Archivos;

VI.- **Sección.**- El conjunto de documentos que se generan en las dependencias subordinadas a una institución o servidor público el cual dependerá de las subordinaciones administrativas que integran el AGN;

VII.- **Serie.**- El conjunto de documentos generados o recibidos en las jefaturas u oficinas de una institución u organismo público o por servidor público, dependiente de funciones específicas, los cuales deberán contemplar una organicidad coherente y homogénea de acuerdo a la naturaleza de sus funciones; y

Artículo 3. Todos los documentos son bienes muebles y forman parte del patrimonio cultural y científico de la Nación. La determinación del valor administrativo e histórico del documento corresponderá al AGN.

Se considera de valor administrativo e histórico aquellos documentos textuales, manuscritos o impresos gráficos, audiovisuales, sonoros, ópticos y legibles por máquina, asimismo, los documentos electrónicos que por su contenido,

sirvan como testimonio, tales como actas, acuerdos, cartas, decretos, informes, leyes, resoluciones, mapas, planos, carteles, tratados, sentencias, fotografías, filmes, grabaciones, cintas magnetofónicas, “diskettes” y todos los contenidos en el Reglamento.

Artículo 4. El patrimonio documental propiedad de la Nación, es inalienable e intransferible y no podrá salir del país, sin autorización de autoridad competente, excepto para fines de difusión, intercambio cultural y cooperación internacional en materia de investigación y docencia, con su respectivo seguro y adecuado resguardo de la memoria histórica mexicana y previo permiso del AGN bajo las disposiciones que para tal efecto señale el propio Reglamento.

Forman parte del patrimonio documental los documentos de cualquier época, generados, conservados o reunidos en el ejercicio de la Administración Pública, que hayan sido dictaminados como tales por el AGN para el desarrollo de la ciencia archivística; así como todos los generados a nivel nacional.

Los documentos cuentan con tres edades:

I. La denominada como de trámite, en la que se desarrollan el proceso administrativo o de gestión;

II. La denominada de concentración, en la que los documentos han cumplido una vigencia en el trámite y son concentrados en un archivo, y

III. La denominada histórica, en la cual los documentos han pasado por las dos edades anteriores concluyéndolas.

Artículo 5. Los documentos que se consideren de valor administrativo, jurídico, fiscal e histórico deben de ser custodiados, una vez cumplidas sus vigencias, serán transferidos en dos tiempos a cada uno de los archivos de concentración e históricos de los tres poderes de la federación, estados y municipios respectivamente.

Artículo 6. Los documentos mexicanos repatriados, con valor administrativo, histórico, eclesiásticos, fiscales, contables e informáticos, que ingresen al país estarán exentos de impuestos y serán dictaminados por el AGN.

Artículo 7. Los actos jurídicos de transferencia de propiedad y usufructo de documentos de la segunda y tercera edad, que pasen a ser propiedad de cada uno de los archi-

vos de la Federación estarán exentos de pago de impuestos o cualquier tipo de gravamen.

Artículo 8. Los documentos producidos en cada uno de los tres poderes de la Federación, así como de los estados y municipios como consecuencia de su gestión, cualquiera que sea su soporte, serán propiedad de estas instituciones durante su gestión y permanencia en sus respectivos archivos.

Artículo 9. Se tendrá libre acceso a todos los documentos que produzcan o custodien las instituciones. Los documentos se considerarán reservados de conformidad con las disposiciones relativas de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Artículo 10. La documentación que genere la Administración Pública Federal deberá conservarse, y en el caso de fusión de alguna institución, su documentación y transferencia a los archivos de la segunda y tercera edad, deberán mantenerse con respeto al Principio de Procedencia de acuerdo al Reglamento.

Artículo 11. Para el caso de que alguna dependencia de la Administración Pública Federal desaparezca por decreto o por cualquier otro medio, legal o no, el AGN dispondrá lo necesario para que todos los documentos y los respectivos instrumentos de descripción, que no se transfieran a otra dependencia que asuma las atribuciones de la extinta, sean trasladados directamente a los Archivos que correspondan de conformidad con la presente ley.

Artículo 12. El presidente de la República y los servidores públicos de la federación, al terminar sus funciones, entregarán a los archivos de la segunda edad de las instituciones respectivas donde prestaban sus servicios, los documentos que concluyan con motivo de su gestión en la Administración Pública.

Artículo 13. Los documentos donados a cada uno de los archivos de los poderes de la Federación, así como de los correspondientes, serán conservados bajo instrucciones del donante o de quien él indicare y la normatividad debe ajustarse a la normatividad que rijan al donatario.

Artículo 14. El AGN y los Archivos de la Federación podrán asesorar en materia de archivística a las instituciones privadas y a los particulares, cuando estas lo soliciten.

Artículo 15. Las estaciones de radio y televisión, privadas y las que dependan del gobierno federal permitirán semestralmente a los archivos históricos federales copiar aquellos documentales que hayan difundido por ese medio con un contenido cívico, político, cultural, educativo, informativo, científico o tecnológico para que formen parte del patrimonio de los archivos históricos federales. Para el cumplimiento de lo anterior las estaciones deberán proporcionar todas las facilidades técnicas.

Artículo 16. Los documentos que obren en los archivos de la Federación podrán ser consultados en cualquier momento siempre que no exista reserva o clasificación de la información en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Capítulo II De los Archivos

Artículo 17. Los archivos federales adoptarán para la organización de sus acervos documentales, los siguientes sistemas de organización:

I.- **Orgánico.**- A la documentación que nace dentro de la Administración Pública de acuerdo al contexto del organismo productor sujeto a los manuales de organización administrativa;

II.- **Funcional.**- A la documentación que posibilita organizar los archivos de acuerdo a las funciones específicas que marcan los manuales de procedimientos, siempre y cuando se encuentren debidamente estructurados de acuerdo a los organigramas que conforman las instituciones, emanados de un decreto, reglamento o ley, y

III.- **Orgánico.**- Funcional: a aquella documentación que nace de la fusión de los elementos que se contemplan en la génesis documental de acuerdo al organismo y las funciones donde se produjo.

Artículo 18. Los archivos federales emplearán cualquiera de los tres sistemas de organización dependiendo de las condiciones en que se encuentren sus acervos.

Artículo 19. Los archivos federales respetarán los principios “de Procedencia” y “de Orden Original”, de conformidad con lo que establezca la normatividad internacional.

Artículo 20. Las dependencias de la Administración Pública Federal y los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos determinarán los periodos de las edades de los documentos, de conformidad con la naturaleza de sus actividades.

La determinación deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, a través de reglamentos o acuerdos.

En cualquier caso, la determinación podrá establecerse en las leyes de la materia correspondiente.

En caso de que no exista determinación en las leyes o reglamentos de la materia, se estará a lo que establece esta ley.

La vigencia establecida para la documentación de los archivos federales de la primera edad será de cinco años, a partir de su fecha de generación, excepto los archivos judiciales, que deberán ser transferidos con inventario a sus respectivos archivos de concentración, en el mismo término.

La vigencia de la segunda edad para la documentación de los archivos federales de concentración será de veinticinco años, después de la primera transferencia debidamente inventariada por el Archivo de Trámite.

La vigencia establecida para la documentación de los archivos históricos o de la tercera edad será de resguardo en forma permanente, después de haber recibido la segunda transferencia y, haber cumplido la vigencia de 30 años sumados desde la primera edad, estos documentos serán debidamente inventariados por el archivo de concentración al entregarlas al archivo histórico.

En ningún caso se considerará a las edades de los documentos como reserva legal para el acceso a la información, en su caso, se estará a la ley de la materia.

Artículo 21. Una vez concluida la vigencia de conservación de la documentación que resguardan los archivos de trámite federales, a los que se permita o no el acceso al público, deberán prepararse para su entrega con los fondos y series documentales, así como con sus respectivos cuadros de organización científica para transferirla al archivo de concentración, iniciando con ello la primera transferencia obligatoria y legal.

Artículo 22. Una vez concluida la vigencia de la documentación que resguardan los archivos de concentración federales ésta deberá prepararse para su entrega con los

fondos y series documentales, así como con sus respectivos cuadros de organización científica para transferirla al archivo histórico, iniciando con ello la segunda transferencia obligatoria y legal.

Artículo 23. El Archivo del Poder Judicial de la Federación determinará la vigencia de la documentación administrativa e histórica a través del Consejo de la Judicatura Federal.

Artículo 24. Los usuarios que utilicen los Fondos Documentales de cada uno de los archivos federales de la tercera edad, entregarán, cuando éstos lo soliciten por considerarlos de importante valor bibliográfico, un ejemplar impreso o electrónico del resultado de su estudio o investigación y darán los créditos de acuerdo a la propiedad intelectual y al Reglamento de la Ley Federal de Archivos.

Artículo 25. Los archivos de cada uno de los tres Poderes de la Federación y los órganos constitucionales autónomos tendrán las siguientes atribuciones:

I. Reunir, analizar, identificar, ordenar, clasificar, describir, seleccionar, conservar, administrar y facilitar los documentos que constituyen el patrimonio documental de la Nación;

II. Preparar y publicar guías, inventarios, catálogos, índices, registros, censos y otros instrumentos de descripción que faciliten la organización y consulta de sus fondos de acuerdo al tipo de Archivo;

III. Preparar y editar publicaciones con temas que versen sobre cada uno de sus archivos, así como sobre archivística y ciencias afines;

IV. Obtener originales, copias o reproducciones de los documentos conservados en otros archivos del país o del extranjero, que sean de interés científico, cultural, administrativo e histórico;

V. Solicitar y recibir de las instituciones privadas la correspondiente información sobre los documentos de valor que obren en su poder, a fin de realizar inventarios, índices, registros y censos de sus documentos;

VI. Expedir todo tipo de certificaciones, con base a los Fondos Documentales que resguarde la institución;

VII. Coadyuvar a la investigación científica y tecnológica a través de los fondos documentales;

VIII. Suministrar a los usuarios la información solicitada, excepto cuando los documentos pertenezcan a los Archivos de trámite y Concentración;

IX. Asesorar en materia archivística a los archivos privados cuando éstos lo soliciten;

X. Participar ante Organismos Nacionales e Internacionales de la materia;

XI. Celebrar convenios con instituciones públicas y privadas nacionales e internacionales en materia de archivos,

XII. Denunciar ante el AGN, las irregularidades de conformidad al Código de Ética Archivístico Universal.

Artículo 26. Los archivos de cada uno de los tres poderes de la Federación y órganos constitucionales autónomos contarán con el personal profesional suficiente para cumplir sus funciones. Para el caso de las funciones archivísticas y bibliotecológicas deberá preferirse a quien cuente con grado de licenciatura en la materia.

Artículo 27. Los archivos históricos de la federación y órganos constitucionales autónomos tendrán coordinación con los archivos Estatales y Municipales con funciones específicas para el debido desarrollo documental.

Artículo 28. El acceso a los documentos de la primera y segunda edad que obren en los archivos de los Poderes de la Federación y órganos constitucionales autónomos, que contengan datos referentes a la intimidad de las personas, estarán reservados a éstas. La autoridad competente podrá consultar los mismos mediante mandato judicial.

Artículo 29. El derecho de acceso a los archivos estará en cumplimiento al artículo 6 Constitucional de los tres poderes de la Federación y órganos constitucionales autónomos y se restringirá de acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Capítulo III

De los requisitos y atribuciones de los titulares de Archivos de Concentración e Históricos

Artículo 30. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, así como los órganos constitucionales autónomos, en sus respectivas competencias emitirán una

convocatoria para quienes aspiren a ocupar la titularidad de un archivo federal.

El personal y demás servidores públicos adscritos a los archivos federales, cumplirán los requisitos de ingreso y promoción que establezca el servicio civil de carrera, contemplado en el Reglamento de ésta Ley.

Artículo 31. Los aspirantes a la titularidad de algún archivo federal, previo examen de oposición, deberán de cumplir con los siguientes requisitos:

I. Ser mexicano por nacimiento o hijo de padres mexicanos;

II. Gozar de sus derechos civiles y políticos;

III. Poseer título profesional en Archivología, Bibliotecología, Historia, o Administración Pública;

IV. Contar con cinco años de experiencia de acuerdo al tipo o clase de archivo que vaya a administrar;

V. Gozar de prestigio profesional; y

VI. No haber sido condenado por delito que amerite pena corporal.

Artículo 32. Los archivos del Poder Ejecutivo se coordinarán técnica y académicamente con el AGN y los Archivos de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los órganos constitucionales autónomos.

Para el caso de los documentos de la tercera edad, los archivos deberán transferirse al AGN.

Artículo 33. El nombramiento de los titulares de los Archivos Generales de concentración históricos, de los tres Poderes de la Federación, corresponderá a cada Poder.

Artículo 34. Los titulares de los Archivos de Concentración e Históricos de cada uno de los tres poderes de la Federación y de los órganos constitucionales autónomos tendrán las siguientes facultades:

I. Planificar, organizar, dirigir, coordinar, evaluar, transferir y controlar la documentación administrativa e histórica;

II. Emitir dictámenes diplomáticos y sigilográficos entendiendo como tales a las ciencias encargadas de la legitimidad y autenticidad del documento y del estudio de los sellos y en materia archivística de los documentos que le sean solicitados por autoridad judicial;

III. Proponer al Ejecutivo, a juicio del AGN, la declaratoria de utilidad pública de aquéllos documentos que tuvieren valor administrativo e histórico;

IV. Elaborar instrumentos de descripción necesarios para la eficiencia del servicio público;

V. Observar la aplicación de políticas archivísticas y asesorar técnicamente al personal de las instituciones que lo requieran y soliciten;

VI. Promover el intercambio con las instituciones nacionales e Internacionales públicas y privadas dedicadas al estudio de la archivística, así como participar en forma conjunta, con el fin de mantener actualizadas las técnicas;

VII. Coadyuvar a la investigación científica y tecnológica a través de los fondos documentales;

VIII. Proponer medidas de preservación del Patrimonio Documental, efectuar los servicios de restauración y reprografía de los documentos, con los cuidados que se requiera;

IX. Presentar el anteproyecto de programas y de presupuesto ante la autoridad correspondiente;

X. Gestionar la dotación de los recursos necesarios para el desarrollo de sus funciones;

XI. Autorizar las copias certificadas de los documentos que se expidan, y

XII. Las demás que le confiera la Ley.

Capítulo IV Del Archivo General de la Nación

Artículo 35. El AGN es un órgano con autonomía de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propio cuya función será la de proteger, conservar y resguardar los Archivos de la Administración Pública Fe-

deral, de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como de los órganos dotados de autonomía previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 36. El AGN dictará las normas para el análisis, identificación, ordenación clasificación, descripción, conservación, valoración, selección y eliminación, de toda documentación. Será considerado como un órgano de estructura análoga a los que señala el artículo 3 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Artículo 37. El AGN tendrá una Junta de Gobierno que estará formada:

I. Un Presidente;

II. Un Secretario técnico y

III. Los Vocales que serán los representantes de los siguientes órganos:

a) Un representante por cada Cámara del Congreso de la Unión;

b) Un representante del Poder Ejecutivo Federal;

c) Un representante del Poder Judicial de la Federación; y

d) Un representante por cada uno de los órganos que cuente con autonomía constitucional.

El Presidente del Archivo General de la Nación, será elegido por las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Diputados, y en los recesos del Congreso por mayoría calificada de la Comisión Permanente.

El Secretario Técnico, será nombrado a propuesta del Presidente del AGN y con el voto mayoritario de los integrantes de la Junta de Gobierno. Asimismo, los vocales serán designados de manera independiente por cada órgano de los tres poderes y órganos con autonomía constitucional.

Artículo 38. La Junta de Gobierno tendrá las siguientes facultades:

I. Establecer políticas para optimizar la organización científica de los archivos mexicanos;

II. Unificar la terminología y desarrollar una cultura archivística de acuerdo a nuestra tradición documental, y a lo que establezcan las normas internacionales;

III. Establecer técnicas de conservación y preservación de los documentos;

IV. Determinar las técnicas de valoración, selección y eliminación de documentos, de acuerdo a los lineamientos y a las normas internacionales;

V. Promover las técnicas y políticas de consulta y vigilancia de la documentación que se resguarda en los archivos del país;

VI. Celebrar convenios de carácter nacional e internacional con organismos en materia de valoración y selección documental;

VII. Coadyuvar con los titulares de los Archivos del país en la valoración y selección de documentos, determinando sus vigencias de conservación por términos de ley para trasladarlos a los archivos históricos o eliminarlos;

VIII. Realizar seminarios, congresos, cursos, talleres de capacitación y actualización al personal que labora en los archivos del país;

IX. Recopilar toda la normatividad y bibliografía en materia de archivos, así como promover su difusión en el país;

X. Valorar y seleccionar la documentación por serie, de acuerdo a los Cuadros de Organización Científica;

XI. Declarar cuáles documentos serán considerados de acceso restringido;

XII. Celebrar convenios de colaboración con estados y municipios en materia de archivo;

XIII. Aprobar el proyecto de programas y presupuesto presentado por el titular del archivo, y

XIV. Las demás que le confiera la Ley y el Reglamento.

Capítulo V Del Presupuesto

Artículo 39. El gobierno federal otorgará a los archivos el presupuesto necesario que les permita cubrir sus necesidades, para su óptimo desarrollo, control y calidad de la información.

Capítulo VI De los Documentos

Artículo 40. Los archivos contarán con toda clase de documentos, sean impresos en papel o electrónicos independientemente de su formato o soporte.

Artículo 41. El Reglamento de esta ley contendrá los lineamientos generales de adaptación reconocimiento y elaboración de los estándares, formatos, instrucciones y códigos calificadores para los documentos electrónicos destinados al intercambio electrónico de datos. Para su elaboración deberá tomarse en cuenta la experiencia de las instituciones que recurren a la tecnología digital para producir, procesar, almacenar, comunicar y utilizar la información que manejan durante sus actividades y operaciones.

Artículo 42. El documento electrónico será considerado un medio probatorio de la información contenida en el mismo, así como su reproducción en papel.

Artículo 43. Para cualquier efecto legal se exige que ciertos documentos, registros, datos o información sean mantenidos archivados. Se entenderá que se cumple con dicha exigencia si se satisfacen los siguientes requisitos:

I. Que la información sea accesible y esté disponible de manera que pueda ser utilizada en todo momento;

II. Que la información se haya mantenido en el formato en que fue generada, transmitida o recibida; y

III. Que la información permita identificar y autenticar el origen y el destino del documento electrónico y la fecha de su transmisión o recepción.

Artículo 44. Se presume la titularidad de un documento electrónico cuando es firmado electrónicamente y enviado por el creador del mismo.

Artículo 45. Para los efectos de las relaciones entre un generador y un destinatario, se presume que el documento

electrónico proviene del generador, si éste fue comunicado por alguien autorizado y con poder suficiente para actuar en representación del generador, respecto de ese documento electrónico.

Capítulo VII De los Delitos

Artículo 46. Se impondrá de dos a seis años de prisión y una multa de 100 a 300 veces el salario mínimo vigente, al que trafique, revele, reproduzca, altere, proporcione, intercambie o extraiga del país sin autorización de la autoridad competente documentos administrativos, históricos, fiscales, contables o informáticos, a los que se refiere el artículo 6 de esta ley.

La misma pena será impuesta al funcionario público de los gobiernos federal o estatal o de los municipios, de organismos públicos descentralizados, de empresas de participación estatal o de servicios públicos, federales o locales, que conforme al marco normativo tengan bajo su más estricta responsabilidad el resguardo de los documentos señalados en el párrafo anterior.

Artículo 47. Se impondrán dos años y multa de 100 a 300 veces el salario mínimo vigente al que no realice la entrega de los documentos administrativos, históricos, fiscales, contables o informáticos a los respectivos archivos.

Artículo 48. Se impondrá de tres a seis años de prisión y multa de 200 a 400 veces el salario mínimo vigente, al que ilegalmente tenga en su poder documentos administrativos, históricos, fiscales, contables o informáticos, a los que se refiere el artículo 6 de esta Ley y lesiones o cause perjuicio a cualesquiera de los bienes muebles que refiere el capítulo VI denominado de los documentos de esta ley.

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente ordenamiento.

Tercero. Los recursos humanos, materiales y presupuestales con que actualmente cuenta el Archivo General de la Nación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, pasarán a formar parte del Archivo General de la Nación como organismo con autonomía de gestión y

presupuestaria, preservándose y respetándose en todo momento los derechos laborales de los trabajadores.

Cuarto. Los actuales funcionarios del Archivo General de la Nación permanecerán en sus cargos hasta que se haga la designación correspondiente, conforme a lo dispuesto por esta ley.

Quinto. El Reglamento Interior del Archivo General de la Nación será expedido por su Junta de Gobierno dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley y deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Sexto. La Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en su caso, emitirá las bases de convocatoria para aspirar a ocupar el cargo de Presidente del Archivo de la Nación, en un plazo que no deberá exceder de noventa días siguientes a aquél en que esta Ley entre en vigor.

Palacio Legislativo de San Lázaro a los veintitrés días del mes de octubre de 2008.— Diputado Fernando Enrique Mayans Canabal (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con opinión de Presupuesto y Cuenta Pública.

«Que reforma el inciso h) fracción I del artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, suscrita por los diputados Javier Guerrero García, Horacio Garza Garza e Ismael Ordaz Jiménez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Los suscritos, diputados Javier Guerrero García, Horacio Garza Garza e Ismael Ordaz Jiménez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de esta soberanía

iniciativa con proyecto de decreto que reforma el inciso h), fracción I, del artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Hoy, México está en una posición privilegiada para regresar a los primerísimos planos de la minería y de la metalurgia a escala mundial. Sin embargo, apenas el 20 por ciento del potencial minero del país ha sido explotado. Los informes conocidos permiten llegar a afirmar que sólo la quinta parte de la población del mundo, y que habita en los países más avanzados, aprovecha las maravillas de los minerales.

Algunos países de Europa padecen ciertos problemas respecto a sus reservas. En Asia, Japón importa casi todos los minerales y metales que, hoy por hoy, emplea. Por otra parte, la mayoría de las reservas en minerales se halla en los países que, como México, se han colocado en el arranque de un desarrollo sostenido. Seguido por Estados Unidos de América, México es el principal productor de plata en el mundo.

Entre los siglos XIX y XX, México ha producido 6 mil 966 millones de onzas de plata, cantidad mayor a toda la producción mundial hasta el siglo XV. Sólo hasta 1991, produjo el 23.7 por ciento de toda la producción histórica mundial, colocándose así en el primer productor de plata. Hidalgo del Parral, Chihuahua y Mineral de Pachuca, en Hidalgo, han sobrepasado la producción de un billón de onzas troy.

A partir de 2006 fue sustituido por Perú, que produjo 3 mil 380 toneladas, equivalentes al 16 por ciento mundial. México logró el 14 por ciento. La Cámara Minera de México señala que en 2005 la producción de plata fue de 3 mil 213 toneladas en bruto; en 2006, según informó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la producción disminuyó 13 por ciento, siendo el volumen total de 2 mil 147 toneladas.

Los principales yacimientos de plata se encuentran en Zacatecas, Durango, Chihuahua, Guanajuato, Querétaro, Sonora, Jalisco e Hidalgo. La mina en explotación más importante es Fresnillo, en Zacatecas. La refinación se hace en San Luis Potosí y Torreón.

Hoy vemos las consecuencias del descuido de la minería, de la inexistencia de políticas públicas encaminadas a for-

talecer un rubro económico del que nos sostuvimos más de 350 años. Los inversionistas extranjeros están ganando con lo que nuestro subsuelo produce, mientras los mexicanos no podemos competir en la minería, ya que las instituciones bancarias del país no ofrecen planes de financiamiento adecuados. Fortalecer la industria minera de la plata significa contar con un renglón económico que proporciona fuentes de trabajo, competitividad, estímulo a la creatividad, al mercado interno y las exportaciones.

En 2005, México exportó 2 mil 850 toneladas de plata en bruto, equivalentes a la cuarta parte de las exportaciones no petroleras. Nada desdeñable si se atiende a la demanda mundial de plata y al precio. El promedio del precio internacional de plata en 2006 fue de 11.90 dólares. Desde la tercera semana de febrero hasta la segunda de abril, la onza de plata se cotizó en casi 14 dólares. Es decir, hubo un aumento de más de 2 dólares por onza, precisamente cuando México disminuyó su producción.

Cabe decir que algunos analistas señalan que si el incremento del precio de la plata se mantiene constante –en 45 por ciento, como sucedió el año pasado–, podría llegar a costar 82 dólares la onza en 5 años.

En relación con la industria artesanal de artículos de plata, cabe señalar que países como China cuentan con apoyos fiscales para la instalación de fábricas de joyería de plata, es decir, se cuenta con apoyo gubernamental que hace que la plata sea más barata que en otros países. Empresas chinas copian constantemente los modelos y diseños mexicanos, pero también han mejorado su calidad de exportación, provocando que muchos de los importadores de Estados Unidos de América y Europa tengan mayor relación comercial con empresas de oriente que con empresas mexicanas.

El diseño de joyería en plata se concentra en Guanajuato y Taxco, siendo ésta última la ciudad que mayores esfuerzos ha realizado para estimular el diseño desde 1931, con la instalación del taller-escuela de platería William Spratling. La oferta de plata en Taxco está dirigida al turismo internacional, la que constituye 20 por ciento del total de la venta de joyería en México.

Por otro lado, los talleres de platería en México son industrias artesanales de reducida escala, prácticamente familiares. La mayor parte, alrededor de tres mil, se sitúan en Guadalajara. Es ahí donde se transmiten los conocimientos para la elaboración de piezas de joyería y orfebrería.

Nuestras raíces culturales están vinculadas a la plata. Españoles e indígenas unieron técnica y maestría, dando origen a la orfebrería mexicana virreinal de inestimable valor artístico e histórico. La joyería mexicana, incluso en la actualidad, es muy estimada en el mercado internacional.

Hoy, México aporta la materia prima —cada vez menos, como se infiere en las cifras antes mencionadas— y los europeos el diseño. Diversos estudios señalan que los consumidores mexicanos, pese a mostrar una mayor intención de compra de plata mexicana, terminan prefiriendo marcas extranjeras sobre las nacionales por varias razones.

Sería lamentable dejar que la industria de la plata se hunda. Es parte de nuestra identidad cultural y nos puede reportar cuantiosos beneficios. Por ello, consideramos que, con fundamento en lo establecido en el artículo 25 constitucional, el Estado debe atender a la platería de manera integral, desde su extracción hasta la promoción de los productos finales.

Por lo anterior, consideramos necesario que así como se estimula la exportación de bienes y servicios con tasa cero por ciento del impuesto al valor agregado en ventas al mayoreo, los artículos de orfebrería de plata también cuenten con el mismo tratamiento que se otorga al oro, a fin de estimular la actividad de la orfebrería de la plata en el país.

Por lo expuesto, sometemos a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el inciso h), fracción I, del artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado

Único. Se reforma el inciso h), fracción I, del artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para quedar como sigue:

Artículo 2-A. ...

I. ...

a) a g) ...

h) Oro, plata, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales y lingotes, cuyo contenido mínimo de dicho material sea de 80 por ciento, siempre que su enajenación no se efectúe en ventas al menudeo con el público en general.

...

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de noviembre de 2008.— Diputados: Javier Guerrero García, Horacio Garza Garza, Ismael Ordaz Jiménez (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

«Que expide la Ley del Impuesto sobre Emisiones de Vehículos Particulares, a cargo del diputado Alan Notholt Guerrero, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

El diputado Alan Notholt Guerrero, integrante de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 4o., párrafo cuarto, 71, fracción II, 72 y 73, fracciones XXIX-G y XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56, 63 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y demás disposiciones jurídicas aplicables, presenta ante esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Justificación del impuesto sobre emisiones vehiculares

El transporte es el sector que más rápidamente está creciendo a escala global, tanto en número de unidades automotores como en consumo de energía y, por consiguiente, aumentando la emisión de gases contaminantes.

Se estima que en los próximos 20 años la cantidad de automóviles en el mundo se duplique hasta llegar a 1.6 billones de unidades, de tal suerte que 40 por ciento de las nuevas emisiones de gases de efecto invernadero que se agreguen a la atmósfera del planeta a 2030 provendrá del movimiento de personas y de mercancías.¹

El inventario nacional de emisiones señala que 18 por ciento de los contaminantes atmosféricos proviene del sector transporte, lo cual lo convierte en el segundo sector más contaminante del país. Los principales gases de efecto invernadero liberados por los motores que funcionan con combustibles fósiles son bióxido de carbono (CO₂) y óxidos de nitrógeno (NO_x).

El gasóleo del petróleo, mejor conocido como “diesel”, fue desarrollado como combustible alternativo a la gasolina. El diesel es más sencillo de refinar, su precio es alrededor de 15 por ciento menor y rinde 18 por ciento más energía por unidad de volumen; por consiguiente, los motores de diesel tienen menor consumo y mayor eficiencia.

Sin embargo, las ventajas del diesel sobre la gasolina han disminuido en los últimos años, pues los altos precios del petróleo han provocado que los precios del diesel sean cada vez más similares a los de las gasolinas.

Otra desventaja importante del diesel respecto a la gasolina es que tiene un elevado contenido de azufre, por lo cual los vehículos con motor de diesel emiten más gases contaminantes por kilómetro recorrido.

La **tabla 1** muestra un comparativo de rendimiento y emisiones, entre marcas de autos en las que existe posibilidad de elegir entre motor de gasolina o de diesel:

Marca y modelo	Rendimiento en ciudad (km/l)		Emisiones CO ₂ (g/km)		Rango de emisión NO _x (g/1000 km)	
	Gasolina	Diesel	Gasolina	Diesel	Gasolina	Diesel
VW Jetta GP manual 2009	11.20	16.44	190	135	43.51	372.90
VW Bora A5 manual 2009	11.30	13.16	160	164	18.65	372.90
Mitsubishi L200 manual 2008	9.05	9.05	223	256	559.35	559.35
Renault Kangoo Vu manual 2009	10.80	15.40	188	147	62.15	559.35
Ford F-250 automático 2008	6.90	7.00	278	312	--	--

Tabla 1. Elaborada con datos del portal Ecovehículos, www.ecovehiculos.gob.mx

Como se observa en la tabla anterior, el rendimiento de los motores de diesel puede ser desde igual hasta 46 por ciento mayor. Por otra parte, las emisiones de CO₂ pueden ser desde 29 por ciento menores hasta 12 por ciento mayores que los vehículos de gasolina, y las emisiones de NO_x pueden ser desde iguales hasta 20 veces mayores.

La introducción de diesel ultrabajo azufre iniciará en las mayores zonas metropolitanas en enero de 2009, y a esca-

la nacional en septiembre de 2009. Con estas medidas, las emisiones de los motores de diesel serán menores.

En consecuencia, los motores de diesel no constituyen actualmente una opción favorable para el ambiente, pero esta tecnología se encuentra en transición y en los próximos años promete ser más compatible con el ambiente.

Por otra parte, los vehículos utilitarios deportivos (del inglés *sport utility vehicles, SUV*), también conocidos como “camionetas de uso múltiple”, son automóviles ligeros todoterreno, que tuvieron su origen en la década de 1960. Las SUV son más ligeras que las camionetas todoterreno convencionales (*crossovers*); en consecuencia, utilizan menos combustible. Este tipo de automóviles también son un ejemplo de la tendencia hacia el uso de vehículos más ligeros y eficientes.

El rendimiento de las SUV va de 7.62 a 11.50 km/l y sus emisiones contaminantes van del rango de 176 hasta 259 gCO₂/km, como muestra la **tabla 2**:

Marca (modelos 2008)	Rendimiento en ciudad (km/l)	Emisiones CO ₂ (g/km)	Rango de emisión NO _x (g/1000 km)
Chrysler Nitro	7.62	259	Hasta 43.51
Ford Escape	9.35	230	Hasta 12.43
GM Tracker	9.14	196	Hasta 93.23
Honda CR-V	10.4	184	Hasta 12.43
Hummer H3	7.23	257	Hasta 12.43
Jeep Liberty	8.05	228	Hasta 62.15
Mitsubishi Outlander (diesel)	10.76	176	Hasta 372.90
Nissan X-Trail	11.50	177	Hasta 12.43
Suzuki XL7	9.26	210	Hasta 62.15
Toyota RAV4	9.8	220	Hasta 12.43

Tabla 2. Elaborada con datos del portal Ecovehículos, www.ecovehiculos.gob.mx

El parque vehicular de autos ligeros en México ha crecido constantemente en los últimos 20 años a tasas superiores a 7 por ciento anual. Actualmente hay 25.5 millones de vehículos, de los cuales se estima que hay 130 autos ligeros de uso particular por cada mil habitantes.²

En Estados Unidos, el índice es de 800 autos ligeros, y en Europa, Australia y Japón es de cerca de 600 autos ligeros por cada mil habitantes. Estas cifras son indicativas del potencial remanente de crecimiento del transporte individualizado, así como de la importancia que aún tiene en México el transporte colectivo en nuestras ciudades y a escala interurbana. La **tabla 3** muestra las proporciones actuales y las emisiones de cada tipo de vehículo en México:

Tipo de vehículo	Porción del parque vehicular (porcentajes)	Emisiones promedio (gCO ₂ /km)
Subcompacto	35	154.56
SUV	24	259.21
Compacto	21	183.22
Camión ligero	15	250.95
Lujo	4	269.81
Deportivo	1	248.34

Tabla 3. Elaborada con datos del Centro Mario Molina (2008), *Propuesta de normatividad en materia de rendimiento de combustibles y de emisiones de bióxido de carbono para vehículos ligeros nuevos.*

La industria del transporte desarrolla nuevas tecnologías para crear vehículos más eficientes y menos contaminantes, con base en celdas de hidrógeno, aire comprimido, baterías con recarga solar y otros prototipos. Entre las tecnologías disponibles comercialmente sobresalen los motores híbridos y eléctricos, además de los combustibles alternativos, como el etanol y el biodiesel. Como mencionamos, las tecnologías para el transporte ecoeficiente se encuentran en transición y requieren apoyo para desarrollarse plenamente.

Los ejemplos revisados reflejan a grandes rasgos los puntos clave que requieren atención para lograr un transporte ecoeficiente en México. Necesitamos promover los vehículos ligeros, los motores eficientes, los combustibles limpios y el transporte público.

Estas necesidades están relacionadas entre sí, ya que van encaminadas a la reducción de emisiones del sector transporte; en consecuencia, pueden ser atendidas al mismo tiempo por mecanismos que impulsen directamente la disminución de emisiones.

El primer paso para promover la reducción de emisiones es estandarizar criterios. Los motores de gasolina y los de diésel presentan diferencias importantes en sus emisiones de CO₂ y NO_x, pero ambos contaminantes pueden ser medidos en la misma escala, a través del potencial de calentamiento global, cuantificado en términos de bióxido de carbono equivalente (CO₂e).

Esta medida fue establecida con base en estudios hechos por el Panel Internacional de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), y es la más utilizada para cuantificar emisiones de manera estandarizada. De este modo se obtuvieron las equivalencias de los principales gases de efecto invernadero, mostradas en la **tabla 4:**

Gas de efecto invernadero

Gas de efecto invernadero	Potencial de calentamiento global (CO ₂ e)
Bióxido de carbono CO ₂	1
Metano CH ₄	21
Óxido nitroso N ₂ O	310
Hidrofluorocarbonos HFC	140 a 11 700
Hexafluoruro de azufre SF ₆	23 900

Tabla 4. Elaborada con datos del segundo informe de evaluación del IPCC.

Con base en estas medidas estandarizadas, la Unión Europea ha dado los primeros pasos en la creación de diversos incentivos fiscales para promover la reducción de emisiones del transporte.

Uno de los impuestos sobre automóviles, vigente actualmente en Reino Unido y en otros países, se calcula con base en las emisiones y el tipo de combustible, como se muestra en la **tabla 5:**

Emisiones de carbono (g CO ₂ e/km)	Autos de gasolina o diésel (£)	Autos de combustible alternativo (£)
Hasta 100	0	0
101-120	35	15
121-150	120	100
151-165	145	125
166-185	170	150
Más de 185	210	195

Tabla 5. Tasas para el VED (*vehicle excise duty*). Agencia de Licencias de Conductores y Vehículos de Reino Unido, www.dvla.gov.uk/media/pdf/forms/v149.pdf

México no debe quedar rezagado en el combate del cambio climático. Aunque el Protocolo de Kyoto y los tratados internacionales en la actualidad no obligan a nuestro país a reducir emisiones, se espera que en los próximos años todos los Estados tengan algún grado de compromiso y que, en consecuencia, nuestro sector transporte deba reducir de manera rápida y considerable sus emisiones.

Por lo anterior, el Partido Verde considera prioritario establecer mecanismos de reducción de emisiones en todos los sectores productivos, particularmente el transporte, donde hay varias áreas de oportunidad cuya atención es relativamente sencilla.

Contenido de la iniciativa

El Partido Verde tiene el objetivo de impulsar fuertemente el transporte ecoeficiente y la reducción de emisiones contaminantes. En septiembre de 2008 presentamos la iniciativa que propone calcular una proporción de la tenencia con base en las emisiones. Esto funcionará como un incentivo fiscal para los autos híbridos, eléctricos y convencionales que tengan bajas emisiones.

La Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos quedará abrogada a partir de 2012. Por ello necesitamos dar continuidad a la propuesta anterior por medio de un gravamen que promueva la reducción efectiva de emisiones contaminantes.

Actualmente, la tarifa para calcular la tenencia se basa en el valor monetario del vehículo, como se muestra en la **tabla 6**:

Límite inferior (pesos)	Límite superior (pesos)	Cuota fija (pesos)	Tasa por aplicar sobre el excedente del límite inferior (porcentajes)
0.01	428 768.31	0.00	3.0
428 768.32	825 140.79	12 863.05	8.7
825 140.80	1 109 080.70	47 347.45	13.3
1 109 080.71	1 393 020.60	85 111.46	16.8
1 393 020.61	En adelante	132 813.36	19.1

Tabla 6. Extraída del artículo 5o. de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos vigente.

Para calcular la tenencia se toman en cuenta diversos cargos adicionales y descuentos, según el tamaño, el uso, el modelo y el año de cada vehículo. Consideramos que este esquema es complicado e injusto, ya que los criterios son arbitrarios en su mayoría.

Además, el esquema resulta ineficiente, ya que dificulta la renovación del parque vehicular porque concentra la recaudación en los vehículos nuevos, provocando que los autos con 10 años de antigüedad paguen 0.3 por ciento del valor de adquisición, en contra del 3 por ciento que pagan los nuevos. Es decir, los vehículos pagan menos cuando más contaminan.

Nuestra propuesta propone aplicar un esquema más sencillo y equitativo, conforme al principio de “quien contamina más paga más”. Por ello, la base para calcular los descuentos de este impuesto serán las emisiones contaminantes en proporción al valor total del vehículo, evitando así los descuentos o cargos basados en criterios arbitrarios.

La próxima abrogación de la tenencia representará una reducción importante al presupuesto de las entidades federativas; esta reducción va de 1.3 a 60 por ciento de los ingresos estatales.³ Por consiguiente, existe la preocupación general por saber qué ingresos cubrirán esa reducción.

Varios analistas financieros consideran que el cobro se tendría que trasladar a los combustibles; sin embargo, eso resultaría injusto, por ser un impuesto regresivo,⁴ que se paga de manera estandarizada o igual, independientemente del poder adquisitivo de cada ciudadano.

Nuestra propuesta constituye un ingreso alternativo a la tenencia, y evitaría el establecimiento de otros impuestos injustos o inicuos para compensar la reducción de presupuesto de las entidades federativas.

A diferencia de la tenencia, que se aplica al transporte terrestre, aéreo y marítimo, el impuesto sobre emisiones se aplicará solamente al automotor, responsable de 91 por ciento de las emisiones del sector transporte en México.⁵ El hecho de dejar fuera los transportes aéreos, marítimos y ferroviarios permite que la estructura del presente proyecto de decreto sea mucho más sencilla que la ley de tenencia vigente.

Otra ventaja de nuestra propuesta es que establece solamente los lineamientos básicos para el cobro de este impuesto, permitiendo que cada entidad federativa establezca los mecanismos de recaudación y administración que considere más adecuados.

La cuarta parte de los fondos recaudados por este impuesto se utilizará en el mejoramiento del transporte público de pasajeros, con lo cual serán aún mayores los aportes de esta propuesta, en términos ambientales, económicos y de salud pública.

De aprobarse la iniciativa, el impuesto se aplicaría como muestran los ejemplos de la **tabla 7**:

Tipo de vehículo (ejemplo) Precio de agencia (pesos)	Emisiones (gCO ₂ e/km)	Pago de tenencia [vigente] (pesos)	Pago de ISEVP [propuesto] (pesos)
Compacto híbrido (Honda Civic Hybrid) 295 000	99	472.00	442.00
Subcompacto gasolina (Dodge Atos) 85 000	139	2 550.00	510.00
Compacto diesel (VW Bora) 220 000	175	6 600.00	2 640.00
Compacto gasolina (Honda Civic Coupé) 224 000	181	6 720.00	3 360.00
SUV gasolina (Hummer H3) 481 000	257	17 407.00	43 290.00
Lujo gasolina (Mercedes Benz E63) 1 025 400	334	111 746.00	153 810.00

Tabla 7. Elaborada con datos de las agencias de autos en México y del portal Ecovehículos, www.ecovehiculos.gob.mx

En la tabla anterior se observa que el pago del Isevp es directamente proporcional a las emisiones de carbono. De esta manera, los modelos con bajas emisiones son los más beneficiados con el nuevo esquema y por el contrario, el cobro se concentra en los modelos con altas emisiones.

Concluimos que el Isevp impulsará fuertemente la adquisición de autos con emisiones menores de 150 gCO₂e/km y desincentivará la compra de autos con emisiones mayores de 200 gCO₂e/km, siguiendo el principio de “quien contamina más paga más”.

Por lo expuesto, Alan Notholt Guerrero, diputado de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que expide la Ley del Impuesto sobre Emisiones de Vehículos Particulares

Único. Se expide la Ley del Impuesto sobre Emisiones de Vehículos Particulares, para quedar como sigue:

Ley del Impuesto sobre Emisiones de Vehículos Particulares

Capítulo Único

Artículo 1o. La presente ley es de observancia general en la República Mexicana y tiene por objeto establecer los lineamientos principales para aplicar el impuesto sobre emisiones de vehículos particulares.

Están obligadas al pago del impuesto las personas físicas y las morales que tengan domicilio en territorio nacional y que sean propietarias de un vehículo particular.

Artículo 2o. Para los efectos de esta ley se entenderá por

I. gCO₂e/km. Gramos de bióxido de carbono equivalente emitidos por cada kilómetro recorrido.

II. Impuesto. El impuesto sobre emisiones de vehículos particulares.

III. Valor total del vehículo. Precio de enajenación del fabricante, ensamblador, distribuidor autorizado, importador, empresas comerciales con registro ante la Secretaría de Economía como empresa para importar autos usados o comerciantes en el ramo de vehículos, según sea el caso, al consumidor, incluyendo el equipo que provenga de fábrica o el que el enajenante le adicione a solicitud del consumidor, incluyendo las contribuciones que se deban pagar con motivo de la importación, a excepción del impuesto al valor agregado.

IV. Vehículo particular. Medio de transporte terrestre motorizado cuyo uso sea distinto del transporte público de pasajeros y del uso oficial.

Artículo 3o. El propietario de un vehículo particular pagará el impuesto con base en la siguiente tasa:

Valor total del vehículo (pesos)	Tasa aplicable al valor total del vehículo (porcentajes)
0.01 a 399 999.99	3
400 000.00 a 799 999.99	10
800 000.00 a 1 199 999.99	15
1 200 000.00 en adelante	20

Artículo 4o. El impuesto, calculado con base en lo dispuesto en el artículo anterior, se ajustará según las emisiones de carbono, conforme a la siguiente tasa:

Emisiones de carbono (gCO ₂ e/km)	Tasa de descuento sobre el impuesto (porcentajes)
0.1 a 99.9	95
100 a 119.9	90
120 a 139.9	80
140 a 159.9	70
160 a 179.9	60
180 a 199.9	50
200 a 299.9	10
300 en adelante	0

Artículo 5o. Para los efectos del artículo anterior, la Secretaría de Economía, considerando la opinión de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicará anualmente la lista oficial de emisiones de vehículos particulares, indicando los modelos de automóviles y sus respectivas emisiones de carbono, medidas en gCO₂e/km.

Artículo 6o. Los contribuyentes deberán realizar el pago del impuesto a partir del año en que se realice la enajenación del vehículo y hasta el año en que se efectúe un cambio de propietario.

El impuesto se pagará anualmente, siguiendo los procedimientos que cada entidad federativa establezca para tal efecto.

Artículo 7o. Las entidades federativas deberán

I. Enterar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público acerca de los procedimientos de recaudación y administración del impuesto, así como de sus resultados anuales.

II. Utilizar 25 por ciento de los fondos recaudados por concepto del impuesto para el mejoramiento del transporte público de pasajeros.

Las entidades federativas conservan sus facultades para establecer contribuciones adicionales al impuesto, en función de las emisiones de carbono.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2012.

Segundo. En un plazo máximo de dos meses posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, la Secretaría de Economía emitirá la primera lista oficial de emisiones de vehículos particulares.

Tercero. En un plazo máximo de tres meses posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, cada una de las 32 entidades federativas deberá emitir sus procedimientos de recaudación y administración del impuesto sobre emisiones de vehículos particulares.

Notas:

1 Centro Mario Molina (2008). *Propuesta de normatividad en materia de rendimiento de combustibles y de emisiones de bióxido de carbono para vehículos ligeros nuevos.*

2 Inegi, 2007.

3 “Sin tenencia, colapso en finanzas de los estados”, en *Milenio Diario*, 4 de junio de 2006.

4 Oliver Javier Sifuentes Herrera y José María González Lara. “Eliminar tenencia, ¿a cambio de qué?”, en *Semanario Vanguardia*, Coahuila, México, 14 de abril de 2008.

5 Centro Mario Molina, 2008.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 19 de noviembre de 2008.— Diputado Alan Notholt Guerrero (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, con opinión de Presupuesto y Cuenta Pública.

«Que reforma el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a cargo de la diputada Claudia Cruz Santiago, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, y suscrita por diputados de diversos grupos parlamentarios.

Los suscritos, diputados de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión integrantes de diversos grupos parlamentarios, en ejercicio de la facultad que conceden los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 62, 63 y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permiten someter a consideración de esta asamblea iniciativa de decreto que reforma la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La corrupción y la impunidad van de la mano. La corrupción cuesta al país un mínimo de 60, 000 millones de dólares anuales según datos del Banco Mundial. La corrupción provoca un bajo crecimiento económico y de inversión, así como una peor distribución de la riqueza nacional.

La *impunidad*, palabra derivada del latín y que significa “sin pena”, es uno de los actos que más envenena a una comunidad, sobre todo cuando son los funcionarios públicos los que se burlan de las leyes. Esta impunidad genera la comisión de otras faltas o delitos, alejando a las personas de conductas honestas y esforzadas que necesita el país para su desarrollo.

El pueblo ha visto generación tras generación de funcionarios que, alejados del bien público, se especializan en el camino de la corrupción y el incumplimiento de sus atribuciones. Sin embargo, sus actos delictivos los han dejado impunes.

La rendición de cuentas, opuesta a la impunidad, es también un elemento esencial para la democracia. Resulta muy grave que los funcionarios públicos de todos los niveles falten a su deber, ya que eso se traduce en violaciones de los derechos de todo tipo de los ciudadanos, empezando por su derecho a la vida, a la educación, al trabajo, a un ambiente laboral con respeto de la seguridad e higiene, por citar algunos.

Y bien, no basta tener un derecho, sino estar en tiempo para hacerlo valer. La norma jurídica es también un fenómeno que, como toda la realidad, se origina y se mueve en el tiempo.

Es tan grave el incumplimiento de sus deberes, que lo idóneo estribaría en que fuera imprescriptible el derecho de llamarlos a cuentas, de sancionarlos de manera ejemplar, solidificando el justo derecho de la comunidad a que nunca más se repitan conductas perniciosas a la nación y a sus intereses.

Frente a esta posición de imprescriptibilidad, la legislación actual reduce a la iniquidad el tiempo en que los malos servidores públicos pueden ser llamados a cuentas, lo cual facilita la burla que suelen hacer a la ley, al deseo de justicia del pueblo.

Este acortamiento del tiempo es un aliado de la impunidad pues, además del aspecto cualitativo del tiempo, es obvio considerar que un funcionario mientras ejerce el poder y durante algunos años posteriores a su separación del cargo mantiene relaciones de diverso tipo de las que se valdrá para violentar el mandato del estado de derecho. Común es en nuestro país que se diga que el funcionario designa sucesores o a personas en algún puesto con el afán de “cubrirse

las espaldas”; es decir, para amarrar la impunidad como un derecho complementario al ejercicio del poder.

Es decir, la determinación del tiempo en que se conserve la facultad legal para sancionar a los servidores públicos es vital para que opere todo el aparato de justicia contra ellos.

Por tal motivo y ya refiriéndonos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, resulta contrario al legítimo derecho del pueblo de México que se limite a 3 y 5 años posteriores a la separación del cargo el lapso durante el cual se puede sancionar a los funcionarios y servidores públicos en correspondencia con la gravedad de la infracción. Si por el momento no se consagra la imprescriptibilidad para el caso, debe aumentarse sustancialmente el plazo para hacer valer el estado de derecho por lo menos a 10 o 15 años, respectivamente.

Esto deberá complementarse con un incremento de las sanciones administrativas y penales, entre otros.

En México, la “justicia es rápida contra el pueblo y lentísima o nula contra los servidores públicos”. Si ya de por sí se habla del divorcio histórico de todo Estado con la comunidad a que dice representar, en México ese divorcio es casi absoluto. En los hechos parecería que todos los cargos públicos tuvieran fuero, un fuero que ha llegado la hora de someter a la justicia y derecho.

Además de lo dicho, una justicia expedita en estos casos será una palanca fundamental para impulsar el desarrollo económico del país. Nuestro “reconocimiento” como uno de los países con más corrupción no nos ennoblece ni nos permite crecer. Es una rémora que acaba pisoteando la propia soberanía nacional.

No debemos sujetar a nuestro pueblo a determinismo, “que es una corrupción que viene desde la Colonia”. Nunca es tarde para presionar por la legalidad y generar un compromiso de lealtad con el pueblo.

Con este propósito, proponemos la reforma del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y posteriormente otras adecuaciones deberán completar la tarea que hoy proponemos.

Por todo lo expuesto y fundado, sometemos a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la siguiente

Iniciativa que reforma el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Artículo Único. Se reforma para quedar como sigue

Artículo 34. Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades para imponer las sanciones que la ley prevé prescribirán en **diez** años, contados a partir del día siguiente aquel en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubiere cesado, si fueren de carácter continuo.

Tratándose de infracciones graves, el plazo de prescripción será de **veinte** años, que se contará en los términos del párrafo anterior.

...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor a los treinta días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de noviembre de 2008.— Diputados: Claudia Lilia Cruz Santiago, Carlos Augusto Bracho González, Jericó Abramo Masso, Elías Cárdenas Márquez, Javier Guerrero García, José Antonio Arévalo González, Silvano Garay Ulloa, Jesús Vicente Flores Morfín, José Antonio Almazán González, Rosario Ignacia Ortiz Magallón (rúbricas).

Se turna a la Comisión de Función Pública.

«Que reforma el artículo 12 de la Ley General de Educación, suscrita por los diputados Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez y Gerardo Octavio Vargas Landeros, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Los suscritos, diputados federales integrantes de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción III y adiciona una fracción XIV al artículo 12 de la Ley General de Educación, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Estadísticas de la Organización Mundial de la Salud (OMS) dejan ver que para el 2020 habrá 75 millones de personas con alguna discapacidad visual; y que será un inconveniente de índole social y económica que afectará a gran parte de la población mundial.

Según el censo realizado en el 2000 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, existen en el territorio nacional cinco personas con discapacidad visual por cada mil habitantes. Estas personas, que tienen una ceguera total o parcial, difícilmente pueden alcanzar su normal desarrollo, consecuencia de la falta de acciones que puedan independizarlos de los demás.

Es momento de reducir la brecha de desigualdad que existe entre las personas que tienen algún tipo de discapacidad y el resto de la población. Se debe considerar que el nivel de vida de los primeros sin duda aumentará en la medida en que dejen de depender de otros individuos, lo que se logrará acercándoles los medios necesarios para su educación y, como consecuencia implícita, su inclusión plena a la sociedad.

En el concierto internacional, los derechos humanos de estas personas se encuentran protegidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en donde se señala que todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Asimismo, el numeral 5 de la Declaración de los Derechos de los Impedidos, establece que “El impedido tiene derecho a las medidas destinadas a permitirle lograr la mayor autonomía posible”.

En ese mismo contexto es indispensable destacar que el orden jurídico nacional también protege a las personas con capacidades diferentes, particularmente en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que queda prohibida toda discriminación motivada por las discapacidades y las condiciones de salud, entre otras.

Por otro lado, el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer párrafo consagra el derecho que tiene todo individuo a recibir educación.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobado por el Senado de la República el 27 de septiembre de 2007 y su protocolo facultativo, estipulan lo siguiente:

“Artículo 24. Educación

Los estados partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los estados partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida, con miras a:

- a. Desarrollar plenamente el potencial humano y el sentido de la dignidad y la autoestima, y reforzar el respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y la diversidad humana;
- b. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus aptitudes mentales y físicas;
- c. Hacer posible que las personas con discapacidad participen de manera efectiva en una sociedad libre.

Al hacer efectivo este derecho, los estados partes asegurarán que:

- a. Las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad;
- b. Las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan;
- c. Se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales;

d. Se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva;

e. Se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión.”

La Ley General de Educación menciona en su artículo 41 que la educación especial está destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas, y deberá atender a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social.

Asimismo, señala que tratándose de menores de edad con discapacidades, la educación especial propiciará su integración a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos, para lo que se elaborarán programas y materiales de apoyo didácticos necesarios.

El objeto de la presente iniciativa es reformar la fracción III del artículo 12 de la Ley General de Educación, para que la autoridad educativa federal tenga como atribución la elaboración y actualización de libros de texto gratuitos en sistema braille, macro tipos y audio libros. De igual forma se propone adicionarle una fracción XIV para que se garantice la producción de este tipo de libros para toda la población que tenga esta misma discapacidad.

De todo lo anterior se desprende la necesidad de instrumentar acciones para que las personas con algún tipo de discapacidad visual se integren a la sociedad, pues tienen los mismos derechos que los demás, y de implementar acciones en su favor, lo cual sin duda facilitará este proceso de inclusión.

Es un hecho que la mejor manera de integrar plenamente a una persona a la sociedad para que tenga las mismas oportunidades que los demás es a través de la educación; la falta de educación excluye.

El braille es un lenguaje que se basa en códigos de escritura en relieve, que consta de la combinación de puntos distribuidos en columnas, obteniendo como resultado caracteres alfanuméricos, por lo que los invidentes pueden leer a través del tacto, deslizando sus dedos sobre este alfabeto ideado para sus necesidades.

En la impresión de libros macro tipo, especial para débiles visuales, únicamente se aumenta al doble el tamaño de los caracteres, a fin de que estas personas puedan distinguir con mayor facilidad el contenido del texto.

En conclusión, es necesario que la baja visión o la ceguera deje de verse como un impedimento para el desarrollo integral, debe verse simplemente como una característica más de las personas.

Por lo anteriormente expuesto, nos permitimos someter a la consideración de esta asamblea, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se reforma la fracción III y se adiciona la fracción XIV al artículo 12 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 12. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

I. a II....

III. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, **así como sus versiones en sistema braille, macro tipo y de audio**, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;

IV. a XIII...

XIV. Las necesarias para garantizar en el territorio nacional la producción de libros de texto gratuito en sistema braille, macro tipo y de audio.

Transitorio

Único. Este decreto iniciará su vigencia el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de noviembre de 2008. — Diputados: Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez (rúbrica), Gerardo Octavio Vargas Landeros (rúbrica).»

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

«Que adiciona el artículo 31 del Código Penal Federal, a cargo de la diputada Claudia Cruz Santiago, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, y suscrita por diputados de diversos grupos parlamentarios.

Los suscritos, diputados de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión integrantes de diversos grupos parlamentarios, en ejercicio de la facultad que conceden los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 62, 63 y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permiten someter a consideración de esta asamblea iniciativa de decreto que adiciona el Código Penal Federal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Como sabemos, el artículo 20 constitucional, en el Apartado B, fracción IV, establece como garantía individual de las víctimas de un delito la reparación del daño, la cual tiene el carácter de una pena pública, por lo que debe ser ejemplar para el delincuente y justa para el ofendido.

En vista de lo anterior, urge reformar el Código Penal Federal respecto a la reparación del daño por lo que hace a los delitos que afectan la vida o la integridad corporal, con objeto de que las víctimas obtengan la reparación del daño por un monto que efectivamente repare los daños y perjuicios que les han sido ocasionados por la comisión de un delito. Y que además esta pena se haga efectiva conforme a un procedimiento lo más expedito posible, sin sujetar al ofendido al procedimiento civil que, sabemos, se caracteriza por ser largo y oneroso, quedando su trámite fuera del alcance de los ofendidos en la mayoría de los casos.

Finalmente, la reparación del daño no debe establecerse por un monto fijo, que trata de evitar su inconstitucionalidad, de manera que pueda ajustarse para cada caso específico.

Para concretar lo anterior, se propone adicionar un párrafo final al artículo 31 del Código Penal Federal, para señalar que, tratándose de delitos que agredan la vida o la integridad corporal, incluyendo los delitos por imprudencia, el juez fijará la reparación del daño conforme a las disposiciones contenidas en el Título Noveno, “Riesgos de Trabajo”, de la Ley Federal del Trabajo (LFT), pero no de manera fija sino sobre una base correspondiente al salario de

uno a cinco salarios mínimos generales del área geográfica respectiva. Se exceptúa de lo anterior el ofrecimiento de pruebas durante el proceso que acrediten una cantidad mayor por este concepto.

Nuestra propuesta, además, supera una situación insostenible que el Código Civil Federal prevea un monto mayor por concepto de reparación del daño diferente del Código Penal Federal, contradiciéndose el carácter ejemplar que debe tener el derecho penal por encima del civil.

En suma, de acuerdo con nuestra propuesta, las víctimas podrán ofrecer pruebas para acreditar la reparación del daño y su monto, pero además el juez deberá, en la sentencia condenatoria dictada contra el acusado, fijar la reparación del daño de manera expedita considerando de uno a cinco salarios mínimos, según las circunstancias del caso, y partiendo de los montos establecidos para las indemnizaciones por riesgos de trabajo marcados en la LFT. De esa manera, si hay condena por delito, tendrá que aplicarse en todos casos la condena también por reparación del daño, conforme a la premisa de que la ejecución del cobro quedará a cargo de la autoridad fiscal mediante un procedimiento económico-coactivo.

La reparación del daño se transformará en una pena real y operativa, que no sea anulada por poner a cargo de los ofendidos juicios civiles largos y onerosos, fuera del alcance de la gran mayoría de las víctimas, logrando así la tutela para la víctima y ejemplaridad para el delincuente. En otras palabras: que el derecho penal no pueda ni deba abdicar a una de sus atribuciones, como es la fijación de la reparación del daño. Con esto se llega a la justicia y a la constitucionalidad.

Nuestra propuesta es resultado de armonizar las dos posiciones que actualmente se aplican para la reparación del daño, suprimiendo sus iniquidades: a) que el juez fije la reparación según las pruebas ofrecidas en el proceso; y b) que remita a un monto uniforme a partir de las indemnizaciones por riesgos de trabajo previstas en la LFT.

Para comprender las ventajas de nuestra propuesta sobre las dos posiciones referidas, ahondemos un poco en el contenido de ambas:

Una posición establece que el monto de la reparación del daño, como toda pena, debe ser proporcionado a la gravedad del delito y a la culpabilidad del delincuente, es decir, debe ajustarse al caso específico. Por tanto, tienen que va-

lorarse los hechos y circunstancias del evento delictivo y las circunstancias personales del sentenciado. En tal virtud, los partidarios de este sistema argumentan que la reparación conforme a la LFT es inconstitucional por tratarse de una pena fija.

En armonía con esta postura, el artículo 31 del Código Penal Federal establece que la reparación la determinará el juez conforme a las pruebas obtenidas en el proceso, partiendo del daño que debe repararse.

Lo recuperable de la primera posición es que, en efecto, respeta el mandato constitucional de la adecuación de la pena al delito. Su limitación radica en que deriva la procedencia de la reparación del daño y su monto a las pruebas ofrecidas; de lo contrario, provoca que la víctima se vaya por la vía civil, la cual –insistimos– es un camino largo y costoso, fuera de las posibilidades económicas de la mayoría de las víctimas del delito.

El segundo sistema para determinar la reparación apela a los montos indemnizatorios de la LFT para los riesgos de trabajo, los cuales son conocidos, objetivos y de fácil manejo. Evita que las víctimas se enrolen en juicios interminables, ya que en la misma vía penal determinará su monto y, además, se cobrará a través de una vía privilegiada: mediante el procedimiento económico coactivo a cargo de la autoridad fiscal competente. El problema, insistimos, estriba en que la reparación del daño es por una cantidad fija que impide su individualización.

Nuestra iniciativa toma lo justo de ambas posiciones, integrarlas y superarlas.

En esta iniciativa, finalmente, establecemos que se deberá garantizar la reparación del daño, no debiendo ser menor que los montos fijados en la LFT para los riesgos de trabajo.

Por todo lo expuesto y fundado, sometemos a consideración de la Cámara de Diputados la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el Código Penal Federal

Artículo Único. Se adiciona el artículo 31 del Código Penal Federal, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 31. ...

...

Tratándose de delitos que afecten la vida o la integridad corporal, aun tratándose de delitos por imprudencia, el juez fijará la reparación del daño conforme a las disposiciones contenidas en el Título Noveno, “Riesgos de Trabajo”, de la Ley Federal del Trabajo.

Para calcular el monto de la reparación del daño se tendrá como base a partir de uno a cinco salarios mínimos generales vigentes en la respectiva área geográfica, aplicándose al número de días que para cada caso señala la ley referida. Salvo que durante el proceso se ofrecieran pruebas que acrediten una cantidad mayor por este concepto, se deberá garantizar el monto estimado para la reparación del daño, que no deberá ser menor de las cantidades calculadas conforme a la Ley Federal del Trabajo para los riesgos de trabajo.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor a los treinta días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de noviembre de 2008.— Diputados: Claudia Lilia Cruz Santiago, Carlos Augusto Bracho González, Elías Cárdenas Márquez, Jericó Abramo Masso, Rosario Ignacia Ortiz Magallón, Javier Guerrero García, José Antonio Arévalo González, Silvano Garay Ulloa, Jesús Vicente Flores Morfín, José Antonio Almazán González (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Justicia.

«Que reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

La suscrita, integrante 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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno In-

terior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Diversos tratadistas han manifestado que la norma fundamental dentro de un Estado lo constituye la constitución, la cual, por ser la manifestación de la soberanía del pueblo que integra un Estado, es la norma en la que se soporta todo el régimen jurídico, y de ella es de donde se desprende la propia facultad del legislador para crear un sistema jurídico basado en los principios que la constitución establezca.

Conforme la teoría constitucional mexicana, la jerarquía normativa en el sistema jurídico mexicano, parte –al igual que la teoría positivista de Hans Kelsen– de la norma suprema o fundamental, esto es la Constitución, y a partir de tal base se desarrolla todo el sistema jurídico mexicano, en donde se ubican posteriormente las leyes, tratados, reglamentos, acuerdos, circulares y otros actos jurídicos particulares o concretos.

La cláusula de la supremacía constitucional contenida en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, “serán la ley suprema de toda la Unión”. Sin embargo, en la interpretación de este precepto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aclarado que tanto las leyes como los tratados están por debajo de la Constitución, puesto que se requiere que las primeras emanen de ella y los segundos estén de acuerdo con ésta.

El antecedente de la cláusula de supremacía constitucional se remonta al artículo VI, cláusula segunda, de la Constitución de los Estados Unidos de América, y que fue introducida por primera vez en México en el artículo 126 de la Constitución de 1857, de donde pasó al actual artículo 133 constitucional, el cual a la letra señala:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los

jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

En la década pasada, la controversia que sostenían los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación versaba sobre la jerarquía normativa mexicana, la cual giraba en torno a si las leyes y los tratados ocupaban el mismo rango inmediatamente inferior a la Constitución o no.

De acuerdo con el criterio tradicional de la Suprema Corte, las leyes y los tratados tenían la misma jerarquía, pero a partir de la tesis adoptada en 1999, la corte sostiene que los tratados están por encima de las leyes y en un segundo plano respecto a la Constitución.

Para mayor abundamiento se transcribe el criterio antes mencionado:

“Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión “...serán la ley suprema de toda la Unión...” parece indicar que no sólo la carta magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la ley fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la ley suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de “leyes constitucionales”, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la ley fundamental y por encima del derecho federal y el local.

Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos

por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de esa manera el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades.

Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas.

Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la ley fundamental, el cual ordena que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. No se pierde de vista que en su anterior conformación, este máximo tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: “Leyes federales y tratados internacionales. Tienen la misma jerarquía normativa”; sin embargo, este tribunal pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal”.¹

Como se ha referido, el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la jerarquía normativa en el sistema jurídico mexicano, en donde, en razón de la generalización del positivismo en México, ha predominado la supremacía de la Constitución ante cualquier norma, sin importar la naturaleza, alcance y contenido de las restantes normas que integran dicho sistema.

Los tratados internacionales poseen características muy particulares. En principio debe decirse que éstos son acuerdos de voluntad entre dos sujetos del derecho internacional, regularmente Estados, mediante los cuales, las partes adquieren obligaciones de muy diversa índole.

La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 señala en su artículo segundo que:

Se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional; ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.²

La Ley sobre la Celebración de Tratados publicada en el Diario Oficial De la Federación el jueves 2 de enero de 1992. Define a los tratados en su artículo 2, apartado 1, de la siguiente manera:

Tratado: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos. Los tratados deberán ser aprobados por el Senado de conformidad con el artículo 76, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estar de acuerdo con ésta y ser la ley suprema de toda la Unión en los términos del artículo 133 de la Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en su actual interpretación ha adoptado tres niveles en la jerarquía normativa: primero, la Constitución; después, los tratados; y, finalmente, las leyes federales y locales. El problema es que al considerar “en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía”, la corte se equivoca al no dejar espacio para niveles intermedios y al colocar tanto a las leyes federales como a las locales en la misma jerarquía, cuando pertenecen a diferentes ámbitos de competencia.

La problemática que les he descrito ha sido analizada por el doctor José Ramón Cossío Díaz, quien estima que las soluciones aparentes no se presentan como una sola conclusión aplicable a todos los casos que puedan presentarse, y estima que el medio idóneo para solucionar las posibles contradicciones entre leyes y tratados, lo constituyen las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 constitucional.³

De igual forma se ha referido que la naturaleza, objetivo y alcance de los tratados internacionales y de las leyes fede-

rales, es muy distinto y que, concretamente, por lo que toca a los tratados internacionales no existe prohibición alguna para celebrar determinado tipo de éstos, sólo en el caso de que controviertan algún precepto constitucional, en razón del principio de supremacía constitucional, en tanto que las leyes federales, necesariamente deberá estar facultado el Congreso de la Unión para emitirlas, y dicho catálogo de facultades se ubica en la Constitución.⁴

Asimismo, no está claro donde quedarían las leyes constitucionales, es decir las leyes que son reglamentarias de algún artículo o institución contenida en la Constitución, como por ejemplo la Ley de Amparo. Entonces no sería para sorprenderse que hubiera quienes pudieran argumentar que las leyes constitucionales y los tratados están en la misma jerarquía, al constituir normas jurídicas que dan unidad a un Estado federal como un todo y no a una de sus partes, sean los ámbitos de competencia federal o local.⁵ Sin embargo, esto nada más reabriría la cuestión de cuál debe prevalecer en caso de conflicto: la ley constitucional o el tratado.

En el caso concreto, la Corte resolvió que un tratado estaba por encima de una ley constitucional, en el sentido de ser reglamentaria de un artículo o institución de la Constitución, aunque en realidad dicha ley era inconstitucional al contrariar lo dispuesto por la carta magna. Sin embargo, de esto no se sigue que una ley constitucional o reglamentaria de la Constitución esté o deba estar siempre por debajo de todos los tratados. La respuesta dependerá del tratado en cuestión.

Asimismo, a partir de una interpretación errónea del artículo 124, la Corte deriva que las leyes federales y locales están en la misma jerarquía cuando en realidad pertenecen a dos ámbitos de competencia diferentes, uno federal y otro local, los cuales no pueden estar en el mismo nivel jerárquico y mucho menos estar en conflicto. El artículo 41 de la Constitución, en su primer párrafo, precisa que la soberanía se ejerce por las autoridades federales y locales en los términos de sus competencias respectivas, tal y como están definidas en las Constituciones federal y locales, con la única limitación de que las segundas no podrán contravenir lo dispuesto en la primera:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente

Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

De tal guisa, que al adoptar tres niveles en la jerarquía de las normas (Constitución, tratados y leyes) la Suprema Corte falla al no dejar espacio para niveles intermedios y al no distinguir adecuadamente entre diferentes clases de leyes (federales) y tratados. Por un lado, las primeras se pueden dividir en dos: leyes ordinarias y leyes constitucionales o reglamentarias de la Constitución; y, por el otro, los segundos pueden incluir un sinnúmero de materias diferentes, y que al no ser idénticas no pueden ponerse en la misma caja, por ejemplo, los de derechos humanos y los de comercio.⁶

En este sentido, la principal cuestión constitucional pendiente es precisamente identificar qué tipo de tratados deben prevalecer en caso de conflicto. Y, en consecuencia, explicitar aún más y de forma más exhaustiva la jerarquía normativa de leyes y tratados.

Para mayor referencia, tenemos los tratados internacionales en materia comercial, que en principio regulan aspectos entre las partes, pero indirectamente trascienden a la esfera jurídica de los gobernados, al momento en que son aplicados a casos concretos, o bien, cuando alguno de los Estados contratantes se obliga a modificar su normatividad secundaria, a efecto de que ésta sea acorde a lo pactado.

Sin embargo, los tratados internacionales en materia de derechos humanos poseen características sui generis, ya que si bien son celebrados entre sujetos de derecho internacional, no menos cierto es que el sujeto que se verá beneficiado con los mismos, no lo son las partes del instrumento internacional, sino los individuos que integran a los Estados contratantes.

El contenido de dichos instrumentos por tanto, puede ser muy variado, desde una declaración en cualquier materia, hasta un acuerdo multilateral en materia económica, de cooperación internacional o de un sistema supranacional de protección de determinados intereses comunes.

De ahí que veamos tratados internacionales en materia de libre comercio, en colaboración internacional en materia penal o civil, sobre tributación, e incluso, de derechos humanos.

El 2 de septiembre de 2004 fue publicada la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica que no viene a derogar a la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992, y que por el contrario se funda precisamente en ella. Aunque no está claro porqué había que aprobar otra ley sobre tratados, su aprobación refuerza que los tratados de comercio y de derechos humanos no deben estar en el mismo cajón, y que los segundos deben prevalecer sobre los primeros. La ley de 2004 define tratado al remitir a la definición contenida en la ley de 1992 (artículo 1o.), y sugiere que los tratados, tales como los de comercio, deben estar de acuerdo con la Constitución, al respetar tanto a los derechos humanos como a la división de poderes (artículo 2o.).⁷

Por tal motivo, aquellos tratados sobre derechos humanos, cuyo contenido coincide con las garantías constitucionales o las amplía están y deben estar en un segundo plano por debajo solamente de la Constitución,⁸ mientras que los otros no necesariamente. El hecho de que los tratados de comercio deban respetar los derechos humanos, los subordina a éstos, porque están insertos en un segundo plano.

Asimismo, los tratados de comercio pueden ser aprobados como meros acuerdos, como en el caso de Estados Unidos de América, por el presidente y por mayorías simples en ambas Cámaras del Congreso, en lugar de por el voto de las dos terceras partes del Senado, requerida para tener el estatus de tratado. De igual forma, los tratados multilaterales (o internacionales) están y deben estar por encima de los bilaterales (o regionales), porque implican un compromiso mayor ante la comunidad internacional; y los tratados auto-aplicativos están y deben estar por encima de los hetero-aplicativos, porque no requieren de ningún procedimiento legislativo posterior.

Por todo lo antes expuesto, y con la finalidad de actualizar la Constitución a la actualidad jurídica y subsanar la deficiencia en la redacción de nuestra Carta Magna, se propone reformar el artículo 133 constitucional con la finalidad de plasmar en el texto de la Carta Magna la jerarquía normativa del país.

Resulta imperiosa esta reforma, toda vez que los posibles criterios que tengan cada uno de los ministros de la Suprema Corte de la Nación e interpretaciones que den al artículo 133, puede resultar pernicioso para la seguridad jurídica nacional.

La lasitud de la actual y vigente redacción, invita a considerar a todos los tratados por encima de todas las leyes, cuando no todos los tratados ni todas las leyes son iguales entre sí, y por consiguiente no pueden estar en el mismo compartimiento.

Dentro de la redacción propuesta se contienen todos los elementos necesarios a efecto de que se pueda tener una mayor eficacia en la aplicación del derecho mexicano vigente, por lo cual considero que dichas interpretaciones deben elevarse a rango constitucional ya que al contemplarlas en nuestro derecho resolvería infinidad de problemas en cuanto a la solución de controversias se refiere.

Para comprender mejor el origen de la presente iniciativa es necesario recordar algunas distinciones sobre los tratados:

- a) Por el número de partes firmantes, son bilaterales o multilaterales;
- b) Por el proceso de su aplicación o forma de recepción, los cuales son tratados auto-aplicativos o hetero-aplicativos; y

En los autoaplicativos o (self-executing) o aplicación directa, autónoma, automática o de remisión, no se requiere de un acto legislativo posterior que implante las obligaciones de los tratados en el derecho interno, ya que tienen el carácter de autoaplicativos; es decir, el derecho internacional no se reformula en la legislación interna, sólo se ordena su aplicación.

En los heteroaplicativos (non self-executing) o aplicación indirecta, heterónoma u ordinaria, se requiere de un acto legislativo posterior que establezca las obligaciones de los tratados en el derecho interno, ya que tienen el carácter de heteroaplicativos.

- c) Por su materia, cubren una amplia gama de materias, incluidos el comercio y los derechos humanos.

Para tal efecto, se propone un estándar múltiple de cinco niveles que distinga los alcances, procedimientos de aplicación y sus materias.

- 1) La Constitución, aprobada por una asamblea o Congreso Constituyente, elegida ad hoc para tal propósito y reformada por dos terceras partes de ambas Cámaras, y por la mayoría simple de las legislaturas estatales.

- 2) Los tratados sobre derechos humanos y otros tratados auto-aplicativos o multilaterales e internacionales, celebrados por el presidente y aprobados por la mayoría simple en el Senado.

- 3) Las leyes constitucionales o reglamentarias de la Constitución, aprobadas por mayorías simples en ambas Cámaras.

- 4) Los tratados sobre comercio y otros tratados hetero-aplicativos o bilaterales y regionales, celebrados por el presidente y aprobados por la mayoría simple en el Senado.

- 5) Las leyes ordinarias, aprobadas por mayoría simple en ambas Cámaras, con la única limitación de que deben estar facultadas para legislar en dicha materia.

Por todo lo anteriormente expuesto en el cuerpo de la presente iniciativa se propone para su discusión el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

La jerarquía de normas en el Estado será en el siguiente orden de mención:

- 1) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada por una asamblea o Congreso Constituyente;
- 2) Los tratados sobre derechos humanos y otros tratados auto-aplicativos o multilaterales e internacionales;
- 3) Las leyes constitucionales o reglamentarias de la Constitución;

4) Los tratados sobre comercio y otros tratados hetero-aplicativos o bilaterales y regionales;

5) Las leyes ordinarias; y

6) Los demás ordenamientos normativos.

Las autoridades del Poder Judicial a nivel federal y a nivel local, en el ámbito de sus competencias, deberán apegarse a dicho orden jerárquico para resolver las controversias que se susciten dentro de nuestro sistema normativo.

Transitorio

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

Notas:

1 “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal”, *Semanario Judicial de la Federación*, 9a. época, México, t. X, núm. 192,867, P. LXXVII/1999, noviembre de 1999, p. 46.

2 *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, P-Z, México, 1999, Pág. 3149.

3 Véase Cossío Díaz, José Ramón, y otro, *La defensa de la Constitución*, Fontamara, México, 2003, pp. 81-99.

4 Basta referir que el contenido del artículo 124 constitucional, se tiene que las facultades que no estén expresamente otorgadas a las autoridades federales, como lo es el Congreso de la Unión, se entenderán reservadas para las autoridades de las entidades federativas, por lo que atento al principio de legalidad, cuando una materia no esté expresamente otorgada al Congreso de la Unión para ser legislada por éste, únicamente las legislaturas locales podrán hacerlo.

5 Becerra Ramírez, Manuel; Carpizo, Jorge; Corzo Sosa, Édgar y López-Ayllón, Sergio, “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución federal (Amparo en Revisión 1475/98)”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 3, julio-diciembre de 2000, pp. 182.

6 Cfr. López-Ayllón, Sergio, op. cit., nota 4, p. 207.

7 Becerra Ramírez, Manuel, *Ley sobre la aprobación de tratados en materia económica*, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, núm. 5, 2005, p. 697.

8 Cfr. Becerra Ramírez, Manuel, *Tratados*, cit., nota 4, p. 175; Corzo Sosa, Édgar, op. cit., nota 4, p. 189; y López-Ayllón, Sergio, op. cit., nota 4, p. 207

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a los 11 días del mes de noviembre del año 2008.— Diputada Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales.

«Que adiciona el artículo 1004 Bis a la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Claudia Cruz Santiago, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, y suscrita por diputados de diversos grupos parlamentarios.

Los suscritos, diputados federales de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes de diversos grupos parlamentarios, en ejercicio de la facultad que le conceden los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 62, 63 y 55 fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permiten someter a consideración de esta asamblea iniciativa de decreto que adiciona a la Ley Federal del Trabajo, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Introducción

Según reporte de la Organización Internacional del Trabajo, aunque parezca escalofriante, “en el trabajo fallecen más personas que en la guerra”, más de 2.2 millones de personas al año, para ser exactos, perecen a consecuencia de un riesgo de trabajo.

En tal virtud, voy a comenzar diciendo algo que es elemental, pero que en la práctica no se cumple: el primer derecho de un trabajador es regresar vivo y saludable a su hogar. Este derecho humano laboral exige el cumplimiento estricto de las obligaciones en materia de seguridad e higiene de parte del trabajador, pero substancialmente a cargo del patrón y las autoridades laborales.

El valor tutelado por estas normas es la vida misma del trabajador, por lo que su incumplimiento no debe traducirse únicamente en pago de indemnizaciones y sanciones administrativas, sino en penas de prisión para los responsables cuando la gravedad de los hechos así lo amerite, cuando la acción u omisión sea de tal magnitud que estemos en hechos análogos a cualquier otro homicidio.

En la actualidad, como sabemos, la situación en el marco del derecho penal es muy suave, ya que los responsables de un homicidio culposo pueden evitar la cárcel a cambio de pagos pecuniarios. Esta pena carece de ejemplaridad y hace que se enardecza el sentido de justicia de nuestro pueblo, que, por ejemplo, en el caso de Pasta de Conchos ve como los responsables del fallecimiento de 65 mineros siguen libres después del pago de una mísera cantidad de dinero, en tanto que estas 65 vidas se han suprimido de forma irreparable, con graves afectaciones a sus familias y a la sociedad. Y sin siquiera haberse recuperado los restos mortales de 63 de ellos.

Es cruel, pero en tanto siga esta situación legal, resulta más barato pagar las penas pecuniarias que prevén los códigos penales, que invertir en el respeto de las obligaciones en materia de seguridad e higiene, dejando a su suerte a los trabajadores, que con el esfuerzo de día a día cumplen la función substancial de la sociedad generadora de toda riqueza.

Pero no sólo debe sancionarse con pena corporal las conductas patronales que llevan a lesiones y muertes de los trabajadores, sino que para prevenir éstos hechos trágicos, cuando se constaten incumplimientos graves en relación a la seguridad e higiene, deberá sancionársele igualmente a los responsables desde el punto de vista penal.

Las autoridades involucradas deben recibir, igualmente, una sanción ejemplar en el mismo sentido.

Con esta iniciativa, se busca coadyuvar a la creación de una conciencia acerca de la importancia de la función de inspección, de la seguridad e higiene y de que nunca las

utilidades o la productividad pueden estar por encima de la vida humana.

Además, como estos tipos penales se consagran en la Ley Federal del Trabajo, se alcanza un doble propósito: que por su especificidad se aplique con preeminencia sobre los códigos penales, extendiendo su validez a todo el territorio nacional. Además de que se preserva su vinculación con la materia laboral como un todo.

Justificación

Annualmente en el mundo hay millones de muertos y heridos a consecuencia de los llamados riesgos de trabajo. Poco se hace para la prevención de estos siniestros, porque persiguiendo la actual, egoísta e inhumana producción exclusivamente el lucro, después de hacer cuentas, al menos a corto plazo, resulta más barato a los patrones pagar las indemnizaciones a los trabajadores víctimas de un riesgo, o a sus beneficiarios, si es que las pagan, que cumplir con las medidas de seguridad e higiene en estricto apego a derecho. Esto como consecuencia de una, cada vez mayor, subvaluación de la mano de obra, salarios y prestaciones que vuelven a los niveles de hambre de siglos atrás; pero hasta esta hambruna resulta un lujo, pues la regla neoliberal en expansión se traduce en empleos precarios, sin prestaciones, estabilidad ni seguridad social y, desarrollados en marcos jurídicos que permiten la evasión y elusión de cualquier responsabilidad laboral: subcontratación, honorarios, etcétera.

Y mientras las enfermedades y accidentes de trabajo continúan creciendo, en las estadísticas oficiales se hacen cuentas alegres, ya que muchos de estos riesgos por razones financieras son ocultados por los patrones, por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y algunos médicos alejados de su función social; lo que viene a agravarse debido a la situación ya señalada de que un número creciente de trabajadores ni siquiera son conceptuados como tales, por tanto pasan a las sombras bajo la versión de que se trata de padecimientos generales, o simplemente no existen.

Para constatar la distorsión de las estadísticas oficiales sobre riesgos de trabajo, vemos que en su página electrónica el IMSS señala que durante el 2006 se registraron 387 mil 827 riesgos de trabajo, traducidos en mil 328 defunciones y 19 mil 327 incapacidades permanentes; y, concretamente en la industria extractiva, se habla de 4 mil 57 riesgos laborales.

Para facilitar lo anterior, las autoridades laborales han caminado en la expedición de un cuadro normativo que raya más que en la permisividad, en la complicidad de estos crímenes, de manera que los patrones prácticamente ya no tienen obligaciones en materia de seguridad e higiene, capacitación y adiestramiento. Así como, ni la constitución de las comisiones de seguridad e higiene debe ser notificada a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Resultado: si los patrones con mayores controles de parte de esta secretaría antes no cumplían, ahora simplemente se burlan de la normativa para la prevención de los riesgos de trabajo. Y en caso de que se llegue a realizar una inspección laboral a los centros de trabajo, resulta que el cumplimiento en esta materia es casi nulo, pero bien poco hacen estas autoridades para que las empresas se apeguen a la norma.

La desregulación legal es admisible, en la medida en que no se trate de normativas básicas para preservar valores esenciales para el país y la comunidad; pero es un crimen cuando se dejan al olvido el cumplimiento de normas para preservar la salud y vida de las personas, como es el caso de la seguridad e higiene en los centros de trabajo.

El Estado debe ser absolutamente exigente en la preservación del más importante capital social que se tiene, el humano, las manos creativas, las mentes creadoras.

Entonces, urge fortalecer las medidas de prevención de accidentes y enfermedades, también en el seno de los centros de trabajo, comprendiendo que son evitables la mayoría de los millones de riesgos de trabajo que año con año destruyen la vida de los trabajadores, destrozan familias y agreden económicamente a estas mismas, a las instituciones de seguridad social, al Estado y hasta a los propios patrones.

Es tan abundante este número de siniestros profesionales que se erigen como uno de los principales problemas de salud pública que padece nuestro país. Es decir, evidentemente los riesgos de trabajo no son sólo un problema laboral e industrial de costo-beneficio y humano, sino también impactan a la nación, toda vez que año con año debe hacer enormes inversiones para atender esta fuente de enfermos, mutilados, incapacitados, muertos y su correspondiente desintegración familiar.

De manera que lo que no pagan los patrones en seguridad e higiene, lo deben cubrir los impuestos del pueblo y los bolsillos de los familiares de las víctimas. Lo que nos empobrece humana y económicamente.

Pese a todos los discursos neoliberales, la prevención y, por tanto, los controles estatales, con la participación de los propios trabajadores, deben ser la prioridad, no debe continuarse con la privatización de los cuerpos y sangre de los trabajadores, de manera que los malos patrones puedan disponer de ellas como si se tratara de esclavos, creyéndose con derecho a un subsidio que es a costa de la vida de las personas que viven de su trabajo. Por el contrario, el derecho del trabajo debe recobrar toda su fuerza para que prevalezcan los valores humanos sobre los intereses mercantiles de unas cuantas familias privilegiadas.

Todo lo cual implica un estricto respeto a nuestro artículo 123 constitucional y a nuestra Ley Federal del Trabajo, que establecen como un derecho esencial de los trabajadores la seguridad e higiene en los centros de trabajo, al grado de que el artículo 51, fracción VII, de esta Ley Federal del Trabajo establece como causa para que los trabajadores se nieguen a seguir laborando en una empresa y rescindan la relación de trabajo:

“La existencia de un peligro grave para la seguridad o salud del trabajador o de su familia, ya sea por carecer de condiciones higiénicas el establecimiento o de las personas que se encuentren en él...”

Por otra parte, el artículo 994 de la Ley Federal del Trabajo en su fracción V, así como el Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo y el Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral señalan, en su respectivo ámbito de aplicación, multas para los patrones que no cumplan con las normas de seguridad e higiene, y para la prevención de los riesgos de trabajo. Asimismo, el artículo 512-D de esta misma ley establece incluso la posibilidad de clausura total o parcial de estos centros de trabajo por el incumplimiento de estas normas esenciales.

En suma, prácticamente la anulación de las obligaciones patronales en materia de seguridad e higiene en vista de las normas vigentes, va en contra de la letra y espíritu de todo el marco laboral superior aplicable. Y que apela a controles y sanciones para el caso de que el patrón se aleje de las disposiciones legales. El fin obviamente no es molestar o sacar recursos con base en multas, sino prevenir los riesgos de trabajo. Derecho humano fundamental de los trabajadores.

Todo lo cual está bien, pero parte tiene como base únicamente una responsabilidad objetiva del patrón por el sólo hecho de operar para su lucro maquinarias, substancias, y geografías, en sí mismas peligrosas. Por lo que cuando se suceden siniestros, se actualiza exclusivamente el derecho a la reparación del daño en forma de indemnizaciones, y el Estado sólo aplica multas o clausuras; sin determinar la culpabilidad del patrón en sentido penal.

Sin embargo, hay ocasiones en que a la responsabilidad meramente objetiva, base del concepto moderno de riesgo de trabajo, se viene a sumar la culpabilidad en sentido penal; lo cual acontece cuando la conducta es jurídicamente reprochable como consecuencia del nexo intelectual y emocional existentes entre el acto y el sujeto que desarrolla esa conducta. La culpabilidad puede revestir las formas de dolo o culpa. Esta última surge cuando el sujeto no encamina su voluntad a la producción de un resultado típico, pero este surge a pesar de ser previsible y evitable por negligencia o imprudencia, no se aplican las cautelas o precauciones legalmente exigidas.

Este concepto de la culpabilidad, que resume lo mejor de la doctrina mexicana del derecho penal, encaja como anillo al dedo en muchos de los patrones y personal directivo de las empresas, así como en servidores públicos que no cumplen con sus obligaciones en materia de seguridad e higiene, causando la muerte o lesiones de los trabajadores. Desde luego no nos estamos refiriendo a los casos en que de manera intencional o dolosa algunos patrones han provocado la muerte de algunos de sus trabajadores, con o sin las agravantes de ley, razón por la cual los delitos industriales deben tener carácter culposos.

Por todo lo dicho, urge que con mayor énfasis se regule el cumplimiento de las medidas de seguridad e higiene, como derecho humano regulado por nuestra constitución para la preservación de la vida y salud de los trabajadores y sus familias, así como de la comunidad. Para lo cual, además de normas en la materia, congruentes con nuestra realidad, multas y clausuras deben establecerse tipos penales en contra de los patrones que no se apeguen a las medidas de seguridad e higiene, o también cuando este incumplimiento se traduzca en homicidios y lesiones industriales, en perjuicio de los trabajadores.

En consecuencia, estos nuevos tipos penales coadyuvarían, en primer lugar, a la prevención de los riesgos de trabajo y, en segundo, a sancionar los hechos criminales que se derivan casi obligatoriamente de este incumplimiento.

La tutela de valores tan altos para la sociedad, como la vida y salud, exige la tipificación de estos delitos, señalando que su tutela especial adicional al tipo genérico de homicidio y lesiones, se hace indispensable crear conciencia de la gravedad de estas conductas empresariales y coadyuvar en su prevención. Al mismo tiempo para que los trabajadores y sus sindicatos pidan con más ahínco su cumplimiento y, por ende, los patrones pongan énfasis en su prevención. Este tipo penal, permitirá además que en un concurso de delitos, todos los que se deriven, sea sancionado.

El objeto de la presente reforma no sólo busca llevar a la cárcel a los patrones que incumplan con su obligación de tutelar la integridad personal de los trabajadores, sino evitar que se llegue a los extremos de injusticia y dolor, como sucedió en la mina de Pasta de Conchos, toda vez que entre más se investiga, más se fortalece el criterio de que se trató de hechos prevenibles y previsibles, por lo que, si se hubieran cumplido puntualmente las obligaciones patronales en materia de seguridad e higiene, se habrían evitado tales hechos.

El patrón que lesiona o priva de la vida a sus trabajadores, al no haber aplicado las medidas de seguridad e higiene establecidas en la ley por negligencia o imprudencia y, siendo actos previsibles y evitables, cometería lisa y llanamente el delito de homicidio o lesiones industriales, y no tiene por qué recibir trato preferencial. Esto coadyuvará en la prevención de los riesgos de trabajo, porque a la empresa le resulta más barato herir o matar que cumplir con la normatividad en materia de seguridad e higiene. Desde luego, esto debe ir de la mano en la aplicación de la letra y espíritu de la constitución y la Ley Federal de Trabajo frente a los patrones, mejorando día con día en materia de seguridad e higiene, así como de capacitación y adiestramiento.

Así pensemos en las denominadas faltas inexcusables del patrón, que la propia Ley Federal del Trabajo prevé para efectos de incrementos de indemnizaciones en materia de riesgos, pero que conforme a nuestra propuesta si fueran causa de lesiones u homicidio, podría implicar la comisión de un delito. En caso de que ya se hayan presentado accidentes anteriores y el patrón no adoptara las medidas adecuadas para evitar su repetición, medidas preventivas recomendadas por la comisión de seguridad e higiene o por las autoridades, si los trabajadores hacen notar al patrón el peligro que corren y no aplica las medidas adecuadas, entre otras.

Desde luego, deben ser igualmente sancionados con prisión aquellos servidores públicos que por acción u omisión han violentado sus obligaciones en materia de seguridad e higiene.

Debe ponerse fin, con todos los instrumentos de política social, económica y jurídicos, al actual caos que existe en materia de seguridad e higiene y prevención de los riesgos de trabajo, que condiciona que los patrones hagan como que cumplen o ni siquiera eso, y las autoridades, por su parte, hacen como que inspeccionan su cumplimiento. El primer deber de un Estado es velar por la vida, salud y dignidad de todos sus integrantes.

Para lograr lo anterior, proponemos adiciones a la Ley Federal del Trabajo con dos delitos especiales, en forma similar a la tipificación del delito de fraude por el pago de cantidades inferiores al salario mínimo, y que más que llevar patrones a la cárcel, indudablemente incide en evitar numerosos pagos empresariales por cantidades menores al salario mínimo.

Así el patrón, bajo la vigilancia del Estado, avanzará en hacer realidad un principio del derecho laboral: el trabajador pone a disposición del patrón su fuerza de trabajo, no su vida, por lo que debe salir de su jornada de trabajo sano y salvo.

Aunque existen antecedentes en las legislaciones de algunos otros países sobre la penalización de los delitos industriales, en la mayoría es un tabú; por lo que, de aprobarse esta reforma en nuestro país, se iría marcando la senda a seguir en nuestro derecho laboral, como un ámbito a favor del trabajador.

Finalmente no se busca afectar a la planta productiva del país, ya que de ésta también forman parte los trabajadores y su esfuerzo, lo que se busca es armonizar los fines empresariales con el derecho humano superior a la vida e integridad de los trabajadores. Poniendo un freno a los malos patrones que son los menos, freno que no necesitarán los empresarios que normalmente cumplen con sus obligaciones en esta materia porque saben que las omisiones en materia de seguridad e higiene, más temprano que tarde, acaban golpeando las finanzas y la propia existencia de las empresas.

También es una advertencia a los servidores públicos que se separan de su obligación de tutelar la vida en los centros de trabajo, muchas veces bajo el amparo de la corrupción.

En adelante debe saberse que la inspección, concretamente en materia de seguridad e higiene no es una tarea secundaria sino vital en la consecución de los fines de justicia de la nación.

Con base a todo lo expuesto y fundado, sometemos a esta Cámara de Diputados la adición del artículo 1004-A a la Ley Federal del Trabajo.

Artículo Único. Se adiciona el 1004-bis, a la Ley Federal del Trabajo para quedar en los siguientes términos:

Artículo 1004 Bis. Al patrón que realice actos u omisiones, calificadas como graves en materia de seguridad e higiene y prevención de riesgos de trabajo y que causen explosiones, derrumbes, incendios, derrames, inundaciones, o cualquier otro evento de características similares que pongan en grave riesgo la integridad física y psíquica de los trabajadores, se le impondrá prisión de un año a dieciséis años y multa de mil a cien mil días, independientemente de las sanciones que correspondan por diversa materia.

Para los servidores públicos implicados en estos delitos, la pena aplicable se les incrementará en una mitad. Además serán inhabilitados para desempeñar cualquier cargo, empleo o comisión pública por el mismo lapso de privación de la libertad.

Las penas de prisión señaladas en este artículo no se podrán sustituir o conmutar por otra pena.

Transitorios

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de octubre del 2008. — Diputados: Claudia Lilia Cruz Santiago, Carlos Augusto Bracho González, Jericó Abramo Masso, Elías Cárdenas Márquez, Javier Guerrero García, José Antonio Arévalo González, Silvano Garay Ulloa, Jesús Vicente Flores Morfín, José Antonio Almazán González, Rosario Ignacia Ortiz Magallón (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social.

«Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Alberto Amador Leal, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.»

El suscrito, diputado federal integrante de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los artículos 55 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma los artículos 7o. y 97 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; reforma el artículo 53 y adiciona un segundo párrafo al 130 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga los artículos 45 de la Ley Orgánica para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 11, 12, 89, 90, 188 y 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de reglamentar la institución denominada “pregunta parlamentaria”, así como la comparecencia de los integrantes del gabinete ante las Cámaras a efecto de responder a preguntas e interpelaciones “bajo protesta de decir verdad”, tal y como al efecto se establece en los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

Durante el periodo extraordinario de sesiones de esta legislatura, ventilado en junio de los presentes, el Congreso de la Unión, en su carácter de órgano revisor de la Constitución, reformó los artículos 69 y 93 del código fundamental. La reforma fue aprobada por las legislaturas locales en los términos que al efecto se establecen en el artículo 135 de la propia Constitución, habiéndose extendido el 30 de julio la declaratoria de aprobación correspondiente por parte de la Comisión Permanente y previa la promulgación por el presidente de la república la referida reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto.

La reforma en cuestión suprime la obligación del presidente de la república de presentarse ante el Congreso iniciando el primer periodo ordinario de sesiones para presentar por escrito un informe “en el que manifieste el estado que guarda la administración pública del país”. Es decir, conforme a la actual disposición, el titular del Poder Ejecutivo

no tiene la obligación de presentarse personalmente a la sede del Congreso; basta la presentación por escrito del informe de referencia. Y dada la disposición que a dicho respecto se contiene en el decreto de reforma constitucional del 15 de agosto, se hace indispensable que el Poder Legislativo emprenda las reformas correspondientes a las disposiciones reglamentarias respectivas que al efecto se contienen en el artículo 7o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, siendo también pertinente, en consecuencia, la derogación expresa de los artículos 11, 12, 188 y 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma constitucional de referencia establece que cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe, y en tal tesitura instituye dos nuevas figuras: a) la llamada “**pregunta parlamentaria**” que cada una de las Cámaras dirigirá al titular del Ejecutivo en los términos del artículo 69, o, bien, a los titulares de las dependencias y entidades como al efecto se dispone en los términos del artículo 93; y b) **la protesta de decir verdad** a que deberán someterse los miembros del gabinete que sean citados a comparecer por las Cámaras del Congreso.

Esta soberanía aprobó el día 30 de abril una reforma que se circunscribía a suprimir del texto de la Constitución la obligación del presidente de la república de comparecer físicamente al Congreso a rendir su informe. La colegisladora en ejercicio de las atribuciones de órgano revisor que al efecto le confiere el artículo 72 de la Constitución, creó las instituciones mencionadas, al dictaminar conjuntamente con la minuta turnada por esta Cámara de Diputados, una iniciativa de reforma del artículo 93 de la Constitución presentada por la senadora Minerva Hernández Ramos, del Grupo Parlamentario del PRD, en sesión de la Comisión Permanente del 10 de enero de 2007. La iniciativa proponía adicionar un párrafo al referido precepto, en los siguientes términos:

Teniendo la obligación de presentarse ante cualquiera de las dos Cámaras, con objeto de contestar las interpelaciones que se les formulen. Los funcionarios públicos llamados a comparecer que sin causa justificada se negara a concurrir, o en el caso de que sus respuestas a las interpelaciones no reflejen razonablemente la realidad, contengan datos ó cifras inciertas ó falseados, se entenderá que están ocultando información y se procederá en términos del Capítulo II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De lo anterior queda de manifiesto que la supresión de la obligatoriedad presidencial de apersonarse al Congreso al darse inicio al primer periodo de sesiones, no representa duda ó problema alguno, éste se presentaría en realidad, al regularse las instituciones constitucionales creadas mediante la reforma del pasado 15 de agosto, a saber: la pregunta parlamentaria y la protesta de decir verdad de los miembros del gabinete que comparezcan ante el Congreso; instituciones que al efecto se consideran a la fecha en los textos de los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

I. Antecedentes

El texto contenido en el párrafo cuarto del artículo 93 constitucional establece: **“Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor de 15 días naturales a partir de su formulación”**.

Tal atribución se considera a la fecha en los artículos 45 y 97 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como 89 y 90 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos, en términos parcialmente idénticos a los que se establecen en la reforma constitucional del 15 de agosto, con algunas salvedades:

En ambos ordenamientos se establece que la facultad de solicitar información o documentos corresponde a las “comisiones” legislativas quienes la ejercerán por medio de su presidente según el texto del Reglamento Interior, y por acuerdo de sus integrantes, según dispone la Ley Orgánica; en tanto, la reforma en cuestión parecería considerar que la atribución en cuestión es propia de las asambleas plenarias de ambas Cámaras.

Por lo demás, tanto el artículo 97 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos como el 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos carecen de la fijación de un plazo para el desahogo de la información solicitada; estableciéndose al respecto “un plazo razonable” (Ley Orgánica) o “pertinente” (Reglamento Interior), para que las comisiones legislativas en caso de no ser atendidas presenten una queja al presidente de la república; en tanto que, por su parte, el texto de la reforma constitucional del 15 de agosto establece un plazo de 15 días naturales a partir de la

formulación de la pregunta para que ésta sea desahogada por su destinatario.

El párrafo segundo del propio artículo 93 de la Constitución establece la facultad del Congreso para citar a comparecer a los mismos servidores públicos a quienes pueden formularse preguntas por las Cámaras del Congreso en los términos del párrafo cuarto en análisis, sólo que al comparecer lo harán **bajo protesta de decir verdad**, condición que no se establece con relación a las preguntas que las Cámaras puedan formularles por escrito.

Tanto el artículo 97 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos como el 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos establecen, por lo menos, la posibilidad de que las comisiones legislativas presenten quejas ante el presidente de la república por la omisión de los servidores públicos requeridos por las Cámaras; y, al parecer, según el texto constitucional en vigor, la omisión de los servidores públicos a dar respuesta a las preguntas que las Cámaras formulen por escrito carecería de sanción.

Atendiendo sin embargo a que lo dispuesto en la reforma del 15 de agosto ha sido elevado a rango constitucional, tal omisión constituiría una contravención de lo dispuesto en la ley suprema del país y por ende, los servidores públicos que incurriesen en ella actuarían contra los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, siendo procedente en la especie someterles a juicio político en los términos del artículo 110 constitucional, constituyéndose por lo demás en la sanción conducente para el servidor público que decidiera desacatar un mandato que reviste rango constitucional.

Al respecto, el artículo 97 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos establecen la salvedad de que “no procederá la solicitud de información o documentos, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones aplicables” (Ley Orgánica), o “siempre que el asunto a que se refiera no sean de los que deban conservarse en secreto” (Reglamento Interior). Ambos preceptos guardan estrecha relación con la fracción I del artículo 6o. de la Constitución.

Sin embargo, el texto del párrafo cuarto del artículo 93 constitucional instituido mediante la reforma del pasado 15 de agosto no hace distinción alguna respecto a la informa-

ción que pueden solicitar las Cámaras por escrito a los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública, también lo es que el texto del artículo 93 es especial con relación a lo dispuesto en la fracción I del artículo 60. de la propia Constitución, y asimismo reviste el carácter de posterioridad con relación a la referida fracción del artículo 60. Por ende, en caso de conflicto entre lo dispuesto en ambos preceptos, debe siempre prevalecer el contenido establecido en el artículo 93, párrafo cuarto, de la Constitución; entendiéndose en consecuencia que la atribución de las Cámaras del Congreso para exigir por escrito información a los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública es amplia e ilimitada.

La reglamentación conducente del precepto constitucional en cuestión puede constreñirse tan sólo a sugerir una serie de principios para el ejercicio de la referida atribución que por lo demás no revestirían nunca el carácter de vinculantes para las asambleas plenarias que decidieran ejercerlo; entre los principios que la legislación reglamentaria deberá contener han de encontrarse los siguientes: el compromiso con la seguridad nacional en los términos de la ley de la materia, la mayor prudencia posible ante el sigilo que debe guardarse con relación a las averiguaciones previas, y el respeto que debe profesarse al secreto fiscal, fiduciario y bancario, así como con relación a los datos personales en los términos que al efecto se establecen en la ley respectiva.

Por lo demás, si bien es cierto que en los términos del párrafo cuarto del artículo 93 constitucional las Cámaras cuentan con capacidad ilimitada de acceso a la información gubernamental, la ley debe establecer las responsabilidades de índoles penal, civil y política en que pudieran incurrir los legisladores por el uso indebido de la información a que pudiesen tener acceso en virtud del ejercicio de la facultad constitucional en cuestión.

En las disposiciones actualmente en vigor, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, no existe regulación alguna equiparable a la pregunta parlamentaria dirigida por las Cámaras del Congreso al presidente de la república que a la fecha se consigna en el texto de la Constitución.

La atribución constitucional que se comenta carece de precedente en la Constitución del 5 de febrero de 1857, no encontrándose tampoco regulación alguna al respecto en el

Acta de Reformas de don Mariano Otero de 1847, ni en las Bases Orgánicas de 1843, como tampoco en los proyectos del Congreso Constituyente de 1842, ni en el proyecto de las mayorías, ni en el voto particular de las minorías que formularan el propio Otero en compañía de los diputados Juan José Espinosa de los Monteros y Octaviano Muñoz Ledo. Por su parte, resultan también omisas en lo conducente las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y la Constitución federal del 4 de octubre de 1824.

En las sesiones del Congreso de 1822 que se realizaran de conformidad con el Reglamento de Sesiones de la Constitución de Cádiz que habría sido desconocida ex profeso por la declaración de independencia, nada se discutió al respecto, y tampoco encontraríamos precedente alguno en la Constitución de la Monarquía Española del 18 de marzo de 1812.

Encontramos en el derecho comparado un antecedente peculiar en la *Historia constitucional de Venezuela*, de José Gil Fortul, obra por demás encomiada por el insigne Miguel de Unamuno en su ensayo *Bolívar y El Quijote* y que, por lo demás, fuera enriquecida en gran parte durante su estancia en nuestro México acreditado como jefe de la legación diplomática de su país bajo la presidencia del general Lázaro Cárdenas del Río.

Expedida tres meses antes que la Carta de Cádiz, la Constitución federal del 21 de diciembre de 1811 establece como uno de los “deberes del Poder Ejecutivo”, en los párrafos tercero y cuarto de la sección 4a. del Título 7 el hecho de que “todos los años presentará al Congreso en sus dos Cámaras una razón circunstanciada del estado de la nación en sus rentas, gastos y recursos, indicándole las reformas que deban hacerse a los ramos de la administración pública; y todo lo demás que en general deba tomarse en consideración por las Cámaras; sin presentarle nunca proyectos de ley formados y redactados como tales.

“En todo tiempo dará también a las Cámaras las cuentas, **informes, e ilustraciones que por ellas se le pidan**, pudiendo reservar las que por entonces no se han de publicar; y en igual caso podrá reservar también del conocimiento de la Cámara de Representantes, aquellas negociaciones o tratados secretos que hubiera entablado con aviso, consejo y consentimiento del Senado.”

La Constitución adoptada por el Congreso de Angostura el 15 de agosto de 1819 señala como imperativo, en el artículo 2o. de la Sección Carta del Título 7: “Dará a cada Cá-

mará cuantos informes y cuentas le pidan; pero podrá reservar las que por entonces no convenga que se publiquen, con tal de que no sean contrarias a las que presenta”.

En la misma tesitura, pero adoptando una regulación dotada de mayor precisión y contundencia, la Constitución de Cúcuta del 6 de octubre de 1821 establecía en los artículos 129 y 130: “El presente de la república, al abrir el Congreso sus sesiones anuales le dará cuenta en sus dos Cámaras del estado político y militar de la nación; de sus rentas, gastos y recursos; y le indicará las mejoras o reformas que puedan hacerse en cada ramo”, señalándose por lo demás que **“también dará a cada Cámara cuantos informes le pida**, pero reservando aquellos cuya publicación no convenga por entonces, con tal que no sean contrarios a los que presenta”.

El artículo 49 de la Carta de Cúcuta establecía que los decretos de las Cámaras por medio de los cuales se le solicitaran informes no requerirían la sanción del presidente, estableciéndose en el artículo 139 la obligación de los secretarios de despacho de, con la anuencia del presidente, dar a cada Cámara los informes que de palabra o por escrito les fuesen solicitados por éstas.

“Bolívar, admirador de Inglaterra y de la Francia del antiguo régimen, se inclinó por un sistema que no fue el de la Constitución de Estados Unidos”, según refiere el gran historiador coahuilense Carlos Pereyra en *Breve historia de América*, formidable y apretada síntesis de la historia social y política, así como del derecho constitucional comparado del continente, afirmación que, por lo demás, queda de manifiesto con el hecho de la animadversión mostrada por “El Libertador” hacia la carta federal del 21 de diciembre de 1811, y su participación como redactor de los proyectos originales de Angostura y Cúcuta en 1819 y 1821.

“Roma y la Gran Bretaña –decía simón Bolívar en el discurso inaugural de las sesiones del Congreso de Angostura– son las naciones que más han sobresalido entre las antiguas y modernas: ambas nacieron para mandar y ser libres, pero ambas se constituyeron, no con brillantes formas de libertad, sino con establecimientos sólidos. Así, pues, os recomiendo, Representantes, el estudio de la constitución británica, que es la que parece destinada a operar el mayor bien posible a los pueblos que la adoptan.”

Tenemos así, conforme a los antecedentes encontrados, que la institución de la “pregunta parlamentaria” reviste un claro matiz del parlamentarismo clásico británico, pese a lo cual, estamos obligados a adaptarla a nuestro sistema constitucional de gobierno al haberla elevado a rango de norma suprema.

II. Contenido de la iniciativa

1. Pregunta parlamentaria al Ejecutivo federal y a los titulares de las dependencias y de las entidades de la administración pública

El texto en vigor del artículo 69 de la Constitución, como se dijo, establece que cada una de las Cámaras podrá solicitar al presidente de la república ampliar la información concerniente al informe anual que está obligado a rendir, mediante pregunta por escrito; al igual que en el párrafo cuarto del artículo 93 constitucional en lo conducente a titulares de dependencias y entidades de la administración pública; la voz: pregunta; está redactada en forma singular.

El párrafo segundo del artículo 93 establece la facultad de las Cámaras para citar a comparecer a los titulares de las dependencias y de las entidades. En consecuencia, la interpretación adecuada del artículo 93 nos diría que la pregunta por escrito puede dirigirse a dichos funcionarios en cualesquiera de los supuestos que son conducentes para citarles a comparecer, o sea, siempre que “se discute una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos”; por el contrario, tal y como se encuentra redactado el artículo 69, la expresión en singular “pregunta” exige concluir que tan sólo se puede formular al presidente en una ocasión y específicamente en relación con el análisis de su informe anual.

La enciclopedia jurídica *Omeba* constituye, a no dudarse, la más importante fuente de consulta especializada, obra que si bien no consigna la voz “pregunta”, considera en su acervo como la más cercana a ésta la concerniente a “re-pregunta”, respecto a la cual remite al lector a la noción de “interrogatorio”.

El doctor Jorge O. Benchetrit, autor de la voz “interrogatorio” en la enciclopedia jurídica *Omeba*, tras una sucinta exposición sobre la prueba confesional y testimonial en las etapas de probanza en la legislación procesal argentina, establece que “hacerse recíprocamente las preguntas y observaciones que juzguen conveniente. Sólo funcionaba cuan-

do ambas partes se hallaban presente en la audiencia; la nueva atónica del código permite que se acuerde a favor del Juez mayores atribuciones en lo referente a la dirección y ordenamiento de las causas, permitiéndose el libre interrogatorio al absolvente por parte de éste”.

La pregunta parlamentaria no podría consistir en un solo y único reactivo, ya que ello resultaría aberrante del todo, por ende, la correcta interpretación gramatical y jurídica de los preceptos contenidos en los artículos 69 y 93 de la Constitución nos diría que cada una de las Cámaras podrá presentar pliego de posiciones, siempre que “se discute una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos” en tratándose de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y, en una única ocasión al año en relación con el presidente de la república, precisamente cuando se realice el análisis del informe anual de actividades del jefe del Estado.

Una vez que los legisladores hayan presentado en las tribunas de sus respectivas Cámaras el tema que deseen incluir en “la pregunta parlamentaria”, ya sea ésta dirigida al presidente de la república o a los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública federal, éstas se turnarán a la comisión de estudios legislativos que corresponda en cada caso, ya sea a la correspondiente a la Cámara de Diputados o a la de Senadores, que formularán el pliego de posiciones que corresponda. Tal pliego deberá incluir por lo menos uno de los reactivos que fuesen propuestos por todos y cada uno de los legisladores que hubiesen presentado iniciativas al respecto y se formulará con sujeción a lo que al efecto se establece en el artículo 99 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que a la letra dice: “Las posiciones deben articularse en términos claros, no han de ser insidiosas; deben ser afirmativas, procurándose que cada una no contenga más que un hecho, y éste ha de ser propio del que declara”. El pliego señalará asimismo los documentos que se deseen solicitar, en su caso, al presidente de la república o a los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública federal.

El dictamen de referencia deberá ser sometido a la aprobación del Pleno de la Cámara en cuestión, y, una vez aprobado, será firmado por los Presidentes de las Mesas Directivas de una u otra Cámara en los términos de los artículos 23, inciso k), y 67, inciso e), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para ser enviada a sus respectivos destinatarios.

Tal y como ha sido reseñado en la presente exposición de motivos, el párrafo cuarto del artículo 93 de la Constitución establece un plazo de 15 días para que los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública den respuesta a la pregunta parlamentaria que les sea dirigida por escrito, asimismo han sido ya también abordadas las consecuencias jurídicas de la omisión o la eventual falsedad en la respuesta ofrecida en dichos casos; sin embargo, respecto a la “pregunta parlamentaria” dirigida al presidente de la república cabe destacar, en primer término, que la Constitución no establece plazo perentorio para su desahogo, en segundo lugar cabría hacer diversas consideraciones sobre la posible sanción ante la omisión en la respuesta o la falsedad en la misma efectuada por el jefe del Estado.

Respecto al primero de los temas planteados, es claro que si bien la Constitución no establece un plazo fatal, como si lo hace en relación a la obligación de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública, es claro que si el motivo de la “pregunta parlamentaria” dirigida al presidente se encuentra con relación al análisis del informe anual de actividades que debe rendir al Congreso por mandato de la Constitución, el plazo para desahogar la pregunta es hasta en tanto que las Cámaras del Congreso efectúen el referido análisis.

En el proyecto que se somete a la consideración de esta soberanía se propone por ende establecer en los artículos 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos un término perentorio para que las Cámaras lleven a cabo el referido análisis, plazo en el cual deberá desahogarse el requerimiento que sea dirigido por éstas al presidente de la república.

El tema referente a la sanción por omisión o eventual falsedad en la respuesta por el jefe del Estado reviste mayor complejidad, ya que la “pregunta parlamentaria” no se formula bajo protesta de decir verdad y, por ende, no cabría la sanción penal por “falsedad de declaraciones ante autoridad diversa a la judicial” a hacerse valer una vez que haya concluido el encargo presidencial; por lo demás, el artículo 108 de la Constitución, en la parte final, resulta contundente al señalar que, durante el periodo de su encargo, el presidente de la república sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”.

El artículo 110 de la Constitución no establece la posibilidad de realizar el fincamiento de responsabilidad política al

presidente de la república una vez concluido su mandato, a diferencia de lo que acontece con la responsabilidad penal en la que hubiese podido incurrir; de suerte tal que, tal y como se encuentra redactado el artículo 69 de la Constitución lo único que podemos concluir es que, en caso de que el presidente de la república omita la respuesta a la “pregunta parlamentaria” que le sea dirigida año con año por cada una de las Cámaras, o bien, en caso de que desahogase ésta con falsedad, aun siendo manifiesta, no existiría en principio sanción alguna por la comisión de tal conducta.

Existe sin embargo en el derecho comparado una institución que podría dar satisfacción al problema planteado respecto a la eventual sanción a que pudiera hacerse acreedor el presidente de la república por la omisión o la falsedad en que incurriese al desahogar una “pregunta parlamentaria” formulada por alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión; tenemos así que la Ley del Servicio Civil de los Estados Unidos de América considera la existencia de la figura denominada *whistleblowers*, definida por el profesor Robert Vaughn, del Washington College of Law, como los “empleados que, con la protección de la ley, denuncian conductas ilícitas por los oficiales públicos, ya sea a las autoridades pertinentes, o, **en algunos casos, directamente a la opinión pública**”.

Las Cámaras pueden muy bien actuar como un *whistleblower*, ante la omisión o la falsedad en que pudiera incurrir el presidente de la república en contravención de lo ordenado en el texto mismo de la Constitución, de suerte tal que en el proyecto que se somete a la consideración de esta asamblea mediante el presente proyecto de decreto se considera complementar lo dispuesto en el artículo 7o. de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos con un párrafo que al efecto establezca:

“Ante la omisión de la respuesta en tiempo por parte del presidente de la república a la pregunta que le sea formulada por cada una de las Cámaras, así como ante la falsedad contenida en la misma, por votación del Pleno en cada caso, la Cámara que así lo decidiera mandará transmitir en el Canal del Congreso de manera intermitente y durante todo el tiempo que transcurra el primer periodo anual de sesiones de la legislatura en cuestión un mensaje, acompañado de una explicación sucinta de las circunstancias que lo hubiesen motivado, con el siguiente contenido:

El presidente de la república ha mentido ante la representación nacional, violando así la protesta que rindió

ante el Congreso de la Unión al momento de tomar posesión del cargo.

Ese mensaje, acompañado de la misma explicación, será también transmitido durante un mes de manera intermitente en los principales medios de comunicación electrónicos y escritos con cobertura de distribución nacional, a cargo de la Cámara en cuestión.

De tal suerte que se propone ante esta asamblea el siguiente texto para el artículo 7o. de la Ley Orgánica:

Artículo 7o.

1. El primero de septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, el presidente remitirá ante éste un informe por escrito de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.
2. Las Cámaras analizarán el informe presentado por el presidente de la república. El análisis se desarrollará por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior extendiéndose el análisis hasta a más tardar, la última sesión ordinaria respectiva por celebrarse en octubre.
3. Durante el plazo de análisis del informe, las Cámaras podrán formular al Ejecutivo la pregunta parlamentaria que acordasen en sesión plenaria, la cual se constituirá por un pliego de posiciones formulada en los términos que el efecto se establecen en el Código Federal de Procedimientos Civiles para el desahogo de la prueba confesional, así como por los documentos que al efecto se determinen.
4. Los legisladores de cada una de las Cámaras presentarán con las formalidades de ley propias de una iniciativa el contenido que consideren deba ser materia de la pregunta parlamentaria, la cual será formulada por la comisión de asuntos legislativos de cada una de las Cámaras en forma de dictamen que, previa discusión, deberá ser aprobado por la asamblea en pleno; **el dictamen en cuestión deberá contener por lo menos uno de los reactivos contenidos en cada una de las iniciativas que al efecto fuesen presentadas.**
5. Los legisladores al formular la pregunta parlamentaria a que se refiere el presente artículo procurarán ob-

servar un compromiso irrestricto con la seguridad nacional en los términos de la ley de la materia, la mayor prudencia posible ante el sigilo que debe guardarse en relación a las averiguaciones previas, y el respeto que debe profesarse al secreto fiscal, fiduciario y bancario, así como con relación a los datos personales en los términos que al efecto se establecen en la ley respectiva.

6. Remitida la pregunta parlamentaria al titular del Poder Ejecutivo por el Presidente de cada una de las Mesas Directivas de las Cámaras, éste deberá contestarlas dentro del plazo señalado por la ley para que se lleve a cabo el análisis del informe anual de actividades de la administración pública.

7. Ante la omisión de la respuesta en tiempo por parte del presidente de la república a la pregunta que le sea formulada por cada una de las Cámaras, así como ante la falsedad contenida en la misma, por votación del Pleno en cada caso, la Cámara que así lo decidiera mandará transmitir en el Canal del Congreso de manera intermitente y durante todo el tiempo que transcurra el primer periodo anual de sesiones de la legislatura en cuestión, un mensaje, acompañada de una explicación sucinta de las circunstancias que lo hubiesen motivado, con el siguiente contenido:

El presidente de la república ha mentido ante la representación nacional, violando así la protesta que rindió ante el Congreso de la Unión al momento de tomar posesión del cargo.

Ese mensaje, acompañado de la misma explicación, será también transmitido durante un mes de manera intermitente en los principales medios de comunicación electrónicos y escritos con cobertura de distribución nacional, a cargo de la Cámara en cuestión.

8. Los legisladores responderán en lo individual de la responsabilidad civil, penal o política en que incurriesen por el uso inadecuado que pudieran dar a la información a que tengan acceso en virtud de la presente disposición.

Se propone, asimismo, mediante la presente iniciativa de ley adoptar el texto conducente, en el artículo 97 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a la regulación de la pregunta parlamentaria cuando ésta sea dirigida no al presidente de la república sino a los titulares de las dependencias y de las entidades de la administración pública.

Artículo 97.

1. Por acuerdo del Pleno de cada una de las Cámaras, éstas podrán formular una pregunta parlamentaria a las dependencias y a las entidades de la administración pública del Ejecutivo federal cuando se trate un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les correspondan atender de acuerdo con los ordenamiento que las rigen.

2. Los legisladores de cada una de las Cámaras presentarán con las formalidades de ley propias de una iniciativa el contenido que consideren deba ser materia de la pregunta parlamentaria, la cual será formulada por la comisión de asuntos legislativos de cada una de las Cámaras en forma de dictamen que, previa discusión, deberá ser aprobado por la asamblea en pleno; **el dictamen en cuestión deberá contener por lo menos uno de los reactivos contenidos en todas y cada una de las iniciativas que al efecto fuesen presentadas.**

3. Los legisladores al formular la pregunta parlamentaria a que se refiere el presente artículo procurarán observar un compromiso irrestricto con la seguridad nacional en los términos de la ley de la materia, la mayor prudencia posible ante el sigilo que debe guardarse con relación a las averiguaciones previas, y el respeto que debe profesarse al secreto fiscal, fiduciario y bancario, así como con relación a los datos personales en los términos que al efecto se establecen en la ley respectiva.

4. Remitida la pregunta parlamentaria al titular de la dependencia o de la entidad de la administración pública que corresponda por el Presidente de cada una de las Mesas Directivas de las Cámaras, ésta deberá ser contestada en un plazo máximo de 15 días naturales.

5. Ante la omisión de la respuesta en tiempo, así como ante la falsedad contenida en ella declarada como tal por votación del Pleno en cada caso, se tomarán las medidas conducentes en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la ley reglamentaria sobre la materia para que se le someta al juicio político conducente por haber incurrido en prácticas contrarias a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho.

6. Los legisladores responderán en lo individual de la responsabilidad civil, penal o política en la que incurriesen por el uso inadecuado que pudieran dar a la in-

formación a la que tengan acceso en virtud de la presente disposición.

Por motivo de congruencia en la sistemática legal y para efecto de impedir problemas de interpretación respecto a la legislación que rige la vida interna del Congreso, se propone derogar el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 89 y el 90 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La pregunta parlamentaria formulada por escrito a los titulares de las dependencias y de las entidades de la administración pública no se formula bajo protesta de decir verdad, la omisión en la respuesta o la falsedad de ésta no haría incurrir al destinatario de la pregunta en responsabilidad penal alguna. Sin embargo, ésta se daría en contravención de una disposición elevada a rango constitucional y, por ende, constituiría una contravención de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho ameritándose en la especie someter al responsable de tal conducta al procedimiento de juicio político en los términos que al efecto se establecen en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Comparecencia de los servidores públicos e interpelación a éstos bajo protesta de decir verdad

De conformidad con el párrafo cuarto del artículo 130 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, “la simple promesa de decir verdad sujeta a que la hace, en caso de que faltare a ella, a la pena que con tal motivo establece la ley”.

Los titulares de las dependencias y de las entidades de la administración pública que manifiesten alguna falsedad en las respuestas a interpelaciones y preguntas que les sean formuladas por los legisladores de cualesquiera de las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión, cuando dichos servidores públicos hubiesen sido citados por éstas a comparecer en los términos del artículo 93 de la Constitución, será en primer término materia de una sanción penal, la concerniente a la conducta tipificada como “falsedad de declaraciones” que en el caso que nos ocupa sería la referente a la que se ofrece ante una autoridad distinta de la judicial.

Por lo demás, en tales casos dichos servidores públicos serían también sujetos al juicio político en los términos del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Uni-

dos Mexicanos, siguiéndose al respecto la misma argumentación que ha sido ya esbozada en la presente exposición de motivos con respecto a la presentación de irregularidades al momento de desahogarse la respuesta a la “pregunta legislativa” que cualquiera de las Cámaras les formule por escrito.

Al respecto bien vale la pena traer a colación lo que dice el constitucionalista argentino Carlos María Vargas Gómez, autor de la voz “interpelación” en la enciclopedia jurídica *Omeba*:

En derecho público. La interpelación es una institución propia del derecho parlamentario. Es la facultad que tienen las Cámaras de requerir a un ministro para que informe o explique ciertos asuntos de gobierno, o aclare algunos aspectos de la política en general. Es el medio más eficaz y el generalmente adoptado por las Cámaras para ejercer su derecho de control permanente sobre el gobierno, según lo señala León Duguit en su *Manual de derecho constitucional*.

En el derecho constitucional británico, cuyo gobierno es el gabinete, éste ejerce la dirección política del país y está compuesto por ministros nombrados por el premier, que es generalmente la figura central del partido mayoritario del Parlamento. Cabe pues a este gabinete la responsabilidad de la tarea gubernativa y de conducción política respondiendo ante la Cámara de los Comunes de su gestión en general o la de cada ministro en particular, la cual por medio de sus votos de confianza o de censura aprueba o no aquella gestión. En el primer supuesto, el gabinete continúa en la función política de gobierno, en el segundo debe renunciar o aconsejar al rey o presidente el llamamiento a nuevas elecciones, y si el electorado aprueba la política censurada por la Cámara eligiendo a ese partido, también continúa en el gobierno; lo contrario ocurre si triunfa el partido que dio el voto de censura. Es decir, la desaprobación de la gestión política puede terminar con la caída del gabinete, o bien, continuar éste hasta el llamado a elecciones, siendo el electorado quien tiene en definitiva que resolver la situación.

Cabe distinguir que el voto de censura de la Cámara de los lores no produce la dimisión del gabinete. El procedimiento viable para conocer los lineamientos generales de la política del gabinete o interiorizarse en algunos aspectos de las distintas ramas ministeriales es la interpelación, que puede versar, lógicamente, sobre todos los actos políticos y administrativos del gabinete. Aceptada la interpelación y

evacuadas las cuestiones sometidas al interpelante, se produce un verdadero debate sobre los temas tratados que finaliza con el voto de confianza o de censura.

En los sistemas constitucionales de tipo presidencialista, la interpelación no puede darse con los mismos alcances, ya que es distinta su naturaleza jurídico-administrativa. Fundamentalmente en el régimen parlamentario, el rey o presidente es irresponsable políticamente y toda la tarea de gobierno reposa en el gabinete que es en definitiva quien responde ante el Parlamento ya que de su seno emana su poder. Son pues sus ministros los que deben afrontar el peso y la responsabilidad de su gestión política en cuyo nombramiento no participa el rey o presidente.

En el sistema constitucional argentino –nos dice el autor de la voz “interpelación” de la enciclopedia jurídica *Omeba*–, ocurre lo contrario. El presidente elige por sí mismo a sus ministros y puede removerlos sin que en ambos casos intervenga ningún otro poder, de manera entonces que es siempre el presidente el responsable de toda gestión política.

El artículo 63 de la Constitución de 1853, al disponer que ambas Cámaras tienen la facultad de haber venir a su seno a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir “las explicaciones e informes que estime convenientes”, no significa en modo alguno que haya incorporado un remedo de interpelación parlamentaria; en los antecedentes constitucionales argentinos, este privilegio de las Cámaras aparece ya en la Constitución de 1819. En el Capítulo III, artículo 30, que trata de las “atribuciones de ambas Cámaras” y, más adelante en la Constitución de 1826, en el artículo 39, que repite el principio que la anterior expresando: “Cada Cámara puede hacer venir a su sala a los ministros del poder ejecutivo para recibir los informes que estime conveniente”.

No está de más recordar que, al decir de don Antonio Martínez Báez, citando al constitucionalista argentino Rafael Bielsa, la Constitución mexicana del 4 de octubre de 1824 ejerció una trascendental influencia sobre el Constituyente argentino de 1853, siendo que, por su parte, la Constitución argentina de ese año resultó de suma importancia para la formulación de la Constitución mexicana de 1857.

En la principal facultad del Congreso de legislar –nos dice el autor de la voz “interpelación” en la enciclopedia jurídica *Omeba*–, se hace imprescindible el conocimiento de ciertos datos o materia específica de algunos ministerios, de ahí entonces la necesidad de que sean los ministros encargados de explicar o informar sobre ellos a quienes tie-

nen la potestad de dictar leyes... son los ministros los que deben ilustrar con datos precisos y técnicos un sin fin de situaciones que hacen a la mejor elaboración legislativa y a una armónica obra de gobierno... No obstante estas realidades que surgen claramente del sistema adoptado por la Constitución, la práctica parlamentaria ha desnaturalizado esta común y armónica acción de gobierno, y las llamadas “interpelaciones” se han convertido en acaloradas discusiones que no trasuntan un estado de previa obra legislativa.

El autor de la voz en la enciclopedia jurídica *Omeba* cita finalmente al tratadista argentino José Antonio González Calderón en su *Derecho constitucional*, al señalar que la llamada “interpelación” a los ministros son interpelaciones al presidente, toda vez que se discute la política de éste, y el ministro debe defenderla o renunciar.

La reforma constitucional del 15 de agosto, en conclusión, convierte la comparecencia de los servidores públicos ante las Cámaras del Congreso en una institución que se equipara con mucha mayor facilidad al “voto de censura” del régimen parlamentario clásico británico, que a la institución de la comparecencia tal y como ésta se ventila en un régimen constitucional presidencial y con clara división tripartita de poderes cuyo paradigma por excelencia es la Constitución de Estados Unidos; ya que si bien la falsedad de un miembro del gabinete en tales circunstancias no daría pie al llamado “voto de censura” que de más está recordar no existe entre nosotros, ni daría pie a la obligación política de renunciar al cargo a que aluden los constitucionalistas argentinos invocados en la voz conducente de la enciclopedia jurídica *Omeba*; si daría pie en cambio a hacerlo reo de responsabilidades política y penales que le colocarían ante un procedimiento que forzosamente acarrearía su separación del cargo.

Finalmente, la presente iniciativa propone a la consideración de esta asamblea un proyecto de Decreto por medio del cual se reforme el texto de los artículos 53 y se adiciona un segundo párrafo al 130 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que se establezca la condición de que los servidores públicos que sean citados a comparecer ante las Cámaras en pleno o las comisiones den respuesta a las preguntas e interpelaciones formuladas por los legisladores bajo protesta de decir verdad, quedando los referidos preceptos redactados en los siguientes términos:

Artículo 53. Los secretarios del despacho, el procurador general de la República, los administradores de los

organismos descentralizados federales, de las empresas de participación estatal mayoritaria y los directores de los comités técnicos de los fideicomisos públicos, así como los titulares de los órganos autónomos; asistirán a las sesiones siempre que fueran enviados por el presidente de la república o llamados por acuerdo de alguna de las Cámaras en los términos de lo dispuesto en el artículo 93 constitucional en cuyo caso protestarán ante el pleno o, en su caso, ante la comisión respectiva con el brazo derecho en alto y la mano izquierda sobre la Constitución conducirse con verdad al responder las preguntas e interpelaciones que les formulen los legisladores; lo anterior, sin perjuicio de la libertad que tienen de asistir cuando quisieren a las sesiones y, si se discute en asunto de su dependencia tomar parte en los debates.

Por otra parte, el párrafo que se propone adicionar al artículo 130 del Reglamento Interior quedaría establecido en los siguientes términos:

En caso de que las respuestas de los referidos funcionarios resultasen falsas a juicio del pleno de la Cámara en cuestión, se tomarán las medidas conducentes en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la ley reglamentaria sobre la materia para incoar al falsario la declaración de procedencia que haya lugar para que éste pueda responder ante la justicia penal por el delito de falsedad de declaraciones vertidas ante una autoridad distinta de la judicial, así como para que se le someta al juicio político conducente por haber incurrido en práctica contrarias a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho.

Con fundamento en la anterior exposición de motivos, se somete a consideración plenaria de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:

Primero. Se reforman los artículos 7o. y 97 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 7o.

1. El primero de septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, el

presidente remitirá ante éste un informe por escrito de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.

2. Las Cámaras analizarán el informe presentado por el presidente de la república. El análisis se desarrollará por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior extendiéndose el análisis hasta a más tardar, la última sesión ordinaria respectiva por celebrarse en octubre.

3. Durante el plazo de análisis del informe, las Cámaras podrán formular al Ejecutivo la pregunta parlamentaria que acordasen en sesión plenaria, la cual se constituirá por un pliego de posiciones formulada en los términos que el efecto se establecen en el Código Federal de Procedimientos Civiles para el desahogo de la prueba confesional, así como por los documentos que al efecto se determinen.

4. Los legisladores de cada una de las Cámaras presentarán con las formalidades de ley propias de una iniciativa el contenido que consideren deba ser materia de la pregunta parlamentaria, la cual será formulada por la comisión de asuntos legislativos de cada una de las Cámaras en forma de dictamen que, previa discusión, deberá ser aprobado por la asamblea en pleno; **el dictamen en cuestión deberá contener por lo menos uno de los reactivos de las iniciativas que al efecto fuesen presentadas.**

5. Los legisladores al formular la pregunta parlamentaria a que se refiere el presente artículo procurarán observar un compromiso irrestricto con la seguridad nacional en los términos de la ley de la materia, la mayor prudencia posible ante el sigilo que debe guardarse en relación a las averiguaciones previas, y el respeto que debe profesarse al secreto fiscal, fiduciario y bancario, así como en relación a los datos personales en los términos que al efecto se establecen en la ley respectiva.

6. Remitida la pregunta parlamentaria al titular del Poder Ejecutivo por el Presidente de cada una de las Mesas Directivas de las Cámaras, éste deberá contestarlas dentro del plazo señalado por la ley para que se lleve a cabo el análisis del informe anual de actividades de la administración pública.

7. Ante la omisión de la respuesta en tiempo por parte del presidente de la república a la pregunta que le sea formulada por cada una de las Cámaras, así como ante la falsedad contenida en la misma, por votación del pleno en cada ca-

so, la Cámara que así lo decidiera mandará transmitir en el Canal del Congreso de manera intermitente y durante todo el tiempo que transcurra el primer periodo anual de sesiones de la legislatura en cuestión, un mensaje, acompañado de una explicación sucinta de las circunstancias que lo hubiesen motivado, con el siguiente contenido:

El presidente de la república ha mentido ante la representación nacional, violando así la protesta que rindió ante el Congreso de la Unión al momento de tomar posesión del cargo.

Ese mensaje, acompañado de la misma explicación, será también transmitido durante un mes de manera intermitente en los principales medios de comunicación electrónicos y escritos con cobertura de distribución nacional, a cargo de la Cámara en cuestión.

8. Los legisladores responderán en lo individual de la responsabilidad civil, penal o política en que incurriesen por el uso inadecuado que pudieran dar a la información a la que tengan acceso en virtud de la presente disposición.

Artículo 97.

1. Por acuerdo del Pleno cada una de las Cámaras, éstas podrán formular una pregunta parlamentaria a las dependencias y entidades de la administración pública del Ejecutivo federal cuando se trate un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les correspondan atender de acuerdo con los ordenamiento que las rigen.

2. Los legisladores de cada una de las Cámaras presentarán con las formalidades de ley propias de una iniciativa el contenido que consideren deba ser materia de la pregunta parlamentaria, la cual será formulada por la comisión de asuntos legislativos de cada una de las Cámaras en forma de dictamen que, previa discusión, deberá ser aprobado por la asamblea en pleno; **el dictamen en cuestión deberá contener por lo menos uno de los reactivos contenidos en todas y cada una de las iniciativas que al efecto fueron presentadas.**

3. Los legisladores al formular la pregunta parlamentaria a que se refiere el presente artículo procurarán observar un compromiso irrestricto con la seguridad nacional en los términos de la ley de la materia, la mayor prudencia posible ante el sigilo que debe guardarse con relación a las averiguaciones previas, y el respeto que debe profesarse al se-

creto fiscal, fiduciario y bancario, así como con relación a los datos personales en los términos que al efecto se establecen en la ley respectiva.

4. Remitida la pregunta parlamentaria al titular de la dependencia o entidad de la administración pública que corresponda por el Presidente de cada una de las Mesas Directivas de las Cámaras, ésta deberá ser contestada en un plazo máximo de 15 días naturales.

5. Ante la omisión de la respuesta en tiempo, así como ante la falsedad contenida en la misma declarada como tal por votación del pleno en cada caso, se tomarán las medidas conducentes en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la ley reglamentaria sobre la materia para que se le someta al juicio político conducente por haber incurrido en práctica contrarias a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho.

6. Los legisladores responderán en lo individual de la responsabilidad civil, penal o política en que incurriesen por el uso inadecuado que pudieran dar a la información a que tengan acceso en virtud de la presente disposición.

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 53 y se adiciona un párrafo segundo al artículo 130 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 53. Los secretarios del despacho, el procurador general de la República, los administradores de los organismos descentralizados federales, de las empresas de participación estatal mayoritaria y los directores de los comités técnicos de los fideicomisos públicos, así como los titulares de los órganos autónomos, asistirán a las sesiones siempre que fueran enviados por el presidente de la república o llamados por acuerdo de alguna de las Cámaras en los términos de lo dispuesto por el artículo 93 constitucional en cuyo caso protestarán ante el pleno, o en su caso, ante la comisión respectiva con el brazo derecho en alto y la mano izquierda sobre la Constitución conducirse con verdad al responder las preguntas e interpelaciones que les formulen los legisladores; lo anterior, sin perjuicio de la libertad que tienen de asistir cuando quisieren a las sesiones y, si se discute en asunto de su dependencia, tomar parte en los debates.

Artículo 130. ...

En caso de que las respuestas de los referidos funcionarios resultasen falsas a juicio del Pleno de la Cámara en cuestión, se tomarán las medidas conducentes en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la ley reglamentaria sobre la materia para incoar al falsario la declaración de procedencia que haya lugar para que éste pueda responder ante la justicia penal por el delito de falsedad de declaraciones vertidas ante una autoridad distinta de la judicial, así como para que se le someta al juicio político conducente por haber incurrido en práctica contrarias a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho.

Artículo Tercero. Se deroga el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Cuarto. Se derogan los artículos 11, 12, 89, 90, 188 y 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Transitorio

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

México, DF, a 11 de noviembre de 2008.— Diputado Alberto Amador Leal (rúbrica).»

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

«Que reforma diversas disposiciones de las Leyes Federal del Trabajo, y del Seguro Social, a cargo de la diputada Claudia Cruz Santiago, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y suscrita por diputados de diversos grupos parlamentarios.

Los suscritos, diputados y diputadas federales a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes

de diversos Grupos Parlamentarios, en ejercicio de la facultad que les concede el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 55, 62 y 63, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permiten someter a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa de decreto que reforma diversos preceptos de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Las viudas de los trabajadores víctimas de un riesgo de trabajo, perciben por concepto de pensión el 28 por ciento del salario integrado o base de cotización del asegurado. Para lo cual se suman tres inequidades:

a) Una de origen enclavada en la propia Ley Federal del Trabajo y que acaba impactando a la Ley del Seguro Social, según la cual los beneficiarios de un trabajador fallecido a causa de un riesgo de trabajo reciben menos indemnización, concretamente, las dos terceras partes de la que corresponden al trabajador a quien se le ha determinado una incapacidad permanente total. Es decir, la vida de los trabajadores está tasada a la baja en nuestras leyes. Por eso, todos hemos escuchado historias terribles, en las cuales se acaba de rematar a la persona que queda herida, “ya que un muerto sale más barato”.

La debida tutela del derecho a la vida de los trabajadores exige acabar con esta disparidad. Siendo subjetivo el argumento que se maneja para justificar esta disparidad, en el sentido de que una persona con incapacidad permanente causa mayores gastos a su familia que un muerto, por la atención médica que necesitan. Respecto a esto diremos que la muerte es irreparable, por lo que a mayor daño causado debe derivarse mayor responsabilidad; en tanto que las incapacidades, entre más avanza la ciencia, se puede alcanzar algún grado de rehabilitación o de vida útil, de manera que si la sociedad cambiara la actitud hacia los incapacitados, podrían ser fuente de ingresos para ellos y sus familias. Sumado a que en la actualidad en la casi totalidad de los casos, los gastos de atención médica del incapacitado no corren a cargo de la familia sino del Instituto Mexicano del Seguro Social. Debe por lo menos igualarse en la Ley Federal del Trabajo el monto indemnizatorio entre el trabajador que fallece y el que queda con una incapacidad permanente.

Lo anterior, cómo impacta a la Ley del Seguro Social, en que la misma iguala a la baja las indemnizaciones por incapacidad total permanente y muerte, a un 70 por ciento del salario integrado.

b) Concluyendo, conforme a la Ley del Seguro Social las pensiones por muerte del trabajador, básicamente para la esposa o concubina y los hijos, son apenas equivalentes al 70 por ciento del salario base de cotización. Y para ser más precisos, a la esposa o concubina sólo le toca por este concepto el 40 por ciento de ese 70 por ciento, es decir una pensión bajísima, equivalente al 28 por ciento del salario integrado del asegurado. Y, asimismo

c) Se estima que lo beneficiarios y concretamente la esposa o concubina, son unos usurpadores sin derecho a pensión alguna; accediendo solamente a una semicariidad consagrada en la ley. Debiéndose conformar con lo que se les otorgue.

Los años pasan y el gobierno federal ha hecho oídos sordos al reclamo de estas viudas para que se acabe con esta inequidad.

En primer lugar hay que señalar, que cuando un trabajador entabla una relación de trabajo, en los hechos se extiende su radio jurídico al resto de los integrantes de una familia. Pues sólo con el trabajo agregado de la esposa o concubina así como de los hijos, efectuado dentro del hogar, la fuerza de trabajo que entrega el trabajador en su centro de trabajo y de la que se beneficia el patrón, puede restaurarse adecuada y oportunamente. Las esposas o concubinas de manera substancial, se encargan de las actividades inherentes a un hogar como: adquirir los artículos de diverso tipo, necesarios para su funcionamiento, prepara los alimentos, realiza las labores de limpieza, lavado, planchado, lleva a cabo el cuidado de los niños, etcétera. Todo lo cual es base para la salud, descanso y restablecimiento de los trabajadores.

La relación de trabajo es directa con el trabajador e indirecta con todos los miembros de la familia y concretamente, con la esposa o concubina. Es decir, el patrón compra y se beneficia por igual de la fuerza de trabajo del empleado, pero también de manera específica de la fuerza de trabajo de la esposa o concubina.

Luego, el trabajo desarrollado por la mujer tiene un evidente significado económico. Por lo que el hogar se presenta co-

mo una de las esferas vitales no sólo para la reproducción biológica de la sociedad, sino para su reproducción económica, política e ideológica. Inclusive, el derecho laboral va a la zaga del derecho civil, en el cual ya se ha reconocido de manera expresa el valor económico a las labores desempeñadas en el hogar por quien lo realiza, generador de múltiples derechos en su favor como alimentos, indemnizaciones y herencia.

Este conjunto de actividades que se llevan a cabo para el bienestar de una familia y, concretamente de un trabajador en su hogar; de acuerdo a la Procuraduría Federal del Consumidor, si el mismo fuera remunerado, las amas de casa deberían recibir una retribución mínima de 26 mil pesos al mes (sólo hablando de 4 miembros en un hogar). Por otro lado, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática el valor anual de todo el trabajo doméstico de las mujeres en el país, es por el monto de 337 mil millones de pesos equivalente a 20.55 por ciento del producto interno bruto, algunos otras fuentes hablan hasta de 50 por ciento de ese indicador. Sin embargo, aún partiendo de los datos oficiales, su aporte es mayor al de la industria turística o la manufacturera, por ejemplo.

En suma, el hogar no sólo reproduce la mano de obra en un doble sentido, ya que la procreación, y la producción de la mayoría de los satisfactores materiales e inmateriales necesarios para que los miembros de la familia que venden su energía en el mercado de trabajo puedan recuperar sus energías físicas, intelectuales y emocionales, sino que además funciona como el eslabón inicial o final de la cadena productiva.

La realidad descrita, permite el surgimiento en el Derecho Laboral de algunos conceptos, como el relativo al llamado salario familiar. Pues ciertamente, las percepciones pagadas a los trabajadores no sólo buscan la satisfacción de las necesidades del empleado, sino de toda la familia. Y bien, los equivalentes jurídicos al salario, sinónimo de alimentos, como lo son las indemnizaciones o pensiones derivadas de un riesgo de trabajo, deben reconocer la aportación económica de las amas de casa en el marco de relaciones jurídicas laborales y de seguridad social.

Lo que reciben por los conceptos referidos, no es ninguna caridad, sino la legítima retribución a su labor productiva realizada dentro del hogar. Respecto a lo cual es necesario agregar a lo ya dicho, que este trabajo agregado de la esposa o concubina ha permitido la prestación de los servicios al patrón y por ende, el pago oportuno de las cuotas y

aportaciones para la seguridad social. Por lo que, como consecuencia lógica, estas indemnización y pensiones deben tomar en cuenta los derechos que nacen para la esposa o concubina y no meramente responder a un contrato laboral estrecho con el trabajador inmediato. La mujer debe entrar al goce de estas prestaciones en igualdad de condiciones que el varón.

Por todo lo dicho, no hay lógica ni justicia en el hecho de que las viudas de los trabajadores que mueren a consecuencia de un riesgo de trabajo, por mandato de la Ley del Seguro Social, reciban únicamente el 40 por ciento de la pensión que le hubiera correspondido al trabajador por incapacidad permanente total, existan o no huérfanos con derecho a pensión.

Tal hecho, desde luego, se opone a la letra expresa de la Ley Federal del Trabajo (LFT) y la Ley del Seguro Social. Esto desde el momento en que conforme al artículo 501 de la LFT la Indemnización por muerte del trabajador en virtud de un riesgo laboral, indemnización que jurídicamente es equivalente a la pensión que por este concepto otorga el Seguro Social, se entregará al 100 por ciento a la viuda si no existen hijos con el carácter de beneficiarios. Complementariamente, la Ley del Seguro Social en su artículo 53, ordena que el Instituto se subrogue en las obligaciones de los patrones en materia de accidentes y enfermedades de trabajo, en los mismos términos que marca la Ley Federal del Trabajo.

Sin embargo en abierta oposición a estas disposiciones, tenemos que conforme a la Ley del Seguro Social, la viuda nunca percibirá el 100 por ciento de la pensión que por incapacidad permanente total hubiera correspondido al trabajador que ha perdido la vida, insisto, aún cuando no haya hijos como beneficiarios.

Se podría argumentar que el 100 por ciento propuesto para que se otorgue a las viudas, es imposible. Ya que el tope de la pensión que le hubiera correspondido al trabajador no sólo se reparte a la esposa o concubina, sino también a los hijos. Razón por la cual todas estas pensiones en conjunto deben alcanzar efectivamente el 100 por ciento de la pensión que hubiera percibido el trabajador de no haber fallecido.

Empero, en esta lógica no hay equidad, ya que en la misma situación están las viudas en el marco de los otros seguro previstos en la Ley del Seguro Social y, sin que esto sea obstáculo para que obtengan hasta el 90 por ciento de la

pensión que hubiera disfrutado o le hubiera correspondido al asegurado.

Es decir, esto es un acto de absoluta discriminación, pues resulta que en tanto las viudas cuyos maridos hubieren fallecido por causa ajena a la prestación de los servicios, así como de los pensionados por invalidez, vejez y cesantía reciben el 90 por ciento de la pensión que venía disfrutando o hubiera disfrutado el trabajador fallecido (artículos 130, 131, 171); las viudas en el marco del seguro de riesgos de trabajo limitan su participación en la misma a un 40 por ciento. Es nuestra obligación suprimir toda disposición discriminatoria ya que además de ser inconstitucional atenta contra la dignidad, el bienestar y desarrollo de las afectadas. Si a la viuda de un trabajador que fallece por causa natural se le otorga el 90 por ciento de la pensión del fallecido, por analogía y aún por mayoría de razón debe otorgarse en el mismo porcentaje a la viuda en el seguro de riesgos de trabajo.

Ya que frente al riesgo el patrón y luego el Instituto Mexicano del Seguro Social que se subroga en las obligaciones de éste tienen responsabilidad objetiva en la realización de los hechos que llevaron al deceso. Reconociendo que es un principio jurídico elemental que ha más responsabilidad mayor sanción.

En conclusión, tanto por razones derivadas del principio de la primacía de la realidad, como por la aplicación estricta del marco jurídico aplicable, urge reformar la Ley del Seguro Social a fin de que las y los viudos en el marco del seguro de riesgos de trabajo, obtengan un incremento substancial en el monto de la pensión percibida, aunque lo ideal sería que obtuvieran el 100 por ciento de la pensión que le hubiera correspondido al esposo o concubino –esposa o concubina–, en esta iniciativa proponemos que por lo menos se iguale al porcentaje del 90 por ciento que se otorga a las viudas en los restantes seguros previstos en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Paralelamente, se deroga el primer párrafo del artículo 66 de la Ley del Seguro Social para permitir, en su caso, que la pensión de viudez del 90 por ciento sumada a las de orfandad, rebasen el tope del 100 por ciento de la pensión que le hubiera correspondido al trabajador por incapacidad permanente total. Lo mismo proponemos respecto a las demás pensiones de viudez.

A la pregunta sobre de dónde se obtendrán los recursos para este incremento, diremos que primeramente debemos re-

cordar que el seguro de riesgos de trabajo goza de completa salud financiera, toda vez que año con año en Instituto Mexicano del Seguro Social lo presenta en números negros. Esto se debe a que gran parte estas pensiones se pagan (en violación a la Constitución Federal y a la Ley Federal de Trabajo), con los propios recursos de la cuenta individual del trabajador fallecido y, en segundo lugar, que cada vez se vuelve más difícil que el Instituto Mexicano del Seguro Social reconozca el carácter de riesgo de trabajo a un accidente o enfermedad. Desde luego, que en los casos en que el varón sea el que realiza las labores del hogar, le serían aplicables los mismos argumentos y propuestas descritos a lo largo de esta Iniciativa. Por cierto respecto a los varones, urge complementariamente la reforma de la Ley del Seguro Social, con el objeto de que accedan a las pensiones en igualdad de condiciones que la esposa o concubina, sin que se les solicite el requisito de la dependencia económica; ya que así lo ordena nuestra Constitución federal.

Por todo lo expuesto y fundado sometemos a la consideración del Pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social, en los siguientes términos

Artículo Primero. Se reforma el artículo 502 de la Ley Federal del Trabajo, en los siguientes términos:

Artículo 502. En caso de muerte del trabajador, la indemnización que corresponda a las personas a que se refiere el artículo anterior será la cantidad equivalente al importe de **mil noventa y cinco días de salario**, sin deducir la indemnización que percibió el trabajador durante el tiempo que estuvo sometido al régimen de incapacidad temporal.

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 64, fracción II, y 130; y se deroga el primer párrafo del artículo 66, todos de la Ley del Seguro Social, en los siguientes términos:

Artículo 64. ...

...

a) ...

b) ...

...

I. ...

II. A la viuda del asegurado se le otorgará una pensión equivalente al **noventa** por ciento de la que hubiese correspondido a aquél, tratándose de incapacidad permanente total. **La misma pensión corresponde al viudo o concubinario.** El importe de esta prestación no podrá ser inferior a la cuantía mínima que corresponda a la pensión de viudez del seguro de invalidez y vida;

III. a VI. ...

...

Artículo 66. (Se deroga el primer párrafo)

(Se deroga el segundo párrafo)

...

...

Artículo 130. ...

La misma pensión le corresponderá al viudo o concubinario de la trabajadora asegurada o pensionada por invalidez.

Artículo 144. (Se deroga)

Transitorios

Único. El presente decreto entrará en vigor a los treinta días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 21 de octubre del 2008. — Diputados: Claudia Lilia Cruz Santiago, Carlos Augusto Bracho González, Jericó Abramo Masso, Rosario Ortiz Magallón, Javier Guerrero García, José Antonio Arévalo González, Silvano Garay Ulloa, Jesús Vicente Flores Morfín, José Antonio Almazán González (rúbricas).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, y de Seguridad Social.

«De decreto, para inscribir con letras de oro en el Muro de Honor del Palacio Legislativo de San Lázaro la leyenda “Federación de Chiapas a México”, a cargo del diputado Arnulfo Elías Cordero Alfonzo, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

El suscrito, Arnulfo Elías Cordero Alfonzo, diputado por el VIII distrito de Chiapas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con apoyo en lo previsto en los artículos 55, fracción II, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, para que se inscriba con letras de oro el momento histórico “Federación de Chiapas a México” en el Muro de Honor del Palacio Legislativo de San Lázaro, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La tradición de perpetuar para honrar con letras de oro en el Muro de Honor del Palacio Legislativo de San Lázaro los nombres de personajes reconocidos por dejar huella en la historia de nuestro país, así como de conceptos y momentos históricos para su reconocimiento en la posteridad de la vida nacional, es y ha sido no sólo de gran importancia histórica sino, también, un símbolo de soberanía y pertenencia al Estado mexicano.

La historia narra que Chiapas, por su lejanía con la capital, estuvo casi ajena a los acontecimientos que se originaron durante la lucha de independencia contra la corona española. Sin embargo, una vez consumada, los chiapanecos necesitaban tomar la decisión de qué país pertenecer. El 28 de agosto de 1821, Fray Matías de Córdova proclamó la independencia de la ciudad de Comitán respecto a la corona española, y adoptó el sistema imperial de Agustín de Iturbide, y posteriormente se unieron las comunidades más importantes de la región.

A la caída de éste, las provincias del antiguo reino de Guatemala decidieron separarse de México, pero en Chiapas surgió una fuerte división. Se efectuó un plebiscito, que dio como resultado que 96 mil 829 habitantes se pronunciaran por integrarse a México y 60 mil 400 a la naciente Repú-

blica Federal de Centroamérica, mientras que 15 mil 724 se manifestaron neutrales. La anexión se hizo efectiva respecto a los partidos de Ciudad Real y Tuxtla. Así, el 14 de septiembre de 1824 se hizo la declaración solemne de la incorporación de Chiapas a México, pese a las protestas de Guatemala. La disputa limítrofe se prolongó hasta 1882, cuando se definió la actual frontera en el Tratado Herrera-Mariscal.

El tratado estableció en el primer artículo: “La República de Guatemala renuncia para siempre a los derechos que juzga tener sobre el territorio del estado de Chiapas y de su distrito de Soconusco; y, en consecuencia, considera dicho territorio como parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos”.

Con el tratado se consolidó el proceso de incorporación de Chiapas a México, aunque los trabajos de medición y delimitación no se concluyeron hasta 1902.

Tras ese hecho sin precedente, Chiapas demostró ser la cuna de la democracia más pura en la naciente república, y se distinguirá para la perpetuidad como el único Estado mexicano por decisión propia.

Por ello, con base en la importancia que tiene la incrustación de letras de oro en el Muro de Honor del Palacio Legislativo de San Lázaro de las acciones que han marcado parte de la vida de México como nación desde su independencia, corresponde históricamente a Chiapas y a sus habitantes ser reconocidos por ser la cuna de la democracia en México, distinguiéndose por ser el único Estado mexicano por decisión propia.

Por lo anterior, corresponde al honorable Congreso de la Unión inscribir el momento histórico de la anexión de Chiapas a México para honrar y destacar la labor democrática de los chiapanecos, y la firme convicción de su deseo de independencia del Reino de Guatemala, para su anexión definitiva al Estado mexicano mediante un plebiscito democrático, y teniendo como resultado la declaración solemne de su incorporación a México el 24 de septiembre de 1824.

Consideraciones

Primera. Corresponde históricamente a Chiapas y a sus habitantes ser reconocidos por ser la cuna de la democracia en México.

Segunda. Chiapas se distingue por ser el único estado mexicano por decisión propia.

En tal virtud, someto a consideración del Pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se inscribe con letras de oro en el Muro de Honor del Palacio Legislativo de San Lázaro el momento histórico “Federación de Chiapas a México”

Único. Inscríbase con letras de oro el momento histórico “Federación de Chiapas a México” en el Muro de Honor del Palacio Legislativo de San Lázaro.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de noviembre de 2008.— Diputado Arnulfo Elías Cordero Alfonso (rúbrica).»

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

«Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, a cargo de la diputada Claudia Cruz Santiago, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y suscrita por diputados de diversos grupos parlamentarios.

Los suscritos, diputados y diputadas federales a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes de diversos grupos parlamentarios, en ejercicio de la facultad que les concede el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 62, 63 y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos someter a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa de decreto que reforma diversos preceptos de la Ley del Seguro Social, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Introducción

La preservación de la vida y su pleno desarrollo, debe ser la esencia de la sociedad toda. A esta finalidad converge, de una u otra manera todo el estado de derecho, pero en especial a las ramas que poseen el más profundo sentido humanista como el derecho laboral y de seguridad social.

Y bien, una de las medidas básicas para alcanzar los objetivos de seguridad social son las inspecciones que a las empresas en materia de seguridad e higiene se deben realizar. Cuya necesidad de inspección parten de un Estado activo e inquiriente, presionado por un reclamo cada vez más organizado de la clase trabajadora. Facultad estatal que a últimas fechas ha sido sacrificada a un mínimo o inclusive anulada, bajo el abanderamiento de principios neoliberales, que ven en su ejercicio un exceso de intervencionismo estatal, generadora de gastos inaceptables.

Para decirlo en términos sencillos, para esta visión la salud y vida del obrero deben estar subordinadas a las necesidades de la producción y al derecho de utilidades de los empresarios. Y cuando resulta agredida la vida de los trabajadores, se hace uso de una serie de atajos jurídicos para evadir toda responsabilidad patronal o reducirla a lo mínimo.

Esta actitud nos regresa a los tiempos execrables de sobreexplotación sin límite de la mano de obra de parte de los patrones, que disponían como por derecho divino de la vida y salud de los trabajadores, trabajadoras, y sobre todo de los niños, que se desgranaban a la muerte por miles y miles. Es decir, los trabajadores por sentencia de la codicia, se encontraban en los márgenes de una esclavitud sin freno.

Esto ha llevado a la realización de homicidios industriales, como los de todos conocidos, que sacuden la conciencia social y hacen renacer con toda su fuerza el reclamo al derecho substancial de la seguridad e higiene, que de ninguna manera es un lujo sino un aspecto esencial para la paz entre los factores de la producción. El trabajador a consecuencia de la relación de trabajo vende su fuerza de trabajo, pero jamás pone su vida a disposición del patrón.

Para hacer de la seguridad e higiene una realidad cotidiana en el marco de los contratos de trabajo, entre otras medidas, debe darse plenitud a las inspecciones del trabajo. En cuya realización deben converger de manera coordinada,

las diversas instancias que tiene como tarea la prevención de los riesgos de trabajo. No choca pues sino se complementan en este sentido las atribuciones que deben compartir en materia de inspección, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), entre otras. Cuando se busca la protección de altos valores, el derecho apela al otorgamiento de facultades concurrentes para su mejor tutela.

En contraposición a todo lo hasta aquí dicho, el Seguro Social, por boca de sus más altos funcionarios, basa de manera esencial su política de prevención de los riesgos de trabajo, en el cobro de la prima de riesgos de trabajo. Es decir, bajo el acicate de realizar un pago menor en materia de riesgos, que los patrones se ven compelidos a realizar mayores gastos en materia de prevención de los riesgos; lo cual es una absoluta falacia, en virtud de que:

a) Esta afirmación cae por su propio peso, ya que todos sabemos que conforme a la Ley del Seguro Social la prima de riesgos que se cobra no es la real, sino una subsidiada que permite que las empresas evadan pagos al IMSS, esto toda vez que la prima sólo va aumentando 1 por ciento cada año y tiene como tope el 15 por ciento. Por tanto la prima no sólo no fomenta la prevención de los riesgos sino impulsa su producción ya que si el centro de trabajo tiene uno, veinte, o los muertos que sean sólo pagará lo mismo, un máximo de 15 por ciento. Por el contrario si la empresa invierte y reduce los riesgos de nada le sirve, ya que aunque llegue a cero riesgos su prima sólo se puede reducir un 1 por ciento, por ejemplo de 15 a 14 por ciento. Este sistema está amañado para que los grandes empresarios, sobre todo los de actividades más peligrosas sean subsidiados por el instituto y por el resto de los patrones especialmente los medianos y pequeños así como los patrones cumplidos que sí invierten en la prevención.

b) Esto además de los múltiples medios que ponen en operación los patrones, para ocultar los riesgos de trabajo y por tanto, bajar su prima de riesgos: mandar a los trabajadores a médicos privados, despido de los trabajadores víctimas de un riesgo, etcétera.

Por tanto, no basta el cobro de una prima, el IMSS debe tener un abanico de facultades para la prevención de los riesgos de trabajo como en efecto ya constan en la actual ley, pero a las mismas debe agregarse de manera indubitable, la atribución para inspeccionar a las empresas en materia de

seguridad e higiene. De manera que cuando se percate de la existencia de circunstancias que de manera inminente pongan en riesgos la vida y salud de los trabajadores, quedará facultado el IMSS para suspender las actividades del centro de trabajo, y si el patrón no instrumenta las medidas necesarias para proteger la vida de los trabajadores en los tiempos marcados, se podrá clausurar el centro de trabajo. Al efecto, el IMSS deberá realizar inspecciones extraordinarias inmediatas a petición de uno o varios trabajadores, procediendo en su caso, igualmente, a la suspensión de labores.

De esta manera estará más tutelada la vida de los trabajadores y, complementariamente el IMSS reducirá sus erogaciones en materia de subsidios y pensiones. Por que en efecto, debe ponerse fin a la concepción de que la tarea del IMSS es el pago de prestaciones de dinero, mismas que jamás reparan la vida y la incapacidad de los trabajadores. Debe repetirse hasta el cansancio que la finalidad de la legislación en materia de riesgos, no es otorgar indemnizaciones sino evitar los riesgos de trabajo, compeliendo a los patrones por todos los medios, incluidos estos pagos para que inviertan lo necesario en la prevención.

Reformas a la Ley del Seguro Social para impulsar la prevención en materia de riesgos de trabajo

Los riesgos de trabajo golpean en primer lugar a los trabajadores como hemos insistido en los renglones anteriores. Pero si vemos al otro factor de la producción, es decir, a las empresas el alto índice de riesgos de trabajo les conlleva desembolsos de mayores primas en el seguro de riesgos de trabajo del IMSS o hasta el pago de onerosos capitales constitutivos. Sin exagerar, hay pequeñas empresas que pueden ir a la quiebra ante el pago de las consecuencias financieras de un riesgo de trabajo.

El derecho social nació precisamente con el primer reclamo de protección en materia de riesgos de trabajo, de tutela a los trabajadores que eran víctimas de un accidente o enfermedad de trabajo. Esto porque con anterioridad, los empresarios acostumbraban despedir sin compasión a los trabajadores que sufrían un riesgo, salvo que los propios trabajadores cubrieran al patrón pagos por diversos montos con el fin de que se le devolviera el puesto al trabajador una vez recuperada su salud a su costa. Es decir, despido injustificado o multa criminal.

En México se abrió el camino de las leyes protectoras sobre riesgos de trabajo con la Ley de Accidentes de Traba-

jo, expedida el 30 de abril de 1904 por el gobernador del estado de México, José Vicente Villada, y en 1906 se promulgó en Nuevo León la Ley sobre Accidentes de Trabajo. Sin embargo será hasta con la Constitución de 1917 y con las sucesivas leyes federales del trabajo, que la protección en materia de riesgos encontró base sólida para su existencia.

Sin embargo, el fin último de las consecuencias financieras en materia de los riesgos de trabajo, es su prevención; ningún dinero repara una muerte ni una incapacidad, sobre todo si fue evitable. La prevención implica por un lado tomar las medidas humanas, materiales y de capacitación necesarias al efecto, pero implica también poner fin a la impunidad, de manera que las autoridades laborales y, en su caso las penales, cumplan cabalmente la justicia a favor de los trabajadores ordenada por la norma.

Hablando ya en torno a la Ley del Seguro Social nos encontramos con disposiciones que no alientan la prevención de los accidentes y enfermedades de trabajo sino todo lo contrario. Así conforme al segundo párrafo del artículo 74 Ley del Seguro Social (LSS), las empresas al revisar anualmente su prima de riesgo no podrán incrementar o disminuir ésta en más de 1 por ciento, lo que significa que si las empresas hacen las inversiones necesarias para prevenir sus riesgos y su prima se reduce de 12 por ciento por ejemplo a 2 por ciento no podrán hacerla efectiva esta importante reducción sino que máximo podrán pagar su prima, ese año, sobre un 11 por ciento. Contrariamente si una empresa no adopta ninguna medida de riesgo y eleva su prima de 2 a 12 o 15 por ciento, se le premiará con una prima máxima anual de 3 por ciento.

Obvio que los topes del 1 y 15 por ciento referidos para la determinación anual de la prima en el seguro de riesgos de trabajo desalienta de manera absoluta la prevención de los riesgos desde el momento en que se sanciona a las empresas que los previenen con el pago de una prima mayor a la real y, premia a las empresas con altos índices de riesgo, con el pago de una prima menor a la real. Además de ser esto inequitativo, desde el punto de vista fiscal, en virtud de que se obliga a las empresas a pagar sobre una prima ficticia, sobre una prima que no les corresponde en la realidad de los hechos, en merma a final de cuentas de la credibilidad y de las finanzas del propio instituto.

Pero por encima de cualquier cálculo financiero, la parte referida del artículo 74 lesiona la parte humana que debe ser el eje del Derecho Social y, concretamente de la Ley del

Seguro Social, pues en forma irracional se fomenta la no prevención de los riesgos de trabajo. Para decirlo de manera cruda se abarata el costo de un accidente de trabajo, resultando menos costoso su pago que su prevención. Al cabo que el riesgo lo paga con su vida y salud los integrantes de la clase trabajadora; situación que se agrava ante la impunidad que prevalece en materia de riesgos.

Esta impunidad significa que si un trabajador sufre un riesgo, es cada vez más común que en primer lugar el patrón le niegue el llenado de la MT-1 para impedir o dificultar que se le genere a la empresa una prima mayor en materia de riesgos de trabajo. No obstante lo anterior, si el trabajador acude al instituto en busca de protección, se encontrará con que el IMSS cada vez con mayor frecuencia, niega igualmente al hecho el carácter de riesgos de trabajo omitiendo al trabajador la protección consecuente. Finalmente los trabajadores que logran demandar ante las Juntas ven cada vez más negada su protección en justicia.

Por ello, urge que la Ley del Seguro Social presuma el riesgo de trabajo, salvo prueba en contrario, a favor del trabajador que alega haber sufrido un riesgo de trabajo; en virtud de tal presunción al trabajador de inmediato se le deberá comenzar a entregar las prestaciones en dinero y en especie que procedan. Por otra parte, si el trabajador pierde el juicio y se conceptúa que no hubo riesgo sino una enfermedad general, se le otorgarán las prestaciones conforme a esta última, descontándosele del saldo de su cuenta individual los montos que en exceso hubiera recibido. Esto alentará a patrones, IMSS y autoridades jurisdiccionales a dejar de transgredir los derechos de los trabajadores en materia de riesgos de trabajo y por su parte, el reembolso desalentará los abusos de los trabajadores.

Es importante señalar que, las pensiones correspondientes al trabajador y sus beneficiarios nacidas de un riesgo de trabajo, no las cubre el IMSS a cargo de los fondos constituidos con las primas por riesgos cubiertas por los patrones, en cuyas obligaciones se subroga a consecuencia de este pago, sino que las contratarán los trabajadores con una institución de seguros con cargo a los fondos de su cuenta individual de retiro, cesantía y vejez, es decir, con recursos propiedad de los propios trabajadores.

Lo anterior es una aberración legal, pues resulta que en lugar de que el Instituto responda y supla al patrón en sus responsabilidades frente al riesgo de trabajo acaecido, será el trabajador con su dinero, con recursos de su propiedad quien se autopague, respondiendo por un riesgo que es res-

ponsabilidad del patrón y del IMSS. Esto es llanamente un engaño que no se debe continuar permitiendo, principalmente si hablamos de instituciones públicas.

Si partimos que los riesgos de trabajo son de la exclusiva responsabilidad legal del patrón de acuerdo a la Constitución federal, la LFT, e inclusive de la LSS en su artículo 70 cuando señala: “Las prestaciones del seguro de riesgos de trabajo...serán cubiertas íntegramente por las cuotas que para este efecto aporten los patrones y demás sujetos obligados.” Por lo que no pueden hacerse efectivas las pensiones que son prestaciones, sobre fondos propiedad del trabajador y correspondientes a otro seguro como lo es el de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Lo justo es que el IMSS sea el responsable de cubrir las pensiones y el trabajador pueda, por otro lado retirar los fondos íntegros del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, o acceder a una pensión también en el seguro de RCV en caso de reunir los requisitos relativos.

La inconstitucionalidad que se prevé en la LSS vigente a partir del 1 de julio de 1997, no se subsana por el hecho de que el IMSS, en caso de que el trabajador no tenga fondos suficientes en su cuenta individual para contratar ante una aseguradora su pensión y para sus beneficiarios, le aporte la diferencia o como le llaman en la ley “suma asegurada”, ni un solo recurso del trabajador debe ir a reparar las consecuencia de los riesgos de trabajo.

En la presente iniciativa, se propone además que la responsabilidad del pago para las pensiones por incapacidad permanente total y las derivadas por el fallecimiento de un asegurado, a cargo de un riesgo de trabajo, no se paguen a través de la contratación de un seguro privado sino de forma directa por el IMSS. La ley vigente establece que el Instituto entregará al asegurado (o a sus beneficiarios en caso de fallecimiento) el monto constitutivo para el pago de una renta vitalicia que deberá contratarse con una aseguradora privada. Este monto constitutivo se compone de los recursos depositados en la cuenta individual del trabajador, más la suma asegurada que debe pagar el Instituto a dicha compañía. Esto implica la transferencia de recursos públicos (del seguro de riesgos de trabajo que administra el IMSS) y el ahorro individual del trabajador, que además tiene otro destino: el pago de las pensiones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Al mismo tiempo, se determina que el saldo de la cuenta individual quede a disposición del asegurado o sus benefi-

ciarios, para que de ser el caso, contar con una cuantía mayor de pensión o para que pueda retirar esos recursos en una exhibición.

La Constitución federal, en su artículo 123, Apartado A, fracción XIV, dice: “Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridos con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrón contrate el trabajo por un intermediario”.

En suma, debe responder de manera total por las consecuencias del riesgo el patrón o el IMSS que subroga a éste con los recursos del seguro de riesgos de trabajo; el trabajador no debe aplicar un solo recurso de su propiedad al efecto. Por lo que insistimos, por un lado tiene derecho al pago de su pensión por el riesgo en favor de sus beneficiarios con recursos del IMSS sobre el fondo de las primas de riesgos de trabajo y, por otro lado tiene derecho a recibir sus fondos de RCV conforme a la Ley del SAR.

Adicionalmente en esta iniciativa se otorga al IMSS la facultad para realizar inspecciones en materia de seguridad e higiene, lo que coadyuvará igualmente para la prevención de los riesgos de trabajo en beneficio de la salud de los trabajadores; repercutiendo además en ahorros para las finanzas del Instituto. Además de que estas inspecciones cobrarán gran significado por el alto nivel técnico y de imparcialidad que caracterizan al IMSS. Asimismo, éstas inspecciones y la aplicación de las sanciones se deberán realizar en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Finalmente, se enfatiza la inscripción oficiosa del Instituto respecto a los trabajadores mineros y en general de los que prestan sus servicios en centros de trabajo pertenecientes a las clases IV y V de riesgo, lo que permitirá poner fin a la amplia e injusta desprotección que los mineros sufren de parte de este instituto.

En general todas estas reformas tienden a impulsar la prevención de los riesgos de trabajo, incluso las medidas que facilitan la carga de la prueba o el pago de las prestaciones económicas por el IMSS, lo que hará que patrones y el Instituto pongan mayor empeño en evitar afectaciones de la

salud de los trabajadores que jamás pueden ser compensadas con prestaciones económicas y en especie.

Por todo lo expuesto y fundado sometemos a la consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente

Iniciativa que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley del Seguro Social

Artículo Primero. Se reformará en los siguientes términos:

Artículo 41. Riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo.

Salvo prueba en contrario, se presumirá el riesgo de trabajo a favor del trabajador, quien accederá a las prestaciones que en materia de riesgos de trabajo, se apliquen hasta el momento en que, por laudo ejecutoriado, se determine que se trata de una enfermedad general, en cuyo caso se procederá al descuento de las cantidades que en demasía se le hubieran otorgado al trabajador sobre el saldo de su cuenta individual.

Artículo 58. ...

I. ...

...

II. ...

La pensión, el seguro de sobrevivencia y las prestaciones económicas a que se refiere el párrafo anterior se otorgarán **por el Instituto**. El seguro de sobrevivencia cubrirá, en caso de fallecimiento del pensionado a consecuencia del riesgo de trabajo, la pensión y demás prestaciones económicas a que se refiere este capítulo, a sus beneficiarios; si al momento de producirse el riesgo de trabajo, el asegurado hubiere cotizado cuando menos ciento cincuenta semanas, el seguro de sobrevivencia también cubrirá el fallecimiento de éste por causas distintas a riesgos de trabajo o enfermedades profesionales.

Al trabajador al que se le haya declarado una incapacidad permanente total o parcial que le dé derecho a la contratación de la renta vitalicia y del seguro de sobrevivencia en los términos previstos en el presen-

te artículo y los artículos 61 y 159, fracciones IV y VI, de esta ley, tendrá derecho a disponer de los recursos acumulados en su cuenta individual a efecto de que éste pueda decidir lo que a su interés convenga, pudiendo optar por:

a) **Retirar el saldo de la cuenta individual en una sola exhibición;**

b) Contratar una renta vitalicia por una cuantía mayor; o

c) Aplicar **el saldo de la cuenta individual** a un pago de sobreprima para incrementar los beneficios del seguro de sobrevivencia.

...

III. y IV. ...

Artículo 62. ...

Quando el asegurado al que se le haya declarado una incapacidad permanente total o parcial que le dé derecho a la contratación de la renta vitalicia y del seguro de sobrevivencia en los términos previstos en los artículos 58 fracciones II y III, 61 y 159 fracciones IV y VI de esta Ley, se rehabilite y tenga un trabajo remunerado que le proporcione un ingreso cuando menos equivalente al cincuenta por ciento de la remuneración habitual que hubiere percibido de continuar trabajado, dejará de tener derecho al pago de la pensión. En este caso, **el Instituto** deberá devolver **el fondo de reserva de las obligaciones futuras pendientes de cubrir, y el que corresponda a la Administradora de Fondos para el Retiro cuando el asegurado hubiere optado por lo previsto en el artículo 58 fracción II incisos b) y c). La proporción que corresponderá al Instituto y, en su caso, a la Administradora de Fondos para el Retiro del fondo de reserva será equivalente a la proporción que representó el monto constitutivo y el saldo de la cuenta individual del trabajador.** La Administradora de Fondos para el Retiro abrirá nuevamente la cuenta individual al trabajador con los recursos que le fueron devueltos por el **Instituto**.

Artículo 64. Si el riesgo de trabajo trae como consecuencia la muerte del asegurado, el Instituto deberá cubrir el monto constitutivo necesario para obtener una pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones económicas previstas en este capítulo a los beneficiarios.

Los beneficiarios **tendrán derecho a disponer de los recursos acumulados en la cuenta individual del trabajador fallecido, a efecto de que éstos puedan decidir lo que a su interés convenga, pudiendo optar por:**

a) **Retirar el saldo de la cuenta individual en una sola exhibición;** o

b) ...

Las pensiones y prestaciones a que se refiere la presente Ley serán:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI..

...

...

...

Artículo 74. ...

La prima conforme a la cual estén cubriendo sus cuotas las empresas podrá ser modificada, aumentándola o disminuyéndola con respecto a la del año anterior, tomando en consideración los riesgos de trabajo terminados durante el lapso que fije el reglamento respectivo, con independencia de la fecha en que éstos hubieren ocurrido y la comprobación documental del establecimiento del programa o acciones preventivas de accidentes y enfermedades de trabajo. Estas modificaciones no podrán exceder el límite fijado para la prima mínima, que será de cero punto cinco por ciento de los salarios base de cotización.

...

Artículo 81 A. Será atribución del Instituto la realización de inspecciones en materia de seguridad e higiene,

especialmente en aquellas empresas de las clases de riesgo IV y V conforme al artículo 73 de esta ley. Para el mejor cumplimiento de esta atribución, el Instituto se coordinará con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Si como resultado de la inspección el Instituto considera que debe sancionarse a la empresa, hará llegar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social el acta circunstanciada y demás constancias para que aplique las sanciones respectivas. Sin embargo en caso de urgencia el Instituto podrá clausurar de manera parcial o total, el centro de trabajo hasta por setenta y dos horas, cuyo acto se sujetará a la ratificación de esta Secretaría.

Artículo 251. ...

I. a IX. ...

X. ...

Especial cuidado tendrá el Instituto en la inscripción de los trabajadores mineros y en general de aquellos que prestan sus servicios en centros de trabajo contempladas en las clases de riesgo IV y V del artículo 73 de esta ley

XI. a XXXVII. ...

Transitorios

Único. El presente decreto entrará en vigor a los dos meses de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 21 de octubre del 2008.— Diputados: Claudia Lilia Cruz Santiago, Carlos Augusto Bracho González, Elías Cárdenas Márquez, Jericó Abramo Masso, Rosario Ortiz Magallón, Javier Guerrero García, José Antonio Arévalo González, Silvano Garay Ulloa, Jesús Vicente Flores Morfín, José Antonio Almazán González (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Seguridad Social.

«Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Federal del Trabajo, y del Seguro Social, a cargo de la diputada Claudia Cruz Santiago, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y suscrita por diputados de diversos grupos parlamentarios.

Las suscritos, diputados de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión de diversos grupos parlamentarios, en ejercicio de la facultad que les concede el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 62, 63 y 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permiten someter a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa de decreto que reforma diversos preceptos de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El derecho laboral vive momentos cruciales para su propia existencia, los neoliberales pretenden diluirlo en normativas civiles –o peor aún– en mercantiles o financieras que representan no una modernización, sino una verdadera sentencia de muerte para esta rama del derecho, que llevaría a los trabajadores a la pobreza total y a un riesgo constante para sus vidas y sus futuros. Hechos recientes así lo han demostrado, pues el derecho laboral, apenas se desconoce en una relación de trabajo, comienzan a proliferar los riesgos en el trabajo y las injusticias. No hay que olvidar que el derecho laboral nació como una necesidad histórica y social, por lo que si es obstaculizado en su función, tomarán fuerza los cauces de la justicia alejada de las instancias legales.

Uno de los retos actuales de mayor fuerza para el derecho del trabajo es la subcontratación. La solución no debe ir en la vía de legalizarla con algunos límites; sino en ponerla fuera del derecho laboral, haciendo que predominen sobre ella los principios que son la esencia de éste.

La subcontratación de mano de obra, outsourcing, tercerización u otros nombres que recibe. No es otra cosa que ingeniería jurídico-neoliberal para defraudar los derechos de los trabajadores como una medida más para flexibilizar las relaciones de trabajo. Ingeniería poco brillante y que es evidente en su operación y propósitos, razón por la cual si ha funcionado y se ha ido extendiendo, sólo es debido al acelerado desempleo, complicidad gubernamental y debili-

dad sindical, todo lo cual reduce las posibilidades de resistencia de la clase trabajadora.

Hay diversos tipos de subcontrataciones: de producción, de servicios y de mano de obra. Todos deben quedar normados con claridad para la tutela de los trabajadores. Lo cierto es que la esencia de la subcontratación, es reducir o suprimir la estabilidad laboral, por tanto reducir los derechos que nacen en virtud de la antigüedad acumulada en una empresa, en general, romper la unidad del colectivo de trabajadores de una empresa, de manera que mientras unos tienen la planta, están asociados a un sindicato y gozan de mejores condiciones de trabajo, otros padecen la precariedad laboral: temporalidad en la contratación, improcedencia de su sindicalización, menores condiciones de trabajo, dificultad para entablar una demanda para la defensa de sus derechos laborales, ya que la empresa en donde presta sus servicios supuestamente no es su patrón, y el que formalmente lo es, da por terminada la relación de trabajo cuando le place, carece de solvencia económica o simplemente desaparece. Sabemos de empresas que crean su propia empresa que les provee de empleados, es decir, sólo formalmente se esta frente a dos personas morales diversas.

Esto, siendo absolutamente injusto respecto a cualquier trabajador, lo es más en relación con los trabajadores que laboran en las minas, y en general en las actividades de mayor riesgo, pues su vida laboral termina pronto con un mísero respaldo o sin respaldo alguno. Como ejemplo, recordemos lo sucedido en Pasta de Conchos en la que la mayoría de los mineros fallecidos eran subcontratados por Industrial Minera México a través de la Empresa General de Hulla percibiendo un menor salario, lo que necesariamente impactará en el monto que finalmente obtengan sus familiares.

La esencia de la subcontratación es que la empresa que recibe los servicios y beneficios de la fuerza de trabajo de los trabajadores, celebra un contrato civil o mercantil con otra que es la que facilita la mano de obra que tiene contratada formalmente.

Por tanto, con la subcontratación se pretende que el derecho civil o mercantil, lo pactado en el contrato que tiene tal naturaleza, predomine sobre el derecho laboral, sobre los derechos de los trabajadores. Esto es, absolutamente improcedente.

El derecho laboral parte del principio de que los derechos de los trabajadores son irrenunciables, de que por esencia

la relación de trabajo tiene un carácter objetivo, por lo que sin importar el origen de su incorporación, si un apersona presta sus servicios a un patrón la relación de trabajo surge entre tal trabajador y este patrón, quedando éste obligado a respetar el marco jurídico tutelar para el trabajador. Que si un patrón celebra un contrato con otro, si este finalmente no responde a sus obligaciones con los trabajadores, ambos resultan solidariamente responsables.

Desde hace siglos existe la subcontratación como medio para evadir las responsabilidades. Por tanto, cuando se promulga la actual Ley Federal del Trabajo, ésta contempló la regulación necesaria para evitar la afectación de los derechos de los trabajadores vía la subcontratación y otras formas de simulación de la relación de trabajo, en general de defraudación a los derechos de los trabajadores. Lo que hace necesario precisar algunos conceptos ante algunos cambios de la realidad, pero de ninguna manera se está descubriendo el hilo negro.

Para encontrar la solución a este tipo de maniobras, el derecho del trabajo sigue la huella dejada por la plusvalía derivada de la aplicación de la fuerza de trabajo; sin importarle las formas más o menos maquinadas, ve a quien beneficia el trabajo del operario y determina así la calidad de patrón. Esto que es claro para fines económicos, no debiera permitir ninguna duda al mundo del derecho laboral. Obvio que quien recibe el beneficio de la fuerza de trabajo, acaba ejerciendo un poder de mando y disciplina, por más disfraces que se le pongan a la realidad.

La subcontratación hace presumir la relación de trabajo, como dice la OIT, con el patrón receptor de los servicios, si la misma tiene por objeto la prestación de trabajo en general, si el horario de trabajo se asemeja a una jornada legal, si el pago de la remuneración se efectúa a intervalos regulares, si el servicio se desempeña personalmente y con supervisión de la empresa receptora, entre otros.

Con esta visión clara del derecho del trabajo, no se debe empañar con viejas tretas que sólo tratan de esconderse bajo nuevos nombres. Y que ha permitido que en nuestro país, la Ley Federal del Trabajo establezca preceptos magníficos contra la burla a la relación de trabajo. Como los relativos a las definiciones de patrón y trabajador, la presunción de la relación de trabajo entre la persona que presta un trabajo personal y quien la recibe, la precisión de concepto de intermediario, diferenciando a éstos de los contratistas que actúan como empresas establecidas, la responsabilidad solidaria entre el contratista y el beneficiarios

directo de la obra, también responsabilidad solidaria entre la empresa beneficiaria y las empresas que realizan para otra obras o servicios en forma exclusiva o principal, las condiciones de trabajo que deben disfrutar los trabajadores para que no se vean defraudados, etcétera.

Tan las normas protectoras están ahí, que las juntas de Conciliación y Arbitraje han resuelto en contra de las simulaciones vía la subcontratación, en el sentido de que la relación de trabajo existe con la empresa beneficiada con los servicios de los trabajadores, que si la contratista resulta insolvente el empresario debe responder frente a los trabajadores y el supuesto contratista se conceptuará como simple intermediario, por comentar algunos laudos.

Por tanto, a diferencia de los neoliberales, no debemos borrar los logros históricos consagrados en la legislación laboral contra las simulaciones, sino valorarla en todo su alcance. Y buscar complementarla para afianzar aún más su tutela hacia los trabajadores.

Que no se diga que la flexibilización vía la subcontratación es una manera de impulsar el empleo y mejores salarios, este cuento viene desde los años ochenta y contrario a tales embustes, el desempleo y la precarización aumentan y se mantienen en grados indignantes e insostenibles, pese a que se maquillan los datos del Inegi.

Con la fuerza del poder, en los hechos se ha puesto en práctica una creciente flexibilización de la relación de trabajo. De manera que –a estas alturas– ya podemos hacer un balance de sus resultados: pobreza creciente para el pueblo, acumulación de la riqueza en manos de unos cuantos, complementariamente pérdida de soberanía nacional.

A lo ya previsto en la actual Ley Federal del Trabajo proponemos, para cercar aún más los esfuerzos de fraude de la subcontratación laboral, que se precise que los patrones que utilicen en su empresa los servicios de trabajadores proporcionados por otro patrón, son solidariamente responsables respecto a las obligaciones laborales. Igualmente se hace indispensable señalar que la responsabilidad patronal queda a cargo de quien realmente reciba los servicios del trabajador aunque otro formalmente aparezca como patrón. Así como se precisa el concepto de empresa para dar mayor respaldo al cumplimiento de las obligaciones surgidas a favor del trabajador.

Adicionalmente, si bien a la fecha la OIT no ha aprobado un convenio sobre subcontratación, nos hemos guiado por

algunos proyectos que esta organización ha elaborado sobre la materia.

Finalmente, las reformas propuestas a la Ley Federal del Trabajo impactarán igualmente a la Ley del Seguro Social, a efecto de dejar clara la responsabilidad frente a este instituto en caso de subcontratación.

Por todo lo expuesto y fundado, sometemos a la consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa de ley con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social.

Artículo Primero. Se reforma y adiciona a la Ley Federal del Trabajo en los siguientes términos:

Artículo 13. ...

Artículo 13 A. Los patrones que utilicen en su empresa los servicios de trabajadores proporcionados por otro patrón, serán responsables solidarios en las obligaciones contraídas con aquellos. Estos trabajadores prestarán sus servicios en las mismas condiciones de trabajo y tendrán los mismos derechos que correspondan a los trabajadores que ejecuten trabajos similares en la empresa o establecimiento.

En general, las responsabilidades patronales corresponden tanto a quien realmente reciba los servicios o beneficios directos de las obras o servicios, como a quienes formalmente aparezcan como patrones o receptores de esos servicios.

Sin excepción, todos los trabajadores se considerarán empleados del patrón que recibe sus servicios o beneficios derivados de su trabajo, por lo que podrán formar parte del sindicato titular del contrato colectivo en dicha empresa.

Artículo 14. ...

Artículo 15. ...

Artículo 16. Para los efectos de las normas de trabajo se entiende por empresa, independientemente de la forma o naturaleza jurídica que adopte, a la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios y por establecimiento, la unidad técnica que de manera indistinta forme parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa.

Todos los elementos de una empresa serán considerados para los efectos de la responsabilidad de las obligaciones que deriven de todas las relaciones de trabajo que existan dentro de ella, incluyendo la participación de los trabajadores en las utilidades.

Las formas jurídicas que asuma el patrón, ya sea patrimonio individual, asociación, sociedad, conjunto de asociaciones o sociedades con personalidad autónoma, patrimonio afecto a un fin o cualesquiera otras, no impedirán que se tenga al conjunto por única empresa y a sus componentes como establecimientos, si participan en la realización de un fin común.

Artículo 21. Se presume la existencia del contrato de trabajo y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe.

Igualmente se presume la relación de trabajo entre el patrón que utiliza los servicios o recibe los servicios o beneficios directos de las obras o servicios de trabajadores proporcionados por otro patrón.

La simulación de una relación jurídica o contrato de otra índole legal, hace responsables al patrón del pago del cincuenta por ciento adicional al monto de los salarios, prestaciones e indemnizaciones derivadas de la relación o contrato de trabajo cuyo pago o disfrute, se hubiere omitido al trabajador, de manera total o parcial.

Artículo 39 A. El patrón que utilice en su empresa los servicios de trabajadores proporcionados por otro patrón, ambos patrones quedarán sujetos a lo preceptuado en los artículos 35 a 39 de esta ley.

Artículo 56. ...

Tampoco pueden establecerse diferencias en razón de que el trabajador haya sido proporcionado por otro patrón para la prestación de los servicios.

Artículo 132. Son obligaciones de los patrones:

I. ...

II. ...

Asimismo, los patrones responsables solidarios están obligados a proporcionar a los trabajadores, las mismas condiciones de trabajo;

III. a XXVIII. ...

Artículo Segundo. Se adiciona a la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue

Artículo 15 A. ...

También existirá responsabilidad solidaria cuando los patrones utilicen en su empresa los servicios de trabajadores proporcionados por otro patrón.

En general, las responsabilidades patronales en acuerdo con esta ley corresponden tanto a quien realmente reciba los servicios o beneficios directos de las obras o servicios, como a quienes formalmente aparezcan como patrones o receptores de esos servicios.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de octubre del 2008.— Diputados: Claudia Lilia Cruz Santiago, Carlos Augusto Bracho González, Elías Cárdenas Márquez, Javier Guerrero García, Jericó Abramo Maso, José Antonio Arévalo González, Silvano Garay Ulloa, Jesús Vicente Flores Morfín, José Antonio Almazán González (rúbricas).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, y de Seguridad Social.

«Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Ana Yurixi Leyva Piñón y suscrita por diversos diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Los suscritos, diputados a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con funda-

mento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona la fracción III Bis al artículo 133; se reforman las fracciones II y III, y se adiciona la IV al artículo 350; y se adiciona un párrafo al artículo 541 de la Ley Federal del Trabajo, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Esta iniciativa atiende la problemática laboral de los trabajadores que reparten comida rápida y otros productos, mediante el uso preponderante de motocicleta, con objeto de evitar que disminuyan sus salarios por el incumplimiento de las promociones establecidas por los patrones. Esto, además, coadyuvará a reducir los riesgos de trabajo a que están expuestos.

La vida acelerada es un rasgo de los tiempos modernos, lo que condiciona el surgimiento de necesidades, que se busca satisfacer mediante diversas actividades.

Entre esas nuevas actividades encontramos que una de las más favoritas y populares es la compra de productos por vía telefónica o Internet, la que resulta una acción prácticamente común. De esa manera, se puede comprar desde la despensa semanal y medicamentos hasta todo tipo alimentos preparados, conocidos como “comida rápida”, que llegan a nuestro hogar sin mayor esfuerzo que levantar el teléfono u oprimir un botón.

Conocer y acceder a métodos de menor complicación para adquirir y consumir alimentos resuelve una de las necesidades más apremiantes. Esta salida ha sido ágilmente planeada e implantada por las cadenas de comida rápida que, entre sus líneas de productos, incluyen la venta de alimentos como pizzas, hamburguesas, tacos, pollo y comida china. Y con la introducción masiva de alimentos de dudosa calidad y confección, proporcionan la solución de una demanda, con grandes ganancias económicas, pero generan a la vez una serie de problemas que repercuten en diferentes ámbitos de la vida personal y social. El motivo de esta iniciativa se refiere sólo a una de ellas.

El modelo de consumo de comida rápida ha requerido que las empresas que son parte de este negocio apliquen una serie de acciones y campañas que, por una parte, satisfagan

la demanda de rapidez y, a la vez, permitan competir con el resto de las empresas que ofrecen los mismos servicios. Para ello han implantado las ya comunes promociones de “entregas en lapsos breves y precisos”, donde se promete que si este tiempo es rebasado, el pedido no será pagado por el cliente.

Es mundialmente conocido que estas cadenas de comida rápida se caracterizan por violar de manera reiterada las leyes laborales del país donde se encuentren; resaltan la contratación de empleados temporales, el pago de salarios inferiores al mínimo, largas jornadas de trabajo sin pago de tiempo extraordinario, omisión de afiliar a los trabajadores al seguro social, no proveen equipo de protección, y en general se incumplen las normas de seguridad e higiene, igual que las disposiciones sobre capacitación y adiestramiento. En resumen, transgreden toda norma laboral y de seguridad social.

Lo anterior afecta de manera particular a los repartidores de comida a domicilio, en su mayoría jóvenes, y en ocasiones menores de edad, quienes por no contar con mejores oportunidades laborales se ven obligados a recurrir a ese tipo de arriesgados empleos, que no cubren sus expectativas, pero al menos les permiten adquirir algunos ingresos para satisfacer las necesidades básicas.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) reporta en 2006 171 muertos en accidentes de tránsito donde estuvieron involucrados motociclistas; entre ellos, generalmente podemos encontrar a repartidores de comida rápida, cobradores o mensajeros, trabajadores para quienes la motocicleta es la principal herramienta de labores. Lo anterior, como resultado de los datos solicitados al propio Inegi y el cruce con notas de prensa de los diarios del país.

Este trabajo, dadas sus características, debe situarse como de “alto riesgo”. Así, en una labor donde los salarios son el sueldo mínimo, más lo que se logre de propinas, miles de repartidores jóvenes se exponen cotidianamente al riesgo de perder la vida. Considérese además que en el cumplimiento de su labor también ponen en peligro la integridad de otras personas.

En el caso de un accidente, las lesiones que se producen dependen de la velocidad a que se circule; pueden ser lesiones múltiples, lo que se considera como politraumatismo, incluido el traumatismo craneoencefálico en caso de no llevar casco.

Las lesiones más comunes son las fracturas en las diferentes regiones de la pierna, como el fémur, la tibia, el tobillo y el pie. Son lesiones que tardan en sanar entre 8 y 12 semanas, más un periodo de rehabilitación para poder reintegrarse a las actividades. Reiteramos así que es un trabajo de gran riesgo, que depende no sólo de la precaución y la educación vial de las personas sino, también, de las condiciones del clima, y de las presiones a que estén sometidos los trabajadores. Ésos son otros factores que aumentan el riesgo.

Entre las presiones se encuentran las comentadas promociones, que ofrecen la pizza o alimentos varios en pocos minutos o es gratis para el cliente; esto incrementa el factor de riesgo. Hay conocimiento de casos de repartidores que fueron despedidos por no aceptar que la empresa les descontara del sueldo la pizza. En esos casos, el trabajador se encuentra en desventaja porque se ha detectado que cuando se contratan, los hacen firmar hojas en blanco, su renuncia y una carta en la que deslindan a la empresa de cualquier responsabilidad.

Esas situaciones se han detectado, especialmente, en empresas franquiciarias como Domino's Pizza, Telepizza, Pizza Hut y QFC, donde tampoco se acredita que los trabajadores reciban el equipo de protección personal adecuado para las labores que desempeñan, como es el caso de las temperaturas elevadas y abatidas, así como del personal que reparte a domicilio pizzas u otros alimentos.

Los repartidores de comida rápida y los mensajeros son algunas de las víctimas más frecuentes en los accidentes de tráfico, situación que es reforzada por la necesidad de cumplir un compromiso de rapidez en la entrega de productos y la especial situación laboral en este sector, ya que son factores que influyen en el elevado índice de siniestralidad, pues gran parte de los sueldos dependen del número de viajes o repartos diarios que realicen estos jóvenes.

La vigilancia de que se cumplan en los trabajadores las disposiciones en que se consideran las medidas que el patrón debe asumir para disminuir el riesgo en el desarrollo de la actividad laboral es competencia de la autoridad laboral, por medio de la Inspección del Trabajo, que tiene establecidas medidas coercitivas para que sus determinaciones sean cumplidas y su actuar efectivo.

La tarea esencial de los legisladores es generar las disposiciones necesarias para resguardar y mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, por lo cual es importante reconocer

este tema con la sensibilidad y la atención necesaria para lograr su solución. Por ello sometemos a consideración de este honorable Pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona la fracción III Bis al artículo 133; se reforman las fracciones II y III, y se adiciona la IV al artículo 350; y se adiciona un párrafo al artículo 541 de la Ley Federal del Trabajo

Artículo Único. Se adiciona la fracción III Bis al artículo 133; se reforman las fracciones II y III, y se adiciona la IV al artículo 350; y se adiciona un párrafo al artículo 541 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 133. Queda prohibido a los patrones

I. a III. ...

III Bis. Efectuar descuentos al salario de los trabajadores por los ofrecimientos incumplidos en promociones establecidas por los mismos;

IV. a XI. ...

Artículo 350. Los inspectores del Trabajo tienen las atribuciones y los deberes especiales siguientes:

I. ...

II. Verificar que las propinas correspondan en su totalidad a los trabajadores;

III. Vigilar que se respeten las normas sobre jornada de trabajo, **seguridad e higiene, riesgos de trabajo y capacitación y adiestramiento; y**

IV. Vigilar el cumplimiento de las normas protectoras del salario, de manera que no se disminuya por los ofrecimientos incumplidos en promociones establecidas por el patrón.

Artículo 541. Los inspectores del Trabajo tienen los deberes y las atribuciones siguientes:

I. ...

Igualmente, vigilar el cumplimiento de las normas protectoras del salario, de manera que no se disminuya éste por los ofrecimientos incumplidos en promociones establecidas por el patrón, entre otras.

II. a VIII. ...

Transitorio

Único. Este 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 13 de noviembre de 2008.— Diputados: Ana Yurixi Leyva Piñón, Celso David Pulido Mendoza, David Sánchez Camacho, Mario Vallejo Estévez, José Antonio Saavedra Coronel, Daisy Selene Hernández Gaytán (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social.

«Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, a cargo del diputado Neftalí Garzón Contreras, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

El suscrito diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de la facultad que me concede el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 62, 63 y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos preceptos a la Ley del Seguro Social, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Crecimiento económico a la baja, desempleo, exceso de burocratismo y corrupción, falta de oportunidades de vida para las mujeres y los jóvenes, bajos salarios, falta de capacitación. Todos son factores, entre otros, que abonan el nacimiento y crecimiento explosivo de los trabajadores informales, que al segundo trimestre de 2008, según el INEGI, abarcan un total de 12.1 millones de personas, equivalente al 27.5% de la población ocupada. Lo que representa un incremento de 421,000 respecto al mismo periodo del año 2007.

No obstante ser tan amplio el fenómeno de la informalidad conforme a los datos del INEGI; frente a las cifras oficiales, tenemos otros datos que nos dan el verdadero rostro de la informalidad: algunos especialistas de la UNAM hablan de que el ambulante absorbe a más del 50% de la población ocupada no agropecuaria y aporta 30% del PIB, lo que es sinónimo de desperdicio de recursos humanos, precariedad, baja productividad. Según la OIT la informalidad abarca 63%. La OCDE coincide con el porcentaje dado por la OIT al precisar que seis de cada diez mexicanos están en la informalidad: mujeres, jóvenes, adultos mayores y personas poco calificadas.

Este universo de informalidad, será empujado a su expansión ante la crisis económica que golpea a México en estos momentos, y a todo el sistema económico mundial; especialmente cuando la corriente de la migración hacia Estados Unidos se verá seriamente golpeada y revertirá su dirección hacia nuestro país. Es urgente, en tal virtud buscar la manera de brindarle a los integrantes de la informalidad los mínimos de tutela social, en beneficio igualmente de sus familias. Dejando de lado la represión, que muchas veces es el único instrumento usado por los gobiernos, y que como siempre, resulta contraproducente de resolver un problema netamente social, generado por la previa ineficacia del Estado en solucionar los problemas sociales.

Destacadamente estos trabajadores, carecen del beneficio de la seguridad social. Es decir, carecen de servicios médicos, de protección en caso de riesgos de trabajo, del apoyo de guarderías infantiles. Y obviamente al alcanzar la tercera edad, no acceden a una pensión, que les garantice una renta por el resto de su vida.

En el otro sentido, instituciones de seguridad social como el IMSS, con graves problemas financieros, se ven privados de los ingresos que derivarían de la incorporación de estos trabajadores y sus familias.

Si bien las personas que se dedican a la informalidad, no implica prestación de servicios subordinados a un patrón, no por ello dejan de ser trabajadores, con derecho a la dignificación de su actividad, pudiéndose comprender dentro de la organización social para el trabajo. La fuerza expansiva del derecho del trabajo exige se les tutele. En lo cual está interesada la sociedad toda, que recibe los beneficios de la comercialización y/o producción de sus productos o servicios.

Además, el derecho humano al trabajo oponible al Estado, exige la protección de toda persona que viva de la prestación de su trabajo sin distinciones. Por lo que en esta iniciativa proponemos que los trabajadores informales puedan acceder al IMSS a través de la llamada "Incorporación voluntaria al régimen obligatorio". Bajo esta modalidad los trabajadores se podrán incorporar de manera colectiva, en el marco de su organización social que les caracteriza, sin menoscabo de las afiliaciones a título individual que se quieran realizar. Además, accederían a los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, retiro, cesantía y vejez, guarderías.

Para su afiliación no se les podrá exigir por el Instituto su alta ante la SHCP o cualquier otro requisito adicional, de lo contrario se estaría anulando su derecho a estar bajo la tutela del IMSS. Este podrá en todo caso, en sustitución de estos papeles, realizar las inspecciones necesarias para constatar la calidad de trabajador informal de la persona que solicita su afiliación por esta vía.

La base para el cobro de las cuotas será un salario mínimo, mismo que a solicitud del trabajador informal podrá incrementarse a 25 salarios mínimos del Distrito Federal, base a la cual se aplicarán las cuotas correspondientes a los seguros antes mencionados.

Actualmente se pueden incorporar voluntariamente al régimen obligatorio del IMSS, los trabajadores independientes, pero formales, es decir, dados de alta ante Hacienda. De esto se desprende que urge reformar a la Ley del Seguro Social para abrir las puertas a los trabajadores independientes informales. Lo que se hace indispensable, ya que esta actividad, no sólo es un fenómeno pasajero sino que, como antes afirmamos, tiende a ser permanente y a aumentar.

Hemos creído necesario, proponer igualmente una reforma, para que estos trabajadores accedan al beneficio de las guarderías, ya que todos somos testigos de la falta de protección para los hijos de estos trabajadores, quienes corren en las calles con peligro para su vida e integridad, se les tiene dormidos en el suelo o en improvisadas cunas a base de cajas de cartón, sujetos a todas las inclemencias del tiempo, sin una alimentación oportuna y suficiente, sin oportunidades de desarrollo y aprendizaje, con constante riesgo para su salud. Incluso el riesgo de que sean forzados a las peores formas de trabajo infantil.

Imposible hablar de un sistema democrático y justo, cuando más del 45% de los mexicanos carecen de seguridad social. Y dentro de esta cifra de marginación están los trabajadores informales y sus familias.

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

Proyecto de decreto que reforma y adiciona a la Ley del Seguro Social, en los siguientes términos:

Artículo 13. Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

I. y II. ...

II Bis. Los trabajadores informales;

III. a V. :::

...

...

Respecto a la fracción II Bis el Instituto aceptará como cierta la palabra del trabajador informal; pudiendo hacer las inspecciones necesarias para verificar su calidad. Por tanto no se podrá exigir a estos trabajadores el registro fiscal u otros requisitos adicionales para su inscripción.

Artículo 222. ...

I. ...

II. ...

a) ...

b) Para los sujetos a que se refieren las fracciones II y II Bis del artículo 13 de esta ley, las prestaciones en especie de los seguros de riesgos de trabajo y de enfermedades y maternidad y las correspondientes de los seguros de invalidez y vida, de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como al ramo de guarderías, en los términos de los capítulos respectivos.

Artículo 227. Las cuotas obrero patronales correspondientes a los sujetos de este capítulo se cubrirán con base en:

I. Un salario mínimo del Distrito Federal vigente en el momento de la incorporación, o de la renovación anual, para los sujetos a que se refieren las fracciones I, II Bis, III y IV del artículo 13 de esta ley.

Los sujetos de la fracción II podrán optar por pagar las cuotas obrero patronales sobre una base superior sin exceder los veinticinco salarios mínimos generales del Distrito Federal.

II. ...

...

...

Transitorios

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

Segundo. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2009 y subsecuentes, se destinarán recursos suficientes para dar cumplimiento al cumplimiento de este decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 19 de noviembre de 2008.— Diputado Neftalí Garzón Contreras (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Seguridad Social.

«Que reforma los artículos 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 3, 6 y 22 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a cargo del diputado Fernando Enrique Mayans Canabal, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Fernando Enrique Mayans Canabal, diputado federal a la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 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, me permito presentar a la consideración de esta Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

La reforma constitucional referente al establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

En aquella ocasión, el Congreso de la Unión determinó como objetivos de esta reforma al texto constitucional, el poder coordinar y articular los diferentes factores, niveles de gobierno y cuerpos policíacos para atacar la impunidad y la delincuencia, así como garantizar la seguridad y la tranquilidad de la sociedad, cuidando la paz y el orden público.

De esta manera, se conceptualizó a la seguridad pública como una función estatal tan amplia que se consideró la necesidad de auxiliarla no sólo de las instituciones o personas físicas o morales de orden público, sino también de las privadas, lo que condujo al poder reformador de la Constitución a establecer un sistema integral de seguridad en el que participarían los factores públicos y privados.

No obstante, que con esta reforma se encargó dicha función a la Federación, al Distrito Federal, a los estados y a los municipios; además de establecerse los principios que rigen la actuación de los cuerpos policíacos, el Constituyente Permanente debe considerar como parte esencial del núcleo constitucional el reconocimiento del derecho a la seguridad pública, que constituye inobjetablemente el fundamento propio y razón de ser de la función estatal.

Podrá argumentarse, que la protección y garantía de ese derecho se encuentra implícito al ejercer el Estado dicha función; sin embargo, el estado social y democrático de derecho no puede existir sin el reconocimiento y el ejercicio de los derechos fundamentales que son aquellos derechos subjetivos garantizados con rango constitucional que se consideran como esenciales en el sistema político que la Constitución funda y que están especialmente vinculados a la existencia propia de la persona y dignidad humana.

Por esta razón, me permito proponer la inserción del derecho a la seguridad pública en el orden jurídico constitucional a fin de que tal derecho posea un estatus especial y es-

tablezca la obligación precisa del estado para tutelar y garantizarlo bajo el planteamiento lógico de que donde nace una necesidad surge un derecho.

El crecimiento acelerado e incontrolable de la criminalidad, hace necesario adoptar la decisión política fundamental para reconocer constitucionalmente este derecho que concrete y asegure la materialización de una obligación de hacer por parte de los gobiernos y administraciones en sus diferentes órdenes, para proteger la integridad, patrimonio, libertades y derechos de las personas frente al delito, para combatir y abatir la delincuencia en todas sus modalidades, así como mantener y preservar la armonía y tranquilidad en la convivencia social.

La alta frecuencia y la gravedad con que se cometen delitos como el homicidio intencional, violación, robo con violencia a casas habitación, robo con violencia a negocios, asalto con violencia en la vía pública, robo de vehículos con violencia, robo de bancos, narcotráfico, contrabando, secuestro, etcétera, muestran la falta de una política en la materia para revertir el ambiente de intranquilidad e inestabilidad que se percibe por la sociedad en detrimento del orden y la paz públicos.

Nos debe quedar claro como legisladores, que sin seguridad pública no hay condiciones para que los ciudadanos podamos disfrutar y ejercer plenamente otros derechos y garantías fundamentales.

Nuestro más alto órgano jurisdiccional, se ha pronunciado jurisprudencialmente al respecto. En su tesis 35/2000 de abril de 2000 de la Novena Época, arguye que: *Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el constituyente originario y el poder reformador de la Constitución,*

hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos.

Dicho criterio, lo emitió considerando que el concepto moderno de seguridad ha pasado de ser una de las obligaciones de los órganos gubernamentales a ser un derecho del hombre moderno y principal objetivo de su régimen político en tanto garantía de la libertad política de los ciudadanos.

Los gobiernos pueden cambiar, los partidos desaparecer, las elecciones realizarse o no, los parlamentos existir o no, la economía estar en crisis o en abundancia, etcétera, pero la seguridad de las personas es lo mínimo que debe garantizar la soberanía de un Estado.

Por otra parte, con la reforma de diciembre de 1994, –tal como ya se expuso– se estableció que el comportamiento de los cuerpos policiales está sujeto a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, a fin de asegurar a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial.

La presente iniciativa propone incluir otros principios que deben observar no sólo las instituciones policiales sino toda autoridad e instancia que realiza funciones que tengan relación directa con esta función estatal.

Esta propuesta surge como una respuesta a los señalamientos que la CNDH realiza en su Recomendación General 12 “Sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley” emitida el 26 de enero de 2006; y en atención al contenido y espíritu del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas mediante Resolución 34/169, de fecha 17 de diciembre de 1979; así como de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, también aprobados por dicho organismo internacional.

Es importante, señalar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su recomendación relativa al uso legítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la

ley, reconoce la existencia de principios comunes y esenciales que rigen el uso de las mismas, como son la legalidad, la congruencia, la oportunidad y la proporcionalidad.

La legalidad se refiere a que los actos que realicen dichos servidores públicos deben estar expresamente previstos en las normas jurídicas. La congruencia es la utilización del medio adecuado e idóneo que menos perjudique a la persona y a la sociedad. La oportunidad consiste en que dichos funcionarios deben actuar inmediatamente, con su mejor decisión, rapidez y eficacia cuando la vida u otro bien jurídico de alto valor estén en grave e inminente peligro y no haya más remedio que neutralizar con la fuerza o con las armas rápidamente al causante del mismo. Mientras que la proporcionalidad significa la delimitación en abstracto de la relación de adecuación entre medio y fin en las hipótesis imaginables de uso de fuerza y armas de fuego y la ponderación de bienes en cada caso concreto.

Asimismo, el ombudsman mexicano observó que algunos de estos funcionarios utilizan la fuerza de manera ilegítima al realizar detenciones; en casos de flagrancia; en cumplimiento de órdenes de aprehensión, y cuando ponen a detenidos a disposición de las autoridades competentes, causando lesiones a personas que no oponen resistencia a los actos de la autoridad, ya están sometidas y no intentan huir. En otros supuestos, cuando los detenidos están bajo su custodia, y sin que éstos alteren el orden o amenacen la seguridad o la integridad física de alguna persona, se observó que los golpean. Aunado a lo anterior, se advirtió por la CNDH que a los agraviados no se les proporciona la atención médica que se requería en esos momentos.

Cabe señalar que no se respeta la dignidad humana cuando se emplea la fuerza contra personas que no oponen resistencia alguna, o cuando la integridad física o la vida del funcionario encargado de hacer cumplir la ley o de terceras personas no se encuentran ante una situación de peligro.

Esta situación requiere de la acción legislativa para que el uso de la fuerza por las autoridades se emplee únicamente en aquellos supuestos en los que las personas se encuentren bajo custodia, detenidas o sometidas, para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas, y con pleno respeto a los derechos humanos.

Con relación al uso de las armas de fuego por funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley, en los casos conocidos por dicho organismo protector de

los derechos humanos, observó que las han utilizado en contra de personas desarmadas, con el fin de llevar a cabo órdenes de localización y presentación ante la autoridad ministerial, detenciones de personas a bordo de medios de transporte, o en contra de personas que cometen faltas administrativas, o que, incluso, dichos servidores públicos llegan al extremo de hacerse justicia por propia mano, ocasionando atentados al derecho a la propiedad, lesiones o hasta la muerte. Además, se advierte en su informe que algunos servidores públicos involucrados no informan inmediatamente lo sucedido a sus superiores jerárquicos y no se brinda atención médica a las personas.

[Compañeras y compañeros diputados: los esfuerzos que ha realizado esta Cámara de Diputados para coadyuvar en los objetivos de la seguridad pública, han sido apremiantes: En 2008 se aprobó un presupuesto de 19 mil 711.6 millones de pesos a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP); monto que fue superior al ejercido en 2007 en 8.1 por ciento en términos reales.

Como parte de los recursos aprobados para 2008, se asignaron 3 mil 589.4 millones de pesos al Subsidio para la Seguridad Municipal (Subsemun) para el equipamiento de las corporaciones policiales y para modernizar la infraestructura de seguridad pública, a efecto de apoyar a 135 municipios y a 15 demarcaciones territoriales del Distrito Federal que concentran el 52.8 por ciento de la población del país.

No obstante, la cantidad de recursos que se han destinado para procurar seguridad a los ciudadanos, no cesa el clima de terror y de intranquilidad que se ha generado en la sociedad frente a sucesos como los enfrentamientos armados que en plena vía pública se presentan ahora con mayor frecuencia entre autoridades y delincuentes, principalmente, con narcotraficantes.

El secuestro y asesinato del niño Fernando Martí, la explosión de granadas ocurrida en Morelia, Michoacán durante la noche de las fiestas patrias del 15 de septiembre, en la que perdieron la vida y resultaron gravemente heridos ciudadanos inocentes; la explosión de igual forma frente a las oficinas de seguridad pública en Guadalajara, Jalisco, el tiroteo entre policías federales y sicarios en Tijuana, Baja California, para detener a uno de los narcotraficantes más perseguidos por las autoridades nacionales y de Estados Unidos; y otros muchos acontecimientos que siguen consternando al pueblo mexicano.

La lucha anticrimen que sostiene el estado mexicano, requiere de la puesta en marcha de una política nacional que conciba desde la Constitución a la seguridad pública como un derecho de todo individuo y como una función de servicio a cargo del Estado en su integridad. La República así lo reclama.

Por lo antes expuesto, me permito someter a la consideración de esta Asamblea, el siguiente:

Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 3, 6 y 22 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública

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

“Artículo 21. ...

...

...

...

...

...

...

...

La seguridad pública es un derecho de las personas, que será garantizado por el Estado a través de la función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, **congruencia, oportunidad, proporcionalidad y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.**

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para **garantizar el derecho a la seguridad pública y cumplir con sus objetivos** y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

...”

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 3, en sus párrafos primero y cuarto; 6 y el primer párrafo del artículo 22 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y se adiciona una fracción III del artículo 22 del mismo ordenamiento recorriéndose las actuales fracciones III a XI, para quedar como sigue:

“**Artículo 3.** Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, **la seguridad pública es un derecho de las personas, que será garantizado por el Estado a través de la función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios**, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

...

...

La seguridad pública en su carácter de función estatal, se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley.”

“**Artículo 6.** La conducta de los miembros de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, **objetividad, congruencia, oportunidad y proporcionalidad**. Las autoridades establecerán instrumentos de formación policial que

inculquen estos principios; **asimismo, deberán promover su difusión entre la población para exigir su cumplimiento.**”

Capítulo III

De la actuación y formación de los integrantes de las instituciones policiales

“**Artículo 22.** Para que la actuación de los integrantes de las instituciones policiales se apegue a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, **objetividad, congruencia, oportunidad y proporcionalidad**, las instancias de coordinación del Sistema Nacional promoverán que en las normas aplicables se prevean, como mínimo, los deberes siguientes:

I. a II. ...

III. Atender y dar respuesta pronta a toda petición o solicitud ciudadana de auxilio o apoyo urgente para proteger la vida, familia, propiedades, patrimonio o derechos propios o de terceros.

IV. a XII. ...

...”

Transitorio

Único. El presente decreto se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a los diecinueve días del mes de noviembre de 2008.— Diputado Fernando Enrique Mayans Canabal (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Seguridad Pública.

«Que reforma el artículo 6 de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, a cargo del diputado Fernando Enrique Mayans Canabal, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Fernando Enrique Mayans Canabal, diputado federal a la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 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, me permito presentar a la consideración de esta Cámara de Diputados, una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 6 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene como propósito el de contribuir al fortalecimiento de nuestro orden jurídico en el ámbito de los derechos humanos, particularmente de las mujeres que se encuentran en proceso de readaptación social en algún centro penitenciario por haber quebrantado la norma penal.

Esta propuesta de modificación a la legislación penitenciaria, responde a la necesidad de ir adecuando nuestro marco jurídico a la realidad social para garantizar el ejercicio y disfrute de derechos fundamentales, como el derecho a la salud, en este caso, de las mujeres reclusas.

Quiero recordar, que el de la voz presentó recientemente una iniciativa de reforma constitucional relativa a nuestro sistema penitenciario, así como una propuesta de reforma a la Ley General de Salud, en la que se contempla esta preocupación de garantizarle a toda mujer su derecho a la salud que se encuentre privada de su libertad en algún centro de reclusión, previendo en la norma, la prestación de servicios médicos especializados y adecuados para cumplir con tal objeto.

Sin embargo, este derecho no debe tener limitaciones lo que obliga a complementar y a otorgar mayor precisión al espíritu de la norma, por lo que me permito hacer algunas consideraciones con el objeto de sustentar la presente iniciativa:

Revisten particular importancia el conjunto de Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, adoptados

desde el 14 de diciembre de 1990 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas mediante resolución 45/111, cuyos numerales 5, 9 y 11, rezan respectivamente:

“Con excepción de las limitaciones que sean evidentemente necesarias por el hecho del encarcelamiento, todos los reclusos seguirán gozando de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y, cuando el Estado de que se trate sea parte, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, así como de los demás derechos estipulados en otros instrumentos de las Naciones Unidas”, “Los reclusos tendrán acceso a los servicios de salud de que disponga el país, sin discriminación por su condición jurídica”. Y “Los principios que anteceden serán aplicados en forma imparcial.”

Por otra parte, de acuerdo al análisis de los datos recabados por los visitadores de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, durante un conjunto de visitas de supervisión que realizaron en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2005, se observó que en la mayoría de los centros de reclusión del orden federal y de las entidades federativas, predominan como principales problemas, además de la sobrepoblación y el hacinamiento, el que la mayoría de los centros de reclusión del país presentan graves deficiencias en la prestación del servicio médico, lo cual vulnera el derecho a la protección de la salud de los internos que puede derivar en un problema de salud pública.

La falta de médicos generales, odontólogos y enfermeros, trae como consecuencia que las enfermedades de los internos, incluso las más comunes, no sean atendidas de manera oportuna, aunado ello, a que generalmente no se cuenta con medicamentos suficientes para tal efecto; asimismo, dichas carencias provocan que las actividades de promoción para la salud que se realizan, se reduzcan a pláticas esporádicas y que prácticamente no existan programas de prevención de padecimientos infectocontagiosos y de detección oportuna de enfermedades crónico degenerativas y bucodentales.

En ese sentido, es necesario precisar que las prisiones no son lugares aislados y que constantemente entran y salen de ellas personas que ahí laboran o que las visitan, además de los internos de nuevo ingreso o quienes ya han cumplido con una pena privativa de la libertad, por lo que existe

un vínculo permanente entre la sociedad y la población reclusa, que hace posible la propagación de enfermedades tanto en el interior, como hacia el exterior de los establecimientos.

Es evidente, que esta realidad impide que el derecho a la salud en los centros de readaptación social, sea nulo.

En el caso de las mujeres, es necesario reiterar el diagnóstico de los visitadores de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que advierte de manera especial, que en los centros de reclusión generalmente no cuentan con los servicios de un médico gineco-obstetra que les proporcione la atención especializada que requieren las enfermedades propias de su sexo, así como, de ser el caso, del embarazo, el parto y el puerperio.

No podemos dejar de reconocer, que los problemas de salud también afectan a los hijos de estas mujeres, ya que son excepcionales las prisiones que ofrecen atención médica, preventiva y curativa a los niños que viven con sus madres en prisión.

En consecuencia, no podemos dejar de reiterar lo que ha expresado el ombudsmán mexicano: Estas serias deficiencias en la prestación del servicio médico a los internos, y particularmente a las mujeres internas en los centros de reclusión de nuestro país, violan en su agravio el derecho humano a la protección de la salud previsto en el párrafo tercero del artículo 4o. constitucional; así como en los artículos 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", en los cuales los Estados parte reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, y se comprometen a adoptar las medidas necesarias para asegurar la plena efectividad de este derecho.

En ese tenor, la presente iniciativa propone establecer la disposición de que en todo centro penitenciario, deberá existir un servicio de atención médico-quirúrgico, que permita a los internos la atención y resolución de sus problemas de salud; así como precisar que en los centros de reclusión para mujeres, se deberá contar con las instalaciones necesarias no sólo para brindar la atención médica y los servicios ginecológicos necesarios sino también la atención especializada durante el embarazo, parto y puerperio, así como de recién nacidos y establecer las medidas de pro-

tección correspondientes de acuerdo con las normas técnicas que al efecto deban emitirse.

Compañeras y compañeros diputados: considerando que no existe en la legislación penitenciaria norma jurídica alguna que prevea la prestación de los servicios médicos de calidad y suficientes, tanto para hombres como para mujeres que se encuentren compurgando alguna pena en los centros penitenciarios del país; y de que la norma debe ser clara y precisa en su redacción a fin de asegurar su efectiva aplicación, más aún cuando el terreno es el de las garantías y los derechos humanos; les solicito su respaldo a esta propuesta de reforma.

Por lo anterior expuesto, me permito someter a la consideración de esta soberanía, el siguiente

Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 6 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados

Artículo Único. Se reforma el artículo 6 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, para quedar como sigue:

"Artículo 6. ...

...

...

En todo centro penitenciario, deberá existir un servicio de atención médico-quirúrgico, que permita a los internos la atención y resolución de sus problemas de salud.

Para tal efecto, se deberá contar, de acuerdo a las normas técnicas correspondientes, con personal suficiente e idóneo. En caso de que un interno deba ser transferido a una unidad médica con mayor poder de resolución, la custodia quedará a cargo de la autoridad competente.

En los centros de reclusión para mujeres, se deberá contar con las instalaciones necesarias para brindar la atención médica y los servicios ginecológicos necesarios y, en su caso, la atención especializada durante el embarazo, parto y puerperio, así como de recién nacidos y establecer las medidas de protección correspondientes de acuerdo con las normas técnicas que al efecto se emitan."

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los diecinueve días del mes de noviembre de 2008.— Diputado Fernando Enrique Mayans Canabal (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Seguridad Pública.

«Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, a cargo de la diputada Rosario Ignacia Ortiz Magallón, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

La suscrita, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LX Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta honorable Asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

1. Es una referencia común mencionar que el debate mundial sobre los regímenes de pensiones tiene como punto de partida el estudio “Envejecimiento sin crisis”, en que el Banco Mundial (BM) realizó en 1994 la crítica sistemática a los regímenes tradicionales de previsión social, proponiendo un modelo de reformas para adaptarse a las transformaciones económicas y sociodemográficas que se expe-

rimentaban en el mundo a fines del siglo pasado. La propuesta central contenida en el estudio es la implantación de un sistema basado en la capitalización individual de los fondos de pensiones con una administración privada.

A partir de entonces, se implantó la idea de que la reforma al sistema de pensiones en el sentido indicado era no sólo deseable, sino además ineludible. El modelo se presentó como el ideal a seguir para países que como México enfrentaban no sólo los problemas propios de un sistema de reparto cuyas bases económicas, financieras, demográficas, laborales y hasta políticas mostraban signos de agotamiento. La salida propuesta por el organismo internacional, además de ofrecer supuestas mejoras para la situación de las personas de edad avanzada, permitiría aumentar el ahorro a largo plazo así como la actividad de los mercados de capitales y el crecimiento.

Siguiendo el ejemplo chileno de 1981, y con el aval del BM, varios países latinoamericanos emprendieron un proceso de reforma a sus sistemas de pensiones, tendiendo a instituir un sistema basado en la capitalización individual de administración privada. Con sus diferencias, estas reformas afectaron los sistemas de Perú (1993), Colombia (1994), Argentina (1994), Uruguay (1996), Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998), Costa Rica (2001), República Dominicana (2003), Nicaragua (2004) y Ecuador (2004).

La reforma del sistema mexicano de pensiones que entró en vigor el 1 de julio de 1997 transformó el antiguo régimen de reparto de las y los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en uno de capitalización individual o contribución definida. La reforma consiste en constituir cuentas individuales cuya administración está a cargo de Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) en las que se depositan, además de las cotizaciones obligatorias, depósitos voluntarios.

Los ahorros constituidos así, a los que se les descuentan comisiones y se le añaden los intereses que vayan deveniendo, son colocados en los mercados de capitales por Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefores).

El sistema funciona mediante la reglamentación y supervisión estatal a cargo de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar).

Con esta reforma, en México se constituyó el sistema de pensiones bajo el sistema de capitalización individual más grande de América Latina. De una muestra de 10 países latinoamericanos, en México se manejan más de la mitad de las cuentas, casi la mitad de los aportantes y dos terceras partes de los traspasos¹.

A través de reformas recientes, se ha ampliado el margen de acción de las Afores, al incluir otros grupos como sujetos de aseguramiento de este esquema de pensiones. En 2002, la reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro estableció el derecho de las y los trabajadores afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y de los trabajadores y trabajadoras independientes a abrir una cuenta individual en la afore de su elección. En el segundo semestre de 2005 se concluyeron los desarrollos operativos e informáticos para ofrecer estas alternativas y se emitió la regulación correspondiente.

El 27 de marzo de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se establece el Mecanismo de Ahorro para el Retiro Oportunidades (Marop). A través del Marop los cinco millones de familias afiliadas al Programa Oportunidades, tienen la posibilidad de contar con una cuenta de ahorro para el retiro. Con esta cuenta individual, las personas del Programa Oportunidades podrán realizar aportaciones que serán complementadas con un aporte similar por parte del gobierno federal, y que les permitirá poder obtener una pensión al llegar a la vejez.

Sin embargo, es hasta el primero de abril de 2007, cuando entra en vigor la nueva Ley del ISSSTE que el segundo mayor sistema de pensiones establece un sistema de cuentas individuales para sus afiliados. Este sistema es obligatorio para las y los trabajadores de nuevo ingreso y optativo para los activos al momento de entrada en vigor del decreto. La ley estableció además por primera vez mecanismos de portabilidad entre los sistemas del IMSS y el ISSSTE y la posibilidad de que se realicen convenios de reconocimiento de derechos con otros sistemas, tomando como base los sistemas de cuentas individuales.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, el Ejecutivo federal se fija como una meta el establecimiento de un Sistema Nacional de Pensiones que “se irá construyendo mediante la incorporación de las y los trabajadores independientes y la transformación de los sistemas de reparto públicos en sistemas de cuentas individuales con portabilidad entre los sistemas ya reformados”.

De acuerdo al Segundo Informe de Gobierno presentado por el Ejecutivo federal, al mes de junio de 2008, ocho entidades federativas (Aguascalientes, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Sonora y Veracruz), realizaron reformas a sus sistemas de pensiones para convertirlos en esquemas basados en la capitalización individual.

Asimismo, menciona que 27 universidades públicas realizaron procesos de reforma en sus regímenes pensionarios: siete se adhirieron al IMSS o al ISSSTE en tanto que la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco transitó a un sistema de cuentas individuales.

Finalmente, el régimen de jubilaciones y pensiones de las y los trabajadores al servicio del IMSS, así como el régimen de jubilaciones de la Comisión Federal de Electricidad se transformaron en fecha recientes. El objeto de estas reformas ha sido cancelar los sistemas de beneficio definido o de reparto solidario para abrir paso a sistemas de contribución definida que serán obligatorios para trabajadores y trabajadoras de nuevo ingreso.

2. Sin embargo, el avance del modelo de reformas a los sistemas de pensiones del BM experimentado en México, sobre todo a partir de la nueva Ley del ISSSTE, navega a contracorriente de la experiencia internacional reciente.

En primer lugar, la capitalización individual como componente o pilar principal de la seguridad social no predomina entre las naciones del orbe. De los 128 países que brindan protección previsional en el mundo, solamente 28, localizados en América Latina o en el este de Europa, adoptaron el régimen de capitalización individual².

Todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) así como el resto del mundo disponen de un esquema de reparto, con un sistema básico, administrado por el Estado, y un sistema complementario, de capitalización, administrado por el sector privado.

El propio BM, ha matizado su optimismo sobre el futuro de la seguridad social administrado mediante capitalización individual: “En esencia, la reforma de la seguridad social reconstruyó sistemas que eran muy abultados y poco equitativos... Sin embargo, es prematuro decir que las reformas fueron exitosas, dado que no lograron extender la cobertura de la seguridad social a un segmento más amplio de la sociedad y así la pobreza en la vejez sigue siendo una amenaza para los ciudadanos de la región”³.

Salvo en nuestro país, en América Latina, se ha detenido la ola de implantación de regímenes de capitalización individual. Los ejemplos recientes de Chile y Uruguay, la iniciativa de estatización de la Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) en Argentina, las nuevas constituciones venezolana y ecuatoriana e incluso la reforma en marcha en Cuba, indican que el camino que se sigue en nuestros países, es el de hacer viable la solidaridad y fortalecer el carácter público de la seguridad social.

Las reformas recientes en seguridad social han sido antecedidas de vastos procesos de diálogo y concertación social, se han tomado como asuntos de Estado y han definido de entrada el respeto irrestricto a los principios que deben regir las instituciones y normas con que debe conducirse la seguridad social: ser solidaria, integral, pública, redistributiva, equitativa y universal.

3. El sistema de pensiones vigente para los afiliados al IMSS está sometido al control privado en sus dos fases: la de acumulación de fondos (a través de Afores/Siefos) y el pago de las pensiones (a través de compañías de seguros).

Con este sistema, estamos asistiendo a una concentración de fondos en manos privadas sin precedentes. Si actualmente los fondos de pensiones en manos de las afores concentran alrededor del nueve por ciento del producto interno bruto (PIB), el BM estima que en 2020 esta concentración equivaldrá a 45 por ciento del PIB y en 2030, al 60 por ciento del mismo. De ahí que el organismo financiero califique a las Afores como “el más importante inversionista institucional en México”⁴.

Gracias al control sobre estos recursos, las afores y las aseguradoras dispondrán de un poder económico exorbitante sólo limitado parcialmente (como ha sucedido hasta la fecha) por la legislación y por órganos administrativos desconcentrados.

Esto se agrava aún más al constatar que se ha dado un notable proceso de concentración entre las Afores. Cuatro de éstas (Banamex, Bancomer, ING y Profuturo GNP) tienen una participación conjunta en el mercado de 59.2 por ciento, mientras que las seis administradoras más pequeñas apenas alcanzan el 3.2 por ciento de los activos en cartera del sistema.

El supuesto control que tiene el asegurado sobre sus recursos (propiedad formal de la cuenta, posibilidad de elegir

Afore o de cambiar de la misma en ciertas condiciones) es mínimo si consideramos que no tiene facultad alguna para intervenir en las decisiones de las administradoras, e incluso, legalmente, a través de cierta representación en la Consar, ésta es limitada y se ciñe a atribuciones de consulta y opinión.

Lo mismo puede decirse del riesgo que corren los recursos invertidos por las Siefos. Aunque existe una reglamentación y previsiones en materia de inversión, los recursos depositados en las afores corren los riesgos financieros vinculados a las fluctuaciones del mercado. Con el nuevo sistema, el trabajador está obligado a asumir riesgos cuyo control le es ajeno por completo.

4. El nuevo sistema presenta serios inconvenientes para los asegurados, ya que las condiciones para tener acceso a la pensión aumentan con relación al sistema anterior, además de que el monto de la jubilación a recibir, en caso de alcanzar los nuevos requisitos, es incierto.

En primer lugar, la reforma al sistema incluyó el aumento al número de cotizaciones semanales para acceder a una pensión (de 500 a 1,250), quedando como un mero paliativo la devolución de los saldos acumulados a las y los trabajadores que no cumplan con dicho requisito.

Además, el sistema de capitalización se define por oposición al sistema de reparto en que el beneficio (a diferencia de las aportaciones) no está definido. Esto indica que la pensión depende de lo que el asegurado acumule en su vida laboral, entrando en la determinación de la pensión un conjunto de variables sobre las que no incide: estabilidad en el mercado laboral, poder adquisitivo de los salarios, rendimientos, cobro de comisiones, etcétera. Basta con que alguno de estos componentes no sea favorable para una acumulación suficiente de fondos, para que el asegurado corra el riesgo de obtener una pensión menor a la que hubiera aspirado bajo el sistema anterior.

Un estudio reciente⁵ señala que la mitad de las cuentas registradas en el sistema de ahorro para el retiro tiene una densidad de cotización igual o menor al 50 por ciento y sólo 21.1 por ciento de dichas cuentas tienen una densidad mayor al 90 por ciento.

Pero además, el sistema de pensiones basado en la capitalización individual profundiza las inequidades heredadas del sistema tradicional. Las mujeres, los trabajadores del campo, los trabajadores del sector informal, los trabajado-

res estacionales, los migrantes, entre otros sectores, resultan afectados. Y si, de por sí, estaban al margen de la seguridad social, con el esquema vigente la posibilidad del disfrute de pensiones dignas resulta casi inalcanzable.

Esto significa que sólo bajo ciertas condiciones el sistema garantizaría pensiones dignas; el sistema impone a la clase trabajadora al riesgo de continuar pasando sus últimos días en la pobreza o en la indigencia.

Otro factor a considerar es que el costo de las comisiones que cobran las afores. De acuerdo a la AIOS⁶, el ingreso por comisiones que cobran las afores es el más alto de una muestra de diez países latinoamericanos, 1 mil 330.6 millones de dólares, cerca del 40 por ciento del total de los países analizados y 1.7 veces más que el segundo país con más altas comisiones, Chile. Considerando el monto de las comisiones sobre las aportaciones es el segundo más alto de América Latina, 34.0 por ciento, sólo debajo de Argentina, 34.2 por ciento.

De acuerdo a la Auditoría Superior de la Federación⁷ en las condiciones actuales de funcionamiento del nuevo sistema de ahorro para el retiro de las y los trabajadores afiliados al IMSS, quienes perciben uno, dos y tres salarios mínimos deberán cotizar un mínimo de 25 años y obtener rendimientos de 10.2, 8.1 y 6.6 por ciento, respectivamente, para obtener una pensión mínima garantizada; en caso contrario, la diferencia deberá ser financiada con recursos fiscales. Para superar la pensión mínima garantizada, se requieren ingresos de cinco salarios mínimos y cotizar 25 años. Recordemos que los trabajadores con menos de tres salarios mínimos representan el 64.0 por ciento de la fuerza laboral ocupada y los que ganan más de cinco salarios mínimos son apenas el 11.6 por ciento.

Bajo el nuevo régimen de pensiones del IMSS, la posibilidad de que las y los trabajadores actuales y futuros obtengan una pensión digna, enfrenta los siguientes problemas:

- Se estima que la tasa de reemplazo que otorgará el régimen de cuentas individuales será del 35.8 por ciento del último salario, con la garantía estatal de una pensión mínima igual a un salario mínimo⁸.

- De acuerdo a datos de Consar, en 2005, de 35 millones de cuentas registradas en las afores, sólo dos millones han hecho el 100 por ciento de las cotizaciones desde que arrancó el sistema. El resto ha interrumpido su cotización durante algún tiempo o de forma permanente.

- Manteniendo este ritmo a futuro, del total de las y los trabajadores inscritos al sistema: 60 por ciento no tendrán una pensión; 34.3 por ciento enfrentan el riesgo de no tener una pensión o de tenerla en un tiempo mayor al fijado en la Ley, debido a las interrupciones que tienen en sus cotizaciones; y sólo el 5.7 por ciento, hasta el momento, alcanzaría una pensión cumpliendo los requisitos de Ley en un tiempo igual al previsto de 25 años.

5. Por otra parte, uno de los argumentos para reformar el sistema de pensiones fue que el costo del pago de las pensiones constituiría una carga insostenible para la hacienda pública. No obstante, la carga impuesta al Estado con el nuevo sistema es múltiple y potencialmente muy elevada. Este es un elemento que es poco valorado al momento de valorar la reforma al sistema de pensiones⁹.

En primer lugar, la transición al nuevo sistema tiene un costo. De acuerdo a la Ley del Seguro Social vigente, las pensiones en curso de pago corren a cargo del gobierno federal. Estimamos el costo de esta nueva obligación del Estado, de 1997 a 2007, en 557 mil 901.9 millones de pesos (5.8 por ciento del PIB de ese año).

Además, con la reforma se implantó una cuota social al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, que ha costado al erario 135 mil 467.6 (1.4 por ciento del PIB de 2007).

En estos rubros, la reforma ha costado más de 697 mil millones de pesos, equivalente al 7.2 por ciento del PIB de 2007.

COSTO FISCAL DE LA TRANSICIÓN AL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES						
Año	Ley del Seguro Social 1973			Ley del Seguro Social 1997		
	Pensiones en curso de pago			Cuota Social		
	Millones de pesos corrientes	Millones de pesos 2007	Porcentaje del PIB	Millones de pesos corrientes	Millones de pesos 2007	Porcentaje del PIB
1997	8,740.1	19,678.1	0.28%	2,563.0	5,770.5	0.08%
1998	20,669.5	40,337.4	0.54%	6,158.6	12,018.8	0.16%
1999	25,033.3	42,432.8	0.54%	7,211.7	12,224.2	0.16%
2000	29,069.2	43,942.9	0.53%	8,792.9	13,291.9	0.16%
2001	32,526.6	46,463.0	0.56%	9,798.4	13,996.7	0.17%
2002	39,049.0	52,140.9	0.62%	9,984.0	13,331.4	0.16%
2003	44,417.4	54,677.7	0.64%	8,778.6	10,806.5	0.13%
2004	51,543.1	59,055.9	0.67%	11,081.0	12,696.1	0.14%
2005	58,013.8	62,928.8	0.69%	11,947.0	12,959.1	0.14%
2006	64,517.4	67,098.1	0.71%	12,840.0	13,353.6	0.14%
2007	69,146.4	69,146.4	0.72%	15,018.8	15,018.8	0.18%
Total		557,901.9			135,467.6	
Costo promedio 98-07			0.62%			0.15%

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal

De acuerdo a las estimaciones que sustentaba la reforma, el costo fiscal de la reforma sería durante la primera década de 0.4 por ciento del PIB, llegando a un máximo de 0.8 en el punto más alto de la reforma. Pero, durante estos años, el costo promedio de la reforma en pensiones rebasa en ca-

si el doble la previsión sin que aún estemos en el punto más alto de la curva del pago de pensiones en curso.

En segundo lugar, bajo las condiciones actuales del mercado de la trabajo y con una crisis estructural en boga, es previsible que las y los trabajadores que alcancen el requisito de cotizaciones de la Ley vigente no tengan acumulados los fondos necesarios para subvencionar el pago de una pensión mínima garantizada; esto implicará que el Estado deberá efectuar las transferencias de recursos fiscales para el pago de dichas pensiones.

Finalmente, por la estructura de inversiones observada, al estar invertida la mayoría de los fondos de las afores en deuda gubernamental, el Estado tendrá la obligación de amortizar el pago de esta deuda.

6. Al mes de septiembre de 2008, las Afores administraban 38 millones 978 mil 711 cuentas individuales, dos tercios de éstas corresponden quienes se registraron de forma voluntaria a una administradora mientras que el resto fueron distribuidas por la Consar en virtud de que el trabajador no hizo uso de su derecho a elegir Afore.

El total de recursos depositados en las afore es de 867 mil 821.9 millones de pesos, aproximadamente el 7.0 por ciento del PIB; el 63.4 por ciento de estos recursos están invertidos en deuda gubernamental; 17.6 por ciento en deuda privada nacional; 5.92 por ciento en deuda privada internacional y 6.7 y 6.3 por ciento en renta variable, nacional e internacional, respectivamente. Los recursos del sistema representan el 13 por ciento del total de los activos del sistema financiero mexicano^{10*}.

El rendimiento neto promedio que paga el sistema es de 5.14 por ciento. A través de la Circular 15-19, *Reglas Generales que establecen el régimen de inversión al que deberán sujetarse las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro*, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de julio de 2007, se permitió a las afores operar sociedades de inversión de acuerdo a la edad, perfil de inversión y ciclo de vida del trabajador. Se crearon así las Siefiores Básicas 3, 4 y 5, que se agregaron a las Siefiores Básicas 1 y 2, existentes desde septiembre de 2004.

Cada Siefiore básica recibe recursos de las y los trabajadores de acuerdo con su edad y, por ende con su horizonte de inversión: la Siefiore Básica 1 invierte los recursos de las y los trabajadores de 56 años de edad o más; la Siefiore Básica

2, de quienes tengan entre 46 y 55 años de edad; la Siefiore Básica 3, el intervalo entre 37 y 45 años de edad; la Siefiore Básica 4 de 27 a 36 años de edad, y finalmente la Siefiore Básica 5 invertirá los recursos de las y los trabajadores con edades menores a los 27 años.

La circular referida flexibiliza el régimen de inversión de las siefiores de manera que para las y los trabajadores más jóvenes cuyos recursos se encuentre en la Siefiore Básica 3, 4, ó 5, se permite que dichos fondos mantengan una exposición a valores de renta variable de 20, 25 ó 30 por ciento, respectivamente, así como obedezcan a un nivel máximo de Valor en Riesgo (VaR)¹¹ de 1.3, 1.6 y 2.0 por ciento.

Las Siefiores 1 y 2 se diseñan con un VaR de 0.6 y 1.0 por ciento y tienen como máximo para invertir en renta variable 0 y 15 por ciento, respectivamente.

Los activos netos de las Siefiores Básicas 1 y 2 representan el 30.5 por ciento del total; otro 31.0 por ciento corresponde a la Siefiore Básica 3 y 31.1 por ciento a la Siefiore Básica 4. La Siefiore Básica 5 maneja sólo el 7.1 por ciento de los recursos administrados por las afores. El restante 0.3 por ciento se maneja a través de las siefiores adicionales (para ahorro voluntario).

7. La tendencia a diversificar los fondos y permitir que destinen a inversiones de renta variable nacional y extranjera y a deuda internacional buscan cumplir un principio financiero de que a mayor diversificación, mayor rendimiento¹².

Esto sin embargo implica asumir riesgos mayores que, de no tener controles y criterios prudenciales supervisados adecuadamente llevan irremediablemente a mermas en los ahorros de las y los trabajadores frente a crisis financieras como la que se experimenta actualmente.

La crisis que enfrenta el mercado financiero estadounidense tiene su origen a inicios de la presente década cuando la caída de las inversiones del mercado accionario en empresas manufactureras trasladó las inversiones al sector inmobiliario¹³.

Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, las tasas de interés disminuyeron a niveles inusualmente bajos como un mecanismo para reactivar el consumo y la producción. Ambos factores llevaron a crear una gran burbuja inmobiliaria especulativa que generó fuertes presiones inflacionarias; para controlarlas, a partir de 2004, se elevaron

las tasas de interés. Hacia 2006 la tasa de interés base pasó del uno a 5.25 por ciento y los precios de las viviendas comenzaron a caer.

La caída del mercado inmobiliario provocó problemas de liquidez para la devolución de efectivo a los inversionistas o para recibir financiamiento de los acreedores. Como importantes entidades bancarias y grandes fondos de inversión tenían comprometidos sus activos en hipotecas de alto riesgo sobrevino una repentina contracción del crédito y la volatilidad de los valores bursátiles, con la consecuente caída de las bolsas de valores a nivel global.

En mayo de 2007, inversionistas como Lehman Brothers Holdings Inc., empezaron a salirse del mercado de las hipotecas, ocasionando falta de liquidez en contratos hipotecarios ya comprometidos. En julio, según la Reserva Federal, las pérdidas generadas por las hipotecas “subprime” se situaban ya entre 50 mil y 100 mil millones de dólares.

Durante el mes de agosto de 2007, el problema de la deuda hipotecaria “subprime” empezó a contaminar los mercados financieros internacionales, observándose caídas en las principales bolsas de valores en diferentes países. De acuerdo con el FMI, en enero de 2007 existían en Estados Unidos 4.2 billones de euros en bonos ligados a las hipotecas de alto riesgo, de los cuales 624 mil millones de euros pertenecían a inversores no estadounidenses.

Entre agosto y diciembre de 2007, varias instituciones bancarias y las principales empresas de servicios financieros de Estados Unidos como Merrill Lynch y Citigroup se vieron gravemente afectadas. En respuesta, se comenzó a inyectar liquidez a los mercados financieros coordinados por la FED y los Bancos Centrales de Europa, Canadá y Japón.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que los bancos estadounidenses han perdido 735 mil millones de dólares y los europeos aproximadamente 640 mil millones de dólares por la caída del valor de sus activos en lo que va de 2008.

El efecto sobre los fondos de pensiones en Estados Unidos fue prácticamente demoledor. “Todos los fondos privados importantes de pensiones para empleados públicos y privados... y las pensiones de los sindicatos han registrado pérdidas de entre el 23 al 30 por ciento desde el mes de enero y han venido mostrando un crecimiento negativo a lo largo de los últimos cinco años”¹⁴.

A nivel mundial, pocas economías como la mexicana dependen tanto de la demanda del mercado estadounidense, al que se vende casi el 80 por ciento de las exportaciones, además de que gran parte de las industrias maquiladoras en México están estrechamente vinculadas con las de la frontera estadounidense.

Además de los efectos de la crisis sobre el crecimiento y el empleo así como la afectación al sector exportador y la migración hacia Estados Unidos, la alta volatilidad por la que pasa el mercado financiero mundial ha afectado el precio de los títulos de renta fija y de renta variable en el mercado nacional.

Al 15 de octubre, se estiman pérdidas de 14.1 por ciento en el primer caso y de 28.4 por ciento en el segundo. En conjunto, la Bolsa Mexicana de Valores experimentó al 15 de octubre una pérdida de 39.5 por ciento, respecto a septiembre pasado,

Dicha volatilidad ha afectado también al mercado mexicano generando minusvalías en los portafolios de las Siefores, en especial en la inversión de bonos de largo plazo. Según la Consar, las minusvalías ascienden a 53 mil millones de pesos.

Los ahorros de las y los trabajadores están prácticamente al mismo nivel del mes de febrero del año en curso. Las aportaciones de todo 2008 desaparecieron por efecto de la volatilidad de los mercados y por el cobro de comisiones.

En contraste, durante el año, las Afores han obtenido utilidades netas de 1 mil 648 millones de pesos y han acumulado un cobro por comisiones de 11 mil 180 millones de pesos.

El sector financiero que maneja los recursos no sufre merma alguna por la inestabilidad de los mercados pues sus ganancias están garantizadas; en cambio el trabajador corre con los riesgos del sistema. En las Afore se socializan las pérdidas y se privatizan las ganancias.

Estas “minusvalías” afectan a las y los trabajadores de menor edad dado que las sociedades de inversión de fondos para el retiro que se asignan a aquellos son las que canalizan recursos a inversiones de capital variable y al extranjero. Por ejemplo, las y los trabajadores menores de 45 años tuvieron el mes de septiembre una pérdida en sus utilidades por casi 18 mil millones de pesos. Desde marzo, cuando

entró en vigor la nueva asignación de Siefores, la pérdida de utilidades asciende a casi 87 mil 367 millones de pesos.

Pese a que la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro justifica esta situación argumentando que en el largo plazo estas pérdidas se recuperarán, los analistas financieros coinciden en que nadie puede predecir la duración de la ola recesiva que vive la economía mundial, la profundidad de la crisis bursátil, ni el comportamiento de los mercados en los próximos diez o veinte años.

Cualquiera que sea el escenario futuro, sólo hay algo garantizado: las Afores, representantes del capital financiero, no pierden y el riesgo lo correrán las y los trabajadores que seguirán siendo absolutamente vulnerables a las fluctuaciones del mercado.

7. El tema de la rentabilidad de los fondos de pensión en el sistema de cuentas individuales es crucial para el desempeño del sistema. Al depender el monto de la pensión del saldo final que tendría el ahorro laboral al terminar la vida productiva, el factor rendimiento incidirá decisivamente en el monto alcanzado por dicha cuenta.

De acuerdo a un estudio reciente, un punto de diferencia en el rendimiento acumulado durante la vida de un trabajador representa un cambio en la pensión de aproximadamente 26 por ciento¹⁵.

La regulación de las inversiones resulta un factor clave pues a diferencia de otros ahorradores, los fondos de retiro tienen carácter obligatorio, son de largo plazo y el desempeño del sistema tiene repercusiones sociales y políticas más allá de la empresa privada o del ahorrador individual.

Como establece la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, con los recursos depositados en las cuentas individuales, la Afore compra acciones de la Siefore o Siefores que opera; estos recursos se invertirá en una cartera de valores, para obtener rendimientos.

Todos los días se realiza la valuación de la cartera de valores de una Siefore. Esta valuación se hace de acuerdo con las normas y criterios que establece el Comité de Valuación, que está integrado por las principales autoridades financieras de México.

El principal objetivo de dicho Comité es lograr que la valuación de la cartera de valores de las Siefores, corresponda al valor real de los instrumentos financieros que la inte-

gran y, por lo tanto, que a su inversión se le reconozca su justo valor en cada momento.

A partir de los valores que integran la cartera de una Siefore, se determina diariamente el precio de cada una de sus acciones, el cual refleja las ganancias o pérdidas registradas en ese día.

El régimen de inversión es el conjunto de lineamientos y restricciones que establece la autoridad, para definir los instrumentos financieros y los límites máximos y mínimos en los que las siefores pueden invertir, a fin de no exponer los recursos de las y los trabajadores a determinados riesgos financieros.

El régimen de inversión de las Siefores es supervisado por la Consar y tiene como objetivo otorgar la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de las y los trabajadores.

En Latinoamérica la totalidad de los países con sistemas de capitalización individual han adoptado una regulación para inversiones por límites cuantitativos. En este sistema sólo se puede invertir en instrumentos autorizados por el regulador y existen limitaciones en cuánto a qué porcentaje de su cartera puede tener por tipos de instrumentos, por grupos de instrumentos, por emisor, y por categoría de riesgo. El objetivo de las restricciones de inversión puede ser múltiple, controlar el riesgo de cartera, desarrollar el mercado accionario local, evitar conflictos de intereses, o brindar financiamiento al gobierno¹⁶.

8. De acuerdo a un estudio de la AIOS¹⁷, la mayoría de las legislaciones en los países latinoamericanos con sistemas de capitalización individual han regulado la exigencia de una rentabilidad o rendimiento mínimos, a fin de asegurar un cierto nivel de rentabilidad para los afiliados al sistema:

Las principales formas observadas son:

- Reserva de Fluctuación de Rentabilidad o esquemas equivalentes, generados con recursos propios del Fondo.
- El Fondo de Encaje o similares, generado con recursos de la Administradora, que se aplican subsidiariamente a los anteriores cuando la rentabilidad mínima no se haya alcanzado y entonces, a compensar al fondo afectado.
- Adicionalmente, en algunos casos se han establecido garantías del Estado.

En Argentina se crea una reserva de fluctuación de rentabilidad, un fondo específico que pondera la rentabilidad de cada Administradora de Fondo de Jubilación y Pensión (AFJP) por el patrimonio que representa dicha AFJP dentro del total de los fondos del sistema por un lapso de 12 meses. Es decir, se trata del promedio de los últimos doce meses del fondo de la AFJP respecto del fondo total del sistema.

Asimismo, se crea un fondo de encaje calculado sobre el 2 por ciento del valor promedio del fondo en los 15 días corridos anteriores a la fecha de cálculo, con un mínimo de 3 millones de dólares. Es un fondo separado del Fondo de Jubilación y Pensiones y perteneciente a la Administradora.

Existe una garantía del Estado Nacional en caso que los recursos de la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad y Encaje no sean suficientes para la cobertura del fondo por eventuales pérdidas, entrando la administradora en liquidación.

El caso chileno es similar. La constitución de la reserva de fluctuación de rentabilidad se financia con los excedentes de la rentabilidad real promedio del sistema para el periodo de los últimos 12 meses.

La rentabilidad mínima se determina en forma mensual y corresponde a la que resulte inferior entre: la rentabilidad real de los últimos 12 meses promedio de todos los Fondos menos dos puntos porcentuales, y el cincuenta por ciento de la rentabilidad real de los últimos 12 meses promedio de todos los Fondos.

La constitución de la reserva de fluctuación de rentabilidad también se aplica en el sistema salvadoreño. Si los recursos de la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad y del Aporte Especial de Garantía no fuesen suficientes para completar la diferencia entre la rentabilidad mínima y la rentabilidad del Fondo de Pensiones, dicha diferencia se completará con el patrimonio de la AFP.

En Perú las AFP son responsables de asegurar una rentabilidad mínima, financiadas con una reserva de fluctuación de rentabilidad. Sin embargo, este requerimiento no se aplica a las AFP que no cuenten con 12 meses de operación.

En el caso uruguayo, para determinar la reserva, se procede a calcular la rentabilidad promedio del sistema sobre la base de hallar un valor de la cuota promedio del mismo.

Para ello se requiere ponderar los valores cuota promedio de cada Fondo de Ahorro Previsional (FAP) por el valor promedio del mismo respecto del total administrado por el sistema promedio del mes de cálculo.

Sobre la base de dicho valor cuota promedio del sistema, se determina la rentabilidad promedio ponderada del sistema en el periodo “últimos doce meses móviles”.

En cuanto a la determinación de las bandas máxima y mínima de rentabilidad, se ajusta la rentabilidad real promedio ponderada del sistema por ± 2 por ciento. En el caso de la rentabilidad mínima se toma el menor valor entre resultado obtenido y 2 por ciento.

En Bolivia no existe una garantía de rentabilidad mínima, pero sí la aplicación de un benchmark¹⁸ para determinar el monto de las comisiones por administración. Si la rentabilidad observada es mayor en 10 por ciento al benchmark, la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) cobra una comisión; en caso de ser inferior en 10 por ciento, sólo está autorizada para cobrar el 80 por ciento de la comisión acordada en el contrato de la AFP.

El benchmark será determinado a propuesta conjunta de las AFP para su correspondiente análisis y aprobación por parte del órgano regulador.

En el caso de Colombia, la rentabilidad mínima se obtiene combinando la rentabilidad promedio ponderado del sistema con la rentabilidad promedio de las bolsas de valores y la rentabilidad de un portafolio de referencia.

De haber diferencia ente el rendimiento observado y el mínimo, ésta deberá ser abonada en un plazo máximo de cinco días a partir de la fecha en que el organismo regulador de a conocer la rentabilidad mínima, en el caso de fondos de pensiones; mientras que en el fondo de cesantía se obtiene la diferencia a través de la cuenta por pagar por concepto de comisión por administración del fondo y comisiones de retiros parciales, si con esta cuenta no es suficiente, se deberá abonar la diferencia en el plazo antes mencionado.

Finalmente, en Costa Rica, las operadoras deberán constituir una Reserva para Pérdida de Capital con el 0.5 por ciento de los rendimientos generados por el portafolio de inversiones del Fondo, hasta alcanzar un monto equivalente al 2 por ciento de su patrimonio y el 5 por ciento de sus propias utilidades.

9. La necesidad de regular adecuadamente el manejo de las inversiones de los fondos de pensión ha llevado a esta LX Legislatura a plantear alternativas para proteger el ahorro depositado en las Afores.

a. **Establecer una sola comisión sobre rendimiento real.** Presentada por el diputado Jesús Ramírez Stabros (PRI), el 2 de febrero de 2007. Esto permitiría que las aportaciones se irían integras al fondo de ahorro; así, las y los trabajadores y las administradoras compartirían el riesgo, ya que si no existe rendimiento para el afiliado, la afore tampoco obtendría ganancias; y permitiría un sistema más competitivo.

b. **Reducir la inversión de los fondos de pensiones en valores extranjeros de 20 por ciento a 10 por ciento.** Presentada por el diputado Samuel Aguilar Solís (PRI), el 13 de febrero de 2007. La finalidad es reducir la exposición de los fondos de pensión a la volatilidad del mercado y destinar para el desarrollo nacional los recursos del ahorro para el retiro.

c. **Transformar a la Consar en un organismo descentralizado.** Presentada por el diputado Ramón Félix Pacheco Llanes (PRD), el 27 de febrero de 2007. La propuesta de una reforma a la naturaleza del órgano regulador, a través de diversas medidas, permitiría una mejor supervisión de los recursos, permitiría darle prioridad al beneficio de las y los trabajadores sobre el de las afore y una mayor participación de éstos en las decisiones clave del manejo de sus ahorros, transformando a la Consar en un órgano esencialmente laboral y social, y no hacendario y financiero como lo es al día de hoy.

Estas iniciativas no han concluido su proceso legislativo y consideramos que para enriquecer el debate se hace necesario integrar un componente que no aparece en nuestra legislación aunque sí se contempla en otros países.

En la presente iniciativa, se propone incorporar a la Ley de los Sistemas para el Retiro la obligación de las Siefores de garantizar un rendimiento mínimo y en caso de no ser así compensar, con cargo a la reserva especial que contempla la ley, las minusvalías que se pudieran presentar. El objeto es que los saldos de las cuentas individuales no se vean disminuidos en momentos de volatilidad y que si efectivamente, por ser inversiones de largo plazo, estos recursos son “recuperables”, que sea una tarea de la administradora el reponerse de la pérdida. Así se balancea el riesgo frente

a caídas de rendimientos, compartiéndose entre los propietarios de los recursos (las y los trabajadores) y quienes deben obtener el mejor rendimiento para ellos (las sociedades de inversión).

El rendimiento mínimo que se propone es el promedio del sistema observado en los últimos doce meses menos dos puntos porcentuales. Si en un mes el rendimiento obtenido por una Siefore es menor al mínimo, ésta deberá cubrir la diferencia con cargo a la reserva especial que establece la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Ésta, mediante la expedición de normas de carácter general, determinará la forma en las afore constituirán esta reserva. Este rendimiento mínimo se aplicará a los recursos depositados en la cuenta concentradora, que es la cuenta abierta a nombre del IMSS en el Banco de México para el depósito de las aportaciones hechas a beneficio de trabajadores y trabajadoras que aún no se transfieren a las afore en el marco legal aplicable.

Si dado el caso, esta reserva es insuficiente, se cubrirá con el capital social de la afore; de prevalecer la insuficiencia, con recursos fiscales pero la Consar procederá a revocar la autorización de la administradora, procediendo a su liquidación y disolución conforme a lo previsto en la ley.

La garantía del rendimiento mínimo se aplicará para cada una de las siefores que maneje la afore; los titulares de las cuentas conocerán el monto del rendimiento mínimo de manera mensual a través de los medios de que disponga la Consar.

Se eximirá de este mecanismo a las administradoras que tengan menos de doce meses de operación y para el caso de que la Consar apruebe nuevas estructuras de inversión, se utilizará como referente el promedio general del sistema. No se aplicará este mecanismo en el caso de fusiones de administradoras.

Se prevé que la entrada en vigor de este decreto sea como máximo a los 90 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación a fin de que se adecuen los procedimientos administrativos, financieros y legales para hacerla operativa. En 30 días posteriores a la publicación, la Consar emitirá las disposiciones de carácter general para la correcta aplicación del presente decreto, señalando como prioridad las relativas a que las administradoras constituyan una reserva especial que sea suficiente para garantizar el rendimiento mínimo de que habla este decreto.

Como las Siefores básicas 3, 4 y 5 tienen menos de doce meses de operación hasta el momento, se tomará transitoriamente como rendimiento mínimo el promedio que resulte en el lapso que va de marzo de 2008 al mes que corre.

Esta iniciativa no tiene un costo fiscal inmediato y sólo estaría sujeto a la eventualidad de que el estado tuviera que cubrir subsidiariamente las diferencias entre rendimientos observados y mínimos, pero sólo en el caso extremo de la liquidación de una administradora.

Es posible que el presente decreto tenga un costo adicional para la industria de las Afores, pero consideramos que frente a la protección de un bien superior como es el ahorro para el retiro de 38 millones de trabajadores y trabajadoras, una decisión del Estado mexicano debe ser a favor de tutelar el futuro del patrimonio de los trabajadores.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, la suscrita diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura, somete a consideración de esta honorable Asamblea la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

Artículo Único. Se reforma el artículo 43, primer párrafo y 75, segundo párrafo y se adiciona una fracción V Ter al artículo 3, un párrafo quinto al artículo 28, un párrafo quinto al artículo 44 y una fracción VII al artículo 54 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, para quedar como sigue:

Artículo 3. ...

I. a V bis. ...

V Ter. Rendimiento mínimo, el rendimiento promedio observado durante los doce meses anteriores por las Siefores menos dos puntos porcentuales.

Artículo 28. ...

...

...

...

Con cargo a esta reserva, las administradoras compensarán las minusvalías que se obtengan por las Siefores que manejen, en caso de reportar rendimientos menores al rendimiento mínimo.

Artículo 43. El régimen de inversión deberá tener como principal objetivo otorgar la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los trabajadores. Asimismo, el régimen de inversión tenderá a incrementar el ahorro interno, el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones **y a garantizar el rendimiento mínimo de dichos recursos.** A tal efecto, proveerá que las inversiones se canalicen preponderantemente, a través de su colocación en valores, a fomentar:

a) a e) ...

...

...

...

...

...

Artículo 44. ...

...

...

...

Cuando se presenten minusvalías derivadas de rendimientos menores al rendimiento mínimo, la administradora que opere la sociedad de inversión de que se trate, las cubrirá con cargo a la reserva especial constituida en los términos previstos en esta ley, y en caso de que ésta resulte insuficiente, las cubrirá con cargo a su capital social. Si prevalece la minusvalía, ésta se cubrirá por el gobierno federal con cargo a recursos fiscales. En este caso, se revocará la autorización a la administradora y se procederá a su disolución y liquidación conforme a lo dispuesto por la ley.

Artículo 54. ...

a VI. ...

VII. Cuando los recursos de la reserva especial y del capital social sean insuficientes para cubrir el costo de los rendimientos menores al rendimiento garantizado.

...

Artículo 75. ...

Los recursos depositados en la cuenta concentradora se invertirán en valores o créditos a cargo del gobierno federal, y otorgarán el rendimiento que determinará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público misma que establecerá las demás características de esta cuenta, **el mismo que no deberá ser menor al rendimiento mínimo.**

Transitorios

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

Segundo. Los acuerdos, reglas generales, circulares, acuerdos delegatorios y demás disposiciones y actos administrativos, tanto de carácter general como particular, expedidos por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, continuarán en vigor en lo que no se opongan al presente decreto.

Tercero. En un término de treinta días posteriores a la publicación del presente decreto, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro emitirá reglas de carácter general para la aplicación del presente decreto, con énfasis en aquellas que permitan que la reserva especial que deben constituir las administradoras sea suficiente para cubrir las minusvalías que se den en caso de que las Siefores que manejan obtengan rendimientos menores al rendimiento mínimo.

Cuarto. La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro deberá informar de manera oportuna y en un lenguaje accesible, a través de los medios a su disposición el rendimiento neto mensual del sistema y de cada una de las Siefores. Asimismo, determina la forma y los términos en que las administradoras den a conocer los rendimientos que produzcan y su comparación con el rendimiento mínimo.

Quinto. Para el caso de las Siefores Básicas 3, 4 y 5, que se contemplan en la Circular 15-19, Reglas Generales que

establecen el régimen de inversión al que deberán sujetarse las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de julio de 2007, el cálculo del rendimiento mínimo anterior al mes de agosto de 2009, se hará con base en el promedio observado en el promedio de los rendimientos de marzo de 2008 al mes en curso cuando se calcule el rendimiento mínimo.

Sexto. En el Presupuesto de Egresos de la Federación del año fiscal posterior a la entrada en vigor del presente decreto se contemplarán recursos para los casos previstos en el último párrafo del artículo 44, con cargo al Ramo 19 Aportaciones federales a la seguridad social.

Notas:

1 Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS). Boletín Estadístico 18, 2007. Disponible en versión electrónica en http://www.aiosfp.org/estadisticas/boletines_estadisticos/boletin18.pdf.

2 Social Watch. Informe 2007, Montevideo, Uruguay. Disponible en la dirección electrónica <http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/SW-ESP-2007.pdf>.

3 Declaración de Guillermo Perry, economista en jefe del Banco Mundial para América Latina y el Caribe durante la Conferencia Internacional "Cumpliendo la promesa de seguridad social en América Latina y el Caribe", realizada en Bogotá, Colombia, el 22 y 23 de junio de 2004.

4 M.M. Giugale, O. Lafourcade y V.H. Nguyen, México. Una agenda comprensiva para la nueva era. Banco Mundial, p. 228

5 Óscar Jaime Roldán Flores, Enrique Eduardo Domínguez Paredes y David Madero Suárez. Análisis del efecto sobre las pensiones de los trabajadores derivados de las reformas 1997-2005. CONSAR, octubre 2006, p. 27. La densidad de cotización resulta del cociente aportaciones realizadas/aportaciones posibles.

6 AIOS. Op cit

7 Auditoría Superior de la Federación. Op cit. p. 151 y 248.

8 En el más reciente cálculo de tasas de remplazo presentado por Consar, se presentan tasas mayores. Por ejemplo, de 60.8 por ciento para trabajadores de dos salarios mínimos o de 56.4 para tres salarios mínimos. Sin embargo, los supuestos para alcanzar estas tasas son muy elevados: primero, se integra con los recursos del fondo de vivienda; se

piden 40 años dentro de la fuerza laboral (o sea, más de 2 mil semanas de cotización); densidad de cotización de 70 por ciento (que sólo se observa en el 29.2 por ciento de los trabajadores); 5 por ciento de rendimiento de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y 4 por ciento de rendimiento en la subcuenta de vivienda (el rendimiento promedio observado ha sido de 2.09 por ciento); salario promedio de 3 SM; edad promedio de retiro 68 años; 30 por ciento de probabilidad de obtener un crédito de vivienda y seguro de sobrevivencia.

Este cálculo coincide con una estimación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) que estima que la tasa de reemplazo que se puede esperar luego de la reforma de 1997, será de 35.8 por ciento. Ver OCDE, *Pensions at Glance*, 2007, www.oecd.org/els/social/ageing/PAG

9 “... los cálculos de la tasa de rentabilidad en las cuentas individuales necesitan incluir el costo del pago de las prestaciones prometidas a los jubilados y a los trabajadores mayores en el sistema existente... la rentabilidad de las cuentas individuales no se debe inflar en forma artificial por la vía de excluir sus costos”. Joseph Stiglitz. Un nuevo análisis de la reforma de las pensiones: diez mitos sobre los sistemas de seguridad social. Presentado en la conferencia “Nuevas ideas sobre la seguridad en la vejez”. Banco Mundial, Washington, D.C., 1999. El documento se puede consultar en www.redsegsoc.org.uy/1_Jor_Diez-Mitos.htm.

10 Banco de México. Reporte sobre el sistema financiero 2007, p. 90

11 El VaR mide la pérdida que se podría sufrir en condiciones normales de mercado en un intervalo de tiempo y con un cierto nivel de probabilidad o de confianza.

12 “Se ha puesto de manifiesto que vincular los fondos de pensiones con los mercados de valores no ha servido más que para reducir gravemente los niveles de vida de los jubilados, obligando a muchos de ellos a seguir como fuerza laboral hasta los setenta o más años si no quieren hundirse en la pobreza”. James Petras. “Lecciones del colapso de Wall Street”, publicado en Global Research, Traducido del inglés por Sinfo Fernández. Disponible en versión electrónica <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=73902> y en inglés en <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=10446>.

13 Sobre el origen de la crisis, ver Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. La crisis financiera de los Estados Unidos y su efecto en la economía mexicana. Octubre 2008. Versión electrónica en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp0612008.pdf>.

14 James Petras. Op cit.

15 Iglesias, A. “La Regulación de las Inversiones de los Fondos de Pensiones en América Latina”, en *Inversión de los Fondos de Pensiones*, FIAP, editado por CIEDES, 2005, citado por Sebastián Auguste y Daniel Artana, *Desempeño de las inversiones de los fondos de pensiones*. Santiago de Chile, Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, 2007. Versión electrónica: http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/artic/20070622/asocfile/20070622180321/sebastian_auguste_y_daniel_artana_fiel.pdf

16 *Ibíd.*, p. 34.

17 Comisión Técnica de Inversiones de la AIOS, “Análisis de la rentabilidad de los fondos de pensión”, *Revista Internacional de Fondos de Pensiones*, noviembre, 1999.

18 Un benchmark es un comparativo de rendimientos de un sistema, en el caso de la economía financiera un índice de referencia con el cual realizar comparaciones.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 19 de noviembre de 2008.— Diputada Rosario Ignacia Ortiz Magallón (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, de Seguridad Social, y de Hacienda y Crédito Público.

«Que reforma los artículos 39, 40 y 41 de la Ley de Coordinación Fiscal, a cargo del diputado Fernando Enrique Mayans Canabal, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Fernando Enrique Mayans Canabal, diputado federal a la LX Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante el pleno de la honorable Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 39, 40 y 41 de la Ley de Coordinación Fiscal.

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

Exposición de Motivos

La desigualdad regional es un problema que aqueja a nuestro país; el sureste mexicano siempre se ha encontrado rezagado, pese a que desde siempre se han hecho esfuerzos, algunos más grandes que otros, para lograr un desarrollo homogéneo de las regiones, esto no se ha logrado hasta el momento; sin embargo, la necesidad de homogeneizar las regiones del país y de procurar la igualdad social y la equidad, provocó que a lo largo de varias décadas se hayan realizado cambios a la coordinación fiscal, todos ellos encaminados a una mejor distribución, regulación y fiscalización.

La descentralización de los recursos ha pasado por varios procesos y los intentos por otorgar autonomía a las entidades se ha incrementado en los últimos tiempos, por eso al mirar atrás podemos observar que se ha avanzado mucho en esta materia, sin embargo aun falta camino que recorrer.

En 1995 nacen como consecuencia de una nueva posición de las relaciones intergubernamentales las aportaciones federales, las cuales se proyectan en el Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000, en el que se plantea la necesidad de crear un nuevo federalismo basado en el reconocimiento de la autonomía de los tres órdenes de gobierno y el respeto a dicha autonomía, lo que se obtiene como consecuencia de una redistribución de autoridad, responsabilidad y recursos del gobierno federal hacia los tres órdenes de gobierno.

Las aportaciones federales (ramo 33) son el rubro de gasto más amplio del presupuesto federal. Es, asimismo, la principal fuente de financiamiento del gasto social y el instrumento que sustenta la descentralización.

Como consecuencia de esta nueva visión se crea el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y con ella el ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con esto se comienza a observar el nuevo proceso de descentralización.

Se trata de recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de las entidades federativas y municipios, a través de siete fondos, inicialmente, aumentando uno más a finales de 2006, los cuales condicionan su gasto a la consecución y cumplimiento de objetivos relacionados con la educación básica y normal, la salud, el desarrollo social, la seguridad pública y el fortalecimiento.

Las aportaciones se establecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y cada uno de los ocho fondos tiene un destino específico, la fiscalización de éstas corresponde en primera instancia a las autoridades estatales y posteriormente federales, tienen la característica de que cada fondo establece específicamente los programas y prioridades de acuerdo a las necesidades de cada entidad. Sin embargo, no todos los fondos tienen claridad en sus formas de distribución, tal es el caso del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

El FAM tiene sus antecedentes desde 1961 cuando surge la necesidad de incrementar el rendimiento de los estudiantes y se otorgan a éstos desayunos escolares, así que se crea por decreto presidencial el organismo descentralizado Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), para 1968 se crea también por decreto presidencial el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN) el cual se orienta a la atención de niñas y niños huérfanos y con discapacidad. En 1975 se reestructura el INPI debido a la gran demanda existente, para convertirse en Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI).

Con la finalidad de homogeneizar recursos y esfuerzos se fusionan en 1977 las dos instituciones IMPI e IMAN, dando origen al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

En 1986 se promulga la ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social la cual amplía las facultades del DIF otorgándole el carácter de coordinador de los esfuerzos asistenciales de los sectores gubernamentales.

En 1995 resultado de los procesos de descentralización se suscribieron acuerdos de coordinación, mediante los cuales se transfirieron recursos económicos a los gobiernos de los estados, para la realización de programas encaminados a la asistencia social.

Hoy en día este fondo se determina en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente 0.814 por ciento de la recaudación federal participable (RFP). Consta de dos vertientes: la asistencia social y la infraestructura educativa. Los recursos para asistencia social se canalizan a desayunos escolares y apoyos alimentarios y de asistencia social; y los de infraestructura educativa, a construcción, equipamiento y rehabilitación de instalaciones de los niveles de educación básica y superior. Se distribuye entre las entidades federativas de acuerdo con las asigna-

ciones y reglas que establezcan en el PEF tanto el DIF como la SEP, respectivamente.

Derivado de lo anterior, y con la finalidad de transparentar y mejorar los mecanismos de equidad y justicia entre las entidades federativas y debido a la discrecionalidad con que se asignan los recursos de este fondo cada año, surge esta iniciativa que pretende mejorar el mecanismo de distribución del Fondo de Aportaciones Múltiples al tiempo que aumenta su monto de participación para mejorar el bienestar de la ciudadanía en términos de la asistencia social y sobre todo en lo que se refiere a infraestructura educativa.

Por todo lo anterior, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que modifica los artículos 39, 40 y 41 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Único. Se reforman los artículos 39, 40 y 41 de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

Artículo 39. El Fondo de Aportaciones Múltiples se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 1.0 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2 de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base a lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Para el entero de estos recursos, no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7 de esta ley.

Artículo 40. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples reciban los estados de la federación y el Distrito Federal se destinarán al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física **de todos los niveles educativos, así como a la creación de nuevos centros educativos a nivel medio y medio superior.**

Artículo 41. El Fondo de Aportaciones Múltiples se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establecen a continuación:

El 35 por ciento del fondo será asignado para asistencia social, y se distribuirá de acuerdo a las asignaciones y reglas que establece el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El 65 por ciento del fondo correspondiente se distribuirá conforme el coeficiente que resulte de la siguiente fórmula:

Coeficiente

$$FAM = (I_1 * 0.60) + (I_2 * .40)$$

$$I_1 = \frac{E_i}{\sum_{i=1}^{n-32} E_i}$$

donde E_i = Número de Escuelas Públicas del i -ésimo estado

$$I_2 = \frac{P_i}{\sum_{i=1} P_i}$$

donde P_i = Deriva de la siguiente fórmula

$$P_i = \frac{PE_i}{PT_i}$$

donde PE=Población del i -ésimo estado que estudia

PT=Población del i -ésimo estado que está en edad de estudiar (5-24) años.

Transitorios

Único. Este 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 18 de noviembre de 2008.— Diputado Fernando Enrique Mayans Canabal (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

«Que expide la Ley para la Protección de los Deudores de la Banca Comercial, a cargo del diputado Víctor Hugo García Rodríguez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.»

El suscrito, diputado Víctor Hugo García Rodríguez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el cual se expide la Ley para la Protección de los Deudores de la Banca Comercial.

El Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en la materia con fundamento en la fracción X, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene por objeto establecer los mecanismos mediante los cuales se protegerá el patrimonio de los usuarios de la banca comercial, derivado del acontecimiento de eventos que afectan sus ingresos y que les impide dar cumplimiento a sus compromisos contraídos con las instituciones de banca múltiple y que en consecuencia colocan a éstas en situación de crecimiento de la cartera vencida.

Las experiencias recientes relacionadas con la vida de las instituciones bancarias, tales como el rescate bancario, debido principalmente al aumento de sus pasivos, generó el mayor endeudamiento asumido por el Estado mexicano, comprometiendo el desarrollo social y económico de las generaciones presentes y futuras de todos los mexicanos, bajo el argumento de salvar al sistema financiero bancario, así como el sistema de pagos en México.

En gran medida la desafortunada aventura protagonizada por la banca comercial fue motivada por las especulaciones de los dueños e incompetencia del gobierno federal para prever dichas situaciones.

En este orden de ideas, en los últimos años y a raíz de la inyección de una enorme cantidad de recursos públicos a la banca privada, se ha venido pervirtiendo una práctica de origen bienintencionada, como lo es el otorgamiento de créditos. La mayor parte de los créditos otorgados por la

banca comercial se ha destinado al consumo, lo cual ha generado un indiscriminado aumento del número y tipo de créditos otorgados, los cuales ya no son sólo emitidos por las instituciones de banca múltiple tradicionales, sino que se han sumado a la emisión de créditos las grandes tiendas departamentales. Por lo que se ha incrementado el otorgamiento de crédito, también lo es que dicho incremento no se dirige a la producción, cuya consecuencia lógica sería la producción de riqueza, sino al consumo y a los famosos créditos personales.

Dadas las condiciones en que se otorgan estos créditos, son prácticamente nulos la investigación y los requisitos que se solicitan para otorgar dichos créditos, pues éste universo de personas en su mayoría apenas cuentan con recursos suficientes para sobrevivir y mucho menos están en condiciones de endeudarse, puesto que su capacidad de pago es, en la mayoría de los casos, inestable.

En tales condiciones resulta lógico y ello es evidente que se coloquen en estado de insolvencia para hacer frente a los pagos que el acreedor le exige y ante las altas tasas de intereses, que terminan sumándose al adeudo original, hace que deudas ínfimas, se incrementen indiscriminadamente, comprometiendo los ingresos de dicha población y la imposibilidad de poder liquidar sus adeudos.

Lo anterior no representa un problema solamente para los deudores de la banca, sino que a la larga la falta de pago oportuno de los créditos se refleja en los estados financieros de las instituciones de crédito, quienes ven incrementarse paulatinamente el rubro de “deudas por cobrar”, dicho incremento es nominal, puesto que se refiere sustancialmente al incremento por intereses no pagados.

Dicho fenómeno se incrementa paulatinamente hasta que finalmente, las deudas incobrables se transforman en cartera vencida, lo cual termina siendo una pérdida para la institución bancaria, y entre mayor sea el lapso de tiempo que transcurre entre la falta de pago y su transformación en crédito incobrable, mayor es el valor nominal y por ende el efecto negativo en la operación del banco. Tal circunstancia se traduce en una falta de liquidez de las instituciones de banca comercial o múltiple, lo cual a su vez se refleja en un aumento de las tasas de intereses para los demás usuarios de la banca comercial, con el objeto de paliar las consecuencias negativas que ello genera. La falta de liquidez que la cartera vencida genera en la banca hace disminuir su rentabilidad y operatividad y dicha circunstancia pone en riesgo, no sólo al banco en cuestión, sino a los recursos que

éste maneja proveniente de los ahorradores, pues finalmente el banco es un intermediario que presta servicios financieros, pues se instituye primordialmente para el manejo de los ahorros de quienes depositan en ellos sus valores.

El objeto de la presente iniciativa es establecer un límite razonable en el crecimiento del adeudo a cargo del usuario que le permita estar en condiciones de negociar su deuda y saldarla, evitando que se incremente y a la vez establecer un parámetro que le permita a la institución bancaria, recuperar el valor total del crédito otorgado e impedir el crecimiento descontrolado del crédito por la acumulación de intereses.

Dicho control a cargo del Estado permite que el valor nominal (ficticio) de los créditos vencidos crezca de tal manera que por un lado haga imposible su pago, por el aumento de intereses y por lado se refleje en los pasivos de los bancos, que impida o afecte su operatividad y rentabilidad.

Al final a nadie conviene que una deuda crezca de tal manera que haga imposible su pago y coloque a la institución bancaria en un desbalance financiero.

La presente iniciativa se enmarca en un momento histórico tal que hace necesaria implantación de acciones a cargo del Estado que salvaguarde la economía familiar y popular que son los destinatarios de la presente ley. En el presente proyecto se establecen las condiciones para hacerse beneficiarios de lo que prevé, tales como los montos, así como la condición de insolvencia en que se puede colocar una persona por aumento de intereses o pérdida del empleo o fuente de ingresos.

Asimismo, se establece la prohibición expresa de que las instituciones bancarias por si o interpósita persona, efectúen actos de molestia o intimidatorios hacia los beneficiarios de la ley, pues éstos lejos de desconocer sus obligaciones, conforme a la iniciativa que se propone buscan pagar liquidar sus adeudos en condiciones tales que no mermen su economía, ni la de sus dependientes económicos.

La presente iniciativa busca crear en los beneficiarios la responsabilidad en el uso y manejo del crédito, la responsabilidad del pago y sobre todo establecer en el conciente social que al final de cuentas el sistema bancario se encuentra respaldado por sólidas acciones del Estado mexicano para su estabilidad, en beneficio del desarrollo nacional.

Ahora bien, la iniciativa que se propone, no es una medida aislada, toda vez que ya el artículo 65 de la Ley de Instituciones de Crédito dispone medidas similares en la materia, al establecer que las Instituciones deben estimar la viabilidad económica de los proyecto de otorgamiento del crédito, los plazos de recuperación, la situación económica presente y futura de los acreditados; dispone también que en casos de insolvencia o quiebra del acreditado, la institución puede modificar las condiciones del plazo, tasa y demás características del crédito, la presente iniciativa propone que en tales casos, los créditos se congelen y los adeudos se mantengan en el Estado en que se encuentra a efecto de evitar que crezca indefinidamente, hasta llegar a convertirse en cartera vencida. Con la iniciativa que se propone se propone establecer como un derecho de los usuarios la posibilidad de congelar sus créditos y renegociarlos, para evitar su crecimiento y con ello proteger la economía familiar.

A manera de conclusión se expresa lo siguiente:

Que el sistema bancario mexicano ha sufrido recientemente colapsos financieros derivados de la irresponsable práctica bancaria relacionada principalmente con el otorgamiento de créditos al consumo;

Que la vulnerabilidad del sistema financiero mexicano estriba en el indiscriminado uso que se le ha dado al otorgamiento de créditos al consumo, que no corresponde con el poder adquisitivo y de pago que tiene la mayoría del acreditado consumidor;

Que en últimas fechas los créditos personales otorgados, sobrepasan el poder de pago de las personas a los que se les otorga, lo cual se traduce en un crecimiento ostensible en la cartera vencida de las instituciones crediticias;

Que de no regularse y controlarse dicho fenómeno puede desembocar un colapso de la economía familiar, lo cual coloca a un sin número de personas en un estado de insolvencia, puesto que la mayor parte de los recursos económicos estarían destinados al simple pago de intereses, sin que en ningún caso se vea reducido el monto principal de la deuda. Lo anterior no puede pasar desapercibido para un Estado que ante todo debe ser socialmente responsable con sus ciudadanos. No es moral y ético tener bancos rentables generadores de grandes utilidades, si existe una población esclava de sus servicios.

La falta de pago a las instituciones, las coloca en una situación de falta de liquidez y aumento de cartera vencida;

en detrimento de su operatividad y rentabilidad, lo que puede colocarlos en un estado de insolvencia tal que coloco de nueva cuenta en riesgo al sistema bancario mexicano, y por tanto el riesgo un nuevo Fobaproa.

Esta iniciativa responde al reclamo de millones de mexicanos que trabajan y que pretenden alcanzar un mejoramiento en sus condiciones y nivel de vida, que no comprometan, ni vulneren la tranquilidad y bienestar familiar del que actualmente gozan, que quieren ser beneficiarias de las acciones del sistema bancario, con el apoyo y respaldo del Estado mexicano en caso de que ocurran situaciones que se encuentran fuera de su voluntad.

A través de esta iniciativa nos pronunciamos en contra de las prácticas agiotistas de las instituciones de crédito, que ven al usuario como una mera mercancía o producto que incrementa sus ganancias. Nos pronunciamos sí, por un manejo responsable del crédito, tanto de quien lo recibe, como de quien lo otorga, apoyado en una fuerte y decidida acción del Estado mexicano que aplique prácticas de control de las instituciones de crédito, a quien el propio Estado ha delegado el manejo del sistema financiero, con una visión de Estado nacionalista y de desarrollo integral del país.

Invito a mis compañeros diputados a adherirse y suscribir conmigo esta iniciativa.

En mérito de lo expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de

Decreto por el que se expide la Ley para la Protección de los Deudores de la Banca Comercial

Artículo Primero. La presente ley tiene por objeto proteger a los usuarios de la banca comercial y establecer los mecanismos mediante los cuales se impedirá el crecimiento de las deudas a cargo de los usuarios de tarjetas de crédito bancarias y departamentales, por la banca comercial.

Quedan fuera del ámbito de aplicación de la presente ley, las instituciones de crédito a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Artículo Segundo. Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

I. Banca comercial. Las instituciones de crédito a que se refiere la Ley de Instituciones de Crédito;

II. Cartera vencida. Aquella cantidad que sumado la suerte principal y los intereses sea superior al 200 por ciento del adeudo principal.

III. Deudor. Deudores de las instituciones de banca comercial.

IV. Comisión Nacional. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

Artículo Tercero. Corresponde a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros la vigilancia y aplicación de la presente ley.

Artículo Cuarto. Para ser beneficiario de esta ley, los interesados deberán acreditar que el monto de los pagos mensuales de la deuda contraída, son superiores al 20 por ciento de su ingreso mensual o bien, que se hubiere quedado sin empleo o sin fuente de ingresos.

Artículo Quinto. El deudor tendrá el derecho del tanto para adquirir la cartera vencida relacionado con su crédito al valor comercial que en el mercado tenga.

Artículo Sexto. Queda prohibido que la banca comercial realice por sí o interpósita persona actos intimidatorios o de molestia en contra de los beneficiarios de la presente ley.

Los actos a que hace referencia el párrafo anterior podrán ser denunciados por los deudores ante la Comisión Nacional y en caso de ser acreditados, esta impondrá a los responsables de la banca comercial multas que irán de 1 000 a 10 000 veces el salario mínimo vigente para el Distrito Federal.

En caso de reincidencia se aplicará una multa hasta por el doble del monto inicialmente impuesto.

Para acreditar los actos intimidatorios o de molestia contarán como pruebas; grabaciones de audio y video, así como recibos telefónicos y testigos que presenten los deudores.

Artículo Séptimo. Para efectos de esta ley, el adeudo será reconocido por el deudor y el acreedor, debiendo celebrar el convenio correspondiente y se pactará los pagos fijos que en ningún caso podrán ser superiores al 20 por ciento del ingreso mensual y el interés correspondiente que no será mayor al índice de inflación al año de que se trate y el cual por ningún motivo podrá modificarse.

Los convenios se suscribirán ante la Comisión Nacional, quien será la encargada de dar el seguimiento correspondiente.

Transitorio

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

México, DF, a 19 de octubre de 2008.— Diputado Víctor Hugo García Rodríguez (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

«Que reforma los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Rafael Villicaña García, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 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, el que suscribe, diputado Rafael Villicaña García, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se propone adicionar los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el fin de combatir la práctica del nepotismo en estados y municipios, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Uno de los problemas más graves que afectan de manera sistemática a la administración pública, tanto a nivel federal como a las estatales y municipales, es el fenómeno del nepotismo, que es una forma particular del conflicto de intereses. Aunque la expresión tiende a ser usada de manera amplia, se aplica estrictamente a una situación en la cual una persona usa el poder público con el fin de obtener un favor, con frecuencia un trabajo, para un miembro de su familia.

En las diferentes regulaciones que sobre ésta prohibición existen, en sentido estricto y de manera general se utiliza o se le interpreta desde el punto de vista de todas aquéllas prohibiciones a los servidores públicos para valerse de su posición pública para obtener trabajos para los miembros de su familia y con ello, desde luego, los beneficios económicos que vienen aparejados con esta situación ventajosa con respecto de todos aquéllos que estarían en la posición de aspirar por las vías legítimas a ser candidato a ese puesto público.

El objetivo no es evitar que las familias trabajen juntas, sino evitar la posibilidad de que un servidor público pueda favorecer a los miembros de su familia en el ejercicio de una autoridad discrecional a nombre del público para contratar empleados calificados.

Como lo ha dicho un miembro de la oficina del Ombudsman de Sudáfrica:

“Un ejemplo típico puede ser cuando se presume que alguien haya tenido una ventaja inapropiada al recibir, a través de la intervención de un miembro de su familia que trabaja para cierto departamento, contratos que dicho departamento lleva a cabo. Se puede considerar que no existe un acto criminal, sino un comportamiento no ético. El nepotismo aún no se tipifica como un acto criminal en nuestra ley; sin embargo es, con toda claridad, reprehensible y suficientemente inaceptable como para requerir una acción por parte del Ombudsman”.¹

El nepotismo no solamente se da en la administración pública, sino también en el sector privado, particularmente cuando se promueve a familiares en corporaciones que son propiedad de una familia, casos en los cuales el acto es visto como legítimo, como así también se observa en el estudio referido de transparencia mexicana.

A pesar de lo perniciosos que puedan ser sus efectos, en términos de la operación de la administración pública, el mayor efecto negativo en el sector público, sin embargo, tiene que ver con un aspecto poco reconocido, a partir de que el candidato más apto no obtiene un cargo o un ascenso siendo víctima de manera directa del nepotismo y, como consecuencia indirecta, el público en su conjunto se verá afectado. O bien puede significar que un contratista menos competitivo gane un contrato gubernamental a expensas del dinero de los contribuyentes.

Un ejemplo de una prohibición legal establece que ninguna persona con parentesco de padre, madre, hermano, hermana, tío, tía, esposo, esposa, hijo, hija, yerno, nuera, sobrina, o sobrino puede ser ubicada en una relación de supervisión-subordinación directa.

El nepotismo, al decir de transparencia mexicana, involucra principalmente uno o más de los siguientes elementos: provocar, defender o participar en el empleo, el nombramiento, el nuevo nombramiento, la clasificación, la reclasificación, la evaluación, el ascenso, la transferencia, o el disciplinamiento de un familiar cercano o compañero doméstico en un posición local, o en un organismo sobre el cual éste ejerza jurisdicción o control.

En ese sentido, es preocupación de quien suscribe la presente iniciativa que pese a que ya existe una legislación a nivel federal que aborda esta problemática, esto es, de manera particular, en varias disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas para los Servidores Públicos esta normatividad no ha sido suficiente para frenar estas conductas en este orden de gobierno. Aunque existen disposiciones legales que abordan estas prohibiciones, tampoco han sido suficientes para frenar de manera específica estas prácticas en los gobiernos estatales y municipales, por lo que considero necesario instituir en la constitución general de la república un marco de prohibiciones para las administraciones públicas estatales y municipales.

En ese sentido, tomando en cuenta que ya existen algunas bases legales dispersas de naturaleza administrativa pero que se aplican de manera discrecional, tanto a nivel estatal como municipal, es necesario promover la presente reforma para atacar esta situación, definiendo los casos en que deban excusarse, abstenerse o prohibirse la intervención de los servidores públicos que tengan o no una relación jerárquica en cualquiera de las modalidades de selección de personal o bien, sobre la aplicación de sanciones que recaigan

en algún servidor público, por tener un interés personal, beneficio económico, familiar o de negocios en el asunto de que se trate.

En ese tenor, se propone adicionar, en los artículos 115 y 116 constitucionales, ésta prohibición general y suficientes candados para inhibir estas conductas en las que incurren tanto los servidores públicos estatales como los municipales, toda vez que es una práctica reiterada y recurrente que degrada el ejercicio público y que estamos seguros redundará en beneficio de la función pública que contará con servidores públicos debidamente seleccionados capaces, honestos y eficientes.

Por lo anteriormente expuesto se propone a esta soberanía el siguiente:

Proyecto de Decreto

Único. Se adicionan un segundo párrafo al inciso a), de la fracción II, del artículo 115, así como una fracción VIII al artículo 116, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

...

...

...

...

En las leyes a que se refiere el párrafo anterior, así como en el segundo párrafo de la fracción II de este mismo artículo, se definirán los casos en que deban de excusarse, abstenerse o prohibirse, habiendo o no una relación jerárquica de por medio, sobre la intervención, directa o indirecta, de servidores públicos municipales en cualquiera de las modalidades de selección de personal o bien, en su caso, de la aplicación de una sanción que recaiga particularmente en algún servidor público, teniendo interés personal, beneficio económico, familiar o de negocios.

b) a e)...

Artículo 116. ...

I a VII.- ...

VIII. En las constituciones y leyes de los estados se definirán los casos en que deban excusarse, abstenerse o prohibirse, habiendo o no una relación jerárquica de por medio, sobre la intervención directa o indirecta de servidores públicos en cualquiera de las modalidades de selección de personal, o bien en su caso, de la aplicación de una sanción que recaiga sobre cualquier servidor público teniendo interés personal, beneficio económico, familiar o de negocios.

Transitorio

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

Nota:

1 Citado en el *Informe sobre conflicto de intereses, nepotismo y amiguismo*, página 297, Transparencia Mexicana.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de noviembre de 2008.— Diputado Rafael Villicaña García (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales.

«Que reforma los artículos 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 7 y 133 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado Joaquín de los Santos Molina, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

El que suscribe, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la ley fundamental, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía

iniciativa con proyecto de decreto que reforma el primer párrafo del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 7 y 133, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La igualdad entre hombres y mujeres es uno de los principios fundamentales del derecho comunitario. Los objetivos de la Unión Europea, en materia de igualdad entre hombres y mujeres, consisten en garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre ambos sexos y en luchar contra toda discriminación basada en el sexo.

En este ámbito, la Unión Europea ha aplicado un doble enfoque que engloba acciones específicas y la integración de la perspectiva de género, lo que constituye en el ámbito internacional una lucha contra la pobreza, el acceso a la educación y los servicios de salud, la participación en la economía y el proceso de toma de decisiones, y la equiparación de la defensa de los derechos de la mujer con la defensa de los derechos humanos.

En México, a pesar de que el código político de 1917, los instrumentos internacionales ratificados por México, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, en las que se prevén la coordinación, colaboración y concertación con los sectores de la administración pública federal, estatal y municipal, con los Poderes Judicial y Legislativo –federal y locales–, así como de cooperación con órganos autónomos, instituciones académicas, centros de investigación, organismos de la sociedad civil –nacionales e internacionales–, el sector privado y otros actores de la sociedad, en los hechos, persiste la falta de oportunidades entre mujeres y hombres.

El reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, en tratados y convenciones internacionales, debe ser garantizado por el Estado mexicano. La representación nacional juega un papel importante en el cumplimiento de éstos.

Que las condiciones de un desarrollo equitativo conforme a los principios de igualdad y de no discriminación que pregonan la ley fundamental, y una vida libre de violencia, con las mismas oportunidades para las mujeres y los hombres en México, sigue siendo un compromiso de los re-

presentantes de la nación con las mujeres de nuestra república.

Los principios estipulados en los artículos 1o. y 4o. de la norma suprema, así como los convenios y tratados internacionales suscritos por México y que son de observancia general en la república y que, por ende, vinculan a todas sus instancias, dependencias y órganos de los poderes y órdenes de gobierno de México, no se cumplen o las autoridades competentes hacen caso omiso de éstos.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a la “igualdad” ha sostenido que

El primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé la igualdad del hombre y de la mujer frente a la ley y ordena al legislador que proteja la organización y el desarrollo de la familia, se introdujo en la Carta Magna mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974, como parte de un largo proceso para lograr la equiparación jurídica del género femenino con el masculino. Así, en la relativa iniciativa de reformas se propuso elevar a rango constitucional la igualdad jurídica entre ambos y se indicó que ésta serviría de pauta para modificar leyes secundarias que incluyeran modos sutiles de discriminación. De manera que la referida igualdad implica una prohibición para el legislador de discriminar por razón de género, ya que frente a la ley el hombre y la mujer deben ser tratados por igual; de ahí que el artículo 4o. constitucional más que prever un concepto de identidad, ordena al legislador que se abstenga de introducir distinciones injustificadas o discriminatorias.¹

La segunda sala del máximo tribunal del país por lo que hace a la “garantía de no discriminación” ha señalado al respecto que

De los artículos 1o., párrafo tercero, y 4o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la no discriminación es una verdadera garantía individual, consistente en el derecho subjetivo público del gobernado de ser tratado en la misma forma que todos los demás y el correlativo deber jurídico de la autoridad de garantizar un trato idéntico a todas las personas situadas en las mismas circunstancias. Ahora bien, conforme a tales preceptos, en la nación mexicana está prohibido todo tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana, anule o menoscabe los derechos y li-

bertades del varón y la mujer, porque ambos deben ser protegidos por la ley sin distinción alguna, independientemente de sus preferencias y, por ello, deben gozar de los mismos derechos y de la igualdad de oportunidades para ejercer las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil o en cualquier otra.”

La propuesta de igualdad de oportunidades se inspira en las garantías de no discriminación e igualdad.

En cuanto a la garantía de no discriminación por razón de sexo, es una realidad en nuestro país, en tanto que la igualdad debe ser considerada como un valor en sí mismo.

Las mujeres constituyen más del 50 por ciento de la población, por lo que se hace necesario no sólo subsanar situaciones de discriminación sino incorporar a las mujeres en paridad al hombre.

Hoy requerimos de una sociedad que tome en cuenta las necesidades de los seres humanos y su calidad de vida, ni más ni menos.

Necesitamos conciliar hacer compatible tener familia y trabajo para ambos sexos.

Es por ello que reformamos los artículos 7 y 133 de la Ley Federal del Trabajo, a efecto de que se observe la igualdad de oportunidades y la perspectiva de género en toda empresa o establecimiento y como una prohibición para los patrones el no observar tales principios.

Sabemos que los cambios culturales requieren de décadas, pero si avanzamos en esta dirección habremos contribuido y legado a las futuras generaciones una sociedad más justa.

La representación nacional tiene una deuda con todas las mujeres de este país y con los derechos humanos; es por ello que proponemos elevar a rango constitucional la igualdad de oportunidades conforme a los tratados internacionales suscritos por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, en materia de derechos humanos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración del Pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el primer párrafo del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma el primer párrafo del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil **en igualdad de oportunidades**; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a **los tratados internacionales suscritos por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, en materia de derechos humanos y la ley respectiva.**

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 7 y 133, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo para quedar como sigue:

Artículo 7o. En toda empresa o establecimiento, el patrón deberá emplear 90 por ciento de trabajadores mexicanos, por lo menos; **asimismo, deberá observar la igualdad de trato y de oportunidades en el acceso al empleo, en la formación y en la promoción profesionales, así como en las condiciones de trabajo y perspectiva de género.** En las categorías de técnicos y profesionales, los trabajadores deberán ser mexicanos, salvo que no los haya en una especialidad determinada, en cuyo caso el patrón podrá emplear temporalmente a trabajadores extranjeros, en una proporción que no exceda del 10 por ciento de los de la especialidad. El patrón y los trabajadores extranjeros tendrán la obligación solidaria de capacitar a trabajadores mexicanos en la especialidad de que se trate. Los médicos al servicio de las empresas deberán ser mexicanos.

...

Artículo 133. Queda prohibido a los patrones lo siguiente:

I. Negarse a aceptar trabajadores por razón de edad o de su sexo, **así como negarse a aplicar la igualdad de oportunidades y la perspectiva de género para la contratación de personal.**

II. a XI. ...

Transitorios

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

Segundo. Una vez que entre en vigor el decreto, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus atribuciones, dentro de los 180 días naturales harán las adecuaciones a las disposiciones jurídicas correspondientes.

Tercero. El Ejecutivo federal contará con un plazo improrrogable de 360 días naturales a la entrada en vigor del decreto para hacer las adecuaciones a las disposiciones administrativas de la materia.

Notas:

1 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, primera sala, XXVI, julio de 2007, página 262, tesis primera CLII/2007.

2 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, segunda sala, XXVI, agosto de 2007, página 639, tesis segunda CXVI/2007.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 19 noviembre de 2008.— Diputado Joaquín Conrado de los Santos Molina (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Trabajo y Previsión Social.

«Que reforma el primer párrafo del artículo 22 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, a cargo de la diputada María Soledad Limas Frescas, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, en relación con el artículo 72, fracción I, y 73, fracción XXIX-D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el contenido de los artículos 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la suscrita, diputada federal María Soledad Limas Frescas, de la Sexagésima Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 22 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de abril de 2006, se reformaron los artículos 26 y 73, fracción XXIX-D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la reforma al artículo 26 constitucional se le agregó el Apartado B, estableciéndose que nuestro país contará con el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

En el artículo 73 constitucional se estableció en la fracción XXIX-D que el Congreso tiene la facultad para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional.

La consecuencia de tales reformas, originaron que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 2008 se expidiera la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

La Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica lo define como el conjunto de unidades organizadas a través de los subsistemas, coordinadas por el instituto y articuladas mediante la red nacional de información, con el propósito de producir y difundir la información de interés nacional.

Asimismo, se le establece que el Sistema Nacional de Información tiene la finalidad de suministrar a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional.

El Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica deberá ser coordinado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, quien es un organismo con autonomía técnica y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propio, tal y como se advierte en la propia ley del sistema ya referida.

Sin embargo, la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, en su conformación, no se establece que la información demográfica y social que debe generar para la utilidad pública sea dividida entre mujeres y hombres; al no separar la información entre mujeres y hombres en los temas mínimos que atienden, dejan de proporcionar indicadores poco sensibles al género femenino, lo que no permite identificar las zonas en donde es más necesario fortalecer el marco jurídico, las políticas y los programas en los diversos ámbitos de oportunidades de desarrollo y bienestar para mujeres y hombres en igualdad.

Esta situación ha sido señalada por diversos organismos internacionales, quienes han solicitado las reformas necesarias, a fin de que la legislación mexicana considere para las mujeres los derechos contenidos en los tratados internacionales.

Por ejemplo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, siendo un organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas, y de la que México es Estado parte, ha sido uno de los principales organismos internacionales que recomienda evaluar y medir toda clase de información que permita un diagnóstico cada vez más preciso en las áreas de rezago y vulnerabilidad para las mujeres y que por ello requieran de mayor atención.

Trabajar el manejo de información desagregada por sexo contribuirá a la construcción de indicadores por sexo, lo que permitirá medir el efecto entre mujeres y hombres de los esquemas de la política pública y el presupuesto, la expresión en el espacio geográfico de las condiciones diferentes entre mujeres y hombres, el grado de igualdad o rezago que existe en algunos aspectos de éstas, así como la contribución diferenciada que unas y otros hacen en algunos ámbitos de decisión política o participación económica, lo que los convertirá en un sistema de indicadores mayormente vigentes.

El perfeccionamiento de los actuales instrumentos de medición permitirá acercarnos a insumos cada vez mejores; con ellos podremos realizar propuestas de política pública asertivas y efectivas que incidan en la un desarrollo en igualdad de condiciones para todas las mexicanas y todos los mexicanos, en todos los ámbitos de la sociedad.

Sólo habrá políticas públicas integrales y efectivas si se cuenta con la información indispensable, indicadores que registren las desigualdades entre mujeres y hombres.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta soberanía proyecto de

Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 22 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 22 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, para quedar como sigue:

Artículo 22. El instituto elaborará, con la colaboración de las unidades, los indicadores a que se refiere el artículo anterior, a partir de la información básica, desagregada por sexo, que se obtenga de

I. a III. ...

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de noviembre de 2008.— Diputada María Soledad Limas Frescas (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Gobernación.

«Que reforma el artículo 4 de la Ley General de Desarrollo Social, a cargo de la diputada Ana Yurixi Leyva Piñón y suscrita por el diputado Víctor Gabriel Varela López, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Ana Yurixi Leyva Piñón y Víctor Gabriel Varela López, diputados federales a la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión por el Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 4 de la Ley General de Desarrollo Social, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

La aprobación unánime de la Ley General de Desarrollo Social en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, ha significado un avance importante en la regulación de la política social general del país; hasta el día de hoy y a pesar de las diferentes iniciativas presentadas desde la LIX Legislatura y las que se han presentado durante la presente, no ha sufrido aún modificación alguna.

La presente iniciativa pretende precisar el contenido del artículo 4 de la ley, toda vez que la imprecisión en los términos puede resultar en efectos perniciosos para determinadas entidades y, consecuentemente, algunos grupos sociales. Tal como se encuentra redactado el artículo de referencia excluye a todos los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, conocidas coloquialmente como delegaciones, aunque aún así el término es impreciso por anacrónico, toda vez que a partir de la reforma al estatuto de gobierno del Distrito Federal y al código electoral de la misma entidad, previas al proceso electoral del 2000, se determinó que la integración de este orden de gobierno, equiparable al nivel municipal, se haría por medio de elecciones libres, universales y directas, pero sin la integración de un cabildo, consecuentemente es sólo el jefe delegacional el puesto sujeto a elección popular.

La precisión propuesta no es menor, toda vez que hay precedentes, en particular respecto a la discusión y aprobación de recursos presupuestales a las entidades federativas, baste recordar que el Distrito Federal, y sus órganos político

administrativos, se han visto excluidos del reparto de los recursos de algunos de los ramos generales que distribuyen recursos a estados y municipios, justo porque el Distrito Federal, siendo una entidad federativa, no es un estado, y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, siendo un orden de gobierno, no son municipios.

En los hechos los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal operan programas sociales federales como Hábitat, programa de desarrollo humano Oportunidades, abasto social de leche Liconsa.

Por otra parte, se modifica también el mismo artículo 4, para precisar como agentes públicos que aplican esta ley general a los congresos locales de las entidades del país, en lo que ahora es omiso el texto vigente de la ley.

Con estas modificaciones aparentemente inocuas el alcance de la ley deviene auténticamente general, pues abarca a los tres niveles de gobierno y a los poderes en cada uno de esos niveles.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por la que se reforma el artículo 4 de la Ley General de Desarrollo Social

Único. Se reforma el artículo 4 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 4. La aplicación de la presente ley corresponde al Ejecutivo federal por conducto de sus dependencias y organismos, a los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas, a los municipios **y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal**, en el ámbito de sus respectivas competencias; así como las que les competen, de acuerdo a sus atribuciones, al Poder Legislativo **federal, y a los Poderes Legislativos de las entidades federativas.**

Transitorio

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

Dado en la sede de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.— Diputados: Ana Yurixi Leyva Piñón, Víctor Gabriel Varela López (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Desarrollo Social.

«Que adiciona el párrafo séptimo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Carlos Ernesto Zatarain González, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

El suscrito, diputado Carlos Ernesto Zatarain González, integrante de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en uso de las facultades que le confieren la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos somete a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo séptimo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

La alimentación es un derecho humano básico. Es la garantía para el disfrute y ejercicio del resto de todos los derechos humanos. Sin embargo, miles de personas mueren a diario a causa del hambre o por las secuelas de la falta de alimentos o por un inadecuado equilibrio en el consumo de éstos.

A pesar de que el derecho a la alimentación fue incluido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por las Naciones Unidas desde 1948, el compromiso para hacerlo cumplir ha sido lento, gradual e inequitativo.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para Agricultura y la Alimentación (FAO), más de 850 millones de personas padecen hambre. 400 millones son niñas y niños, principalmente de África y de Asia. El 70 por ciento de la población del mundo que vive en pobreza son mu-

jeros, especialmente en zonas rurales, lo que tiene un impacto en su derecho a la alimentación y por lo tanto en su calidad de vida, ya que dado su papel reproductivo, requieren una alimentación que tome en cuenta sus particularidades.

Según datos también de la FAO, en América Latina y el Caribe se produce tres veces la cantidad de alimentos necesarios para satisfacer a su población y es la mayor exportadora de alimentos del mundo. A pesar de esto, hay países como Guatemala y Honduras que han incrementado el número de personas con hambre en los últimos años. En Latinoamérica hay 52 millones de personas que sufren de desnutrición. 70 por ciento de los niños menores de cinco años sufre desnutrición crónica en esta región, lo que contradice las bases del Estado y de la sociedad civilizada.

En México, la desnutrición calórico-proteica afecta a aproximadamente la quinta parte de la población del medio rural (alrededor de cinco millones de personas), mientras que en los sectores urbanos incide en el siete por ciento de los habitantes. Pese a que, según cifras de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, este año México espera cerrar con una producción récord en maíz, azúcar, leche, carne, huevo, naranja, limón, mango, aguacate, jitomate, chile y papa, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, más de la mitad de la niñez rural está desnutrida.

Anemia por deficiencia de hierro, déficit de nutrimentos, retardo en el crecimiento lineal, sobrepeso y obesidad, son sólo algunas de las deficiencias nutricionales que se presentan con mayor frecuencia entre la población infantil. El 12.7 por ciento de la población menor de 5 años sufre desnutrición crónica y, con ello, México está fuera de las naciones consideradas como bien alimentadas. En las zonas rurales la afectación se eleva hasta 20 por ciento en los niños de esa edad.

La mayoría de los niños con algún grado de deficiencia nutricional se concentra en 700 municipios del país, más de un 25 por ciento del total, principalmente en los estados de Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Puebla y Nayarit. En esas localidades, de alto grado de marginación, la tasa de mortalidad infantil es de 75 por cada mil menores, equivalente a los indicadores que se reportan en los países del África subsahariana. A escala nacional, la tasa promedio de defunciones en México se ubica en 17 por mil.

La mitad de las familias mexicanas sufren algún grado de inseguridad alimentaria y aproximadamente el 8 por ciento

de la población, pasa un día o más sin comer porque no cuenta con recursos para adquirir alimentos. La desnutrición humana es un complejo problema social, en que el se requiere la corresponsabilidad de la sociedad entera, son problemas que afectan las condiciones de vida de una sociedad lacerada por la ignorancia y la esquiva de sus necesidades palpables.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, el derecho a la alimentación significa que todas las personas deben tener acceso físico y económico, de manera individual o colectiva, de forma regular y permanente, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, y a los medios necesarios para producirla, de forma que se corresponda con las tradiciones culturales de cada población y que garantice una vida física y psíquica satisfactoria y digna.

Si bien existen diversos programas gubernamentales enfocados a la alimentación como arranque parejo en la vida, oportunidades, los de abasto social de tortilla y de leche, no se ha logrado evitar su carácter asistencialista de éstos, pues se centran en la entrega de despensas y en ayuda monetaria a ciertos grupos, pero carecen de una visión de largo plazo que prevengan situaciones de emergencia o desastre, programas de abastecimiento de alimentos o de apoyo al campo. Lo anterior se agrava debido a la falta de soberanía alimentaria en México, ya que más de 40 por ciento de los alimentos que se consumen vienen del extranjero.

Durante los últimos gobiernos, se ha dejado al campo en un estado de indefensión frente a las empresas agroindustriales y las comercializadoras extranjeras. En tal sentido, desde hace varias décadas, el país se enfrenta a un severo deterioro, constante, en las condiciones del sector agrícola que tienen un efecto negativo en la vida de la población campesina y en los precios de los alimentos.

En la Carta Magna, salvo la garantía de alimentación reconocida en el artículo 4o., para la infancia, y no obstante el gran número de iniciativas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y en diversas legislaturas, aún no se reconoce de manera explícita el derecho a la alimentación, por lo que elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación es por tanto, uno de los pendientes en materia social que tiene que resolver de inmediato nuestro país.

En este orden de ideas, la Iniciativa que hoy se somete a la consideración de esta honorable asamblea, se constituye

como un instrumento más para aportar elementos para que nuestro marco normativo esté acorde con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los diversos instrumentos internacionales de los que México es parte.

La iniciativa en comento, propone adicionar un nuevo párrafo séptimo al artículo 4o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que toda persona tenga derecho a una alimentación suficiente y nutricionalmente adecuada que le permita satisfacer las necesidades de un adecuado desarrollo físico y mental, en todas las etapas de la vida. El Estado orientará sus políticas en la materia, atendiendo al perfil nutricional más óptimo para los diversos segmentos de la población, por género y edades.

Compañeras y compañeros legisladores: la seguridad alimentaria es de máxima importancia para mejorar el estado nutricional de las personas que padecen hambre y desnutrición persistentes. Es momento de ir asumiendo responsabilidades, conjuntamente con la sociedad, para garantizar el derecho a la alimentación, ya que es una necesidad primordial para el sano desarrollo de los seres humanos y de nuestra sociedad.

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

Decreto por el que se adiciona un párrafo séptimo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un nuevo párrafo séptimo, recorriéndose el texto vigente del actual y el de los demás párrafos en orden consecutivo, del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

...

...

...

...

Toda persona tiene derecho a una alimentación suficiente y nutricionalmente adecuada que le permita satisfacer las necesidades de su adecuado desarrollo físico y mental, en todas las etapas de la vida. El Estado orientará sus políticas en la materia, atendiendo al perfil nutricional más óptimo para los diversos segmentos de la población, por género y edades.

...

...

...

Artículos Transitorios

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

Segundo. Remítase a la honorable Cámara de Senadores, para sus efectos constitucionales.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de noviembre de 2008.— Diputado Carlos Ernesto Zatarain González (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales.

«Que adiciona las fracciones XXX, XXXI y XXXII al artículo 28 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, a cargo de la diputada Marcela Cuen Garibi, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

La suscrita, diputada federal Marcela Cuen Garibi, de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del

pleno de la honorable asamblea la presente iniciativa que adiciona diversas disposiciones del artículo 28 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

El envejecimiento es un proceso irreversible que se da en el curso de la vida; en donde el bienestar de los mayores depende cada vez más de la participación de la familia, la comunidad, la sociedad en su conjunto y, desde luego, las intervenciones del estado.

La población mexicana experimenta en la actualidad un aumento considerable de su población adulta mayor, los avances en la educación, salud, alimentación, infraestructura sanitaria y el avance tecnológico en la medicina, han mejorado notablemente sus condiciones de vida, lo cual ha tenido un impacto en la esperanza de vida y un descenso en la mortalidad. La reducción de la tasa de natalidad y el aumento en la esperanza de vida han traído como consecuencia un cambio en la estructura demográfica de México. La proporción de personas adultas mayores (60 años y más) respecto al total de la población está en constante crecimiento.

De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Población, los adultos mayores son en la actualidad 8.8 millones y representan el 7.9 por ciento de la población total. Asimismo, las proyecciones indican que para el 2030 representarán más del 17 por ciento de los habitantes del país, y en 2050 llegarán al 28 por ciento. Esto representará grandes retos que implicarán el fortalecimiento de una política pública integral sustentada en derechos que atienda las necesidades de las personas adultas mayores, con especial énfasis en las necesidades de salud, educación, vivienda, accesibilidad, seguridad social y empleo; que considere una reestructuración y reorganización de las instituciones incorporando a todos los actores sociales; que instrumente medidas y programas preventivos para reducir las tasas de morbilidad y discapacidad, con el propósito de que el incremento de la esperanza de vida se dé libre de discapacidad y con el disfrute pleno de capacidades físicas y mentales; que combata la pobreza mediante instrumentos que atienda las insuficiencias y desigualdades, promuevan el desarrollo pleno de capacidades y opciones, y supere el rezago en que se encuentran, con la aspiración de elevar los niveles de desarrollo social del conjunto de la población de 60 años y más.

Ante tal situación, en nuestro país se ha ido presentando un proceso de adecuación de la legislación para el beneficio de las personas adultas mayores, a través de una serie de modificaciones a disposiciones dispersas en ordenamientos legales para la población en general. Además de diversas políticas públicas que se han instrumentado a favor de este grupo vulnerable.

Asimismo, en junio de 2002 entró en vigor la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, la cual garantiza el ejercicio de sus derechos y responsabiliza de la formulación y evaluación de las políticas para este sector de la sociedad a una institución única: el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam). Una característica de esta ley es su carácter incluyente al corresponsabilizar a la sociedad, la familia y el gobierno en la atención de la situación de las personas adultas mayores; este ordenamiento tiene como objetivo una mejor calidad de vida de los adultos mayores, a través de un cambio de conciencia social, y la puesta en práctica de las políticas y programas que garanticen sus derechos.

No obstante esta ley, y la misma sociedad, reconocen que las personas adultas mayores tienen derecho a una vida digna y con calidad, donde tengan garantizada su alimentación, salud, cultura y recreación, por mencionar algunos, la realidad es muy distinta; día a día sufren una serie de problemas, constantemente son víctimas de desventaja social y económica, exclusiones e iniquidades, son discriminados, carecen de oportunidades y son restringidos en el ejercicio de sus derechos. Una situación tan compleja amerita la participación de todos los actores de la sociedad.

Las organizaciones civiles se han convertido en actores significativos en distintas áreas del quehacer y desarrollo de las sociedades, en todos los países del mundo. Su poder de influencia ha impactado tanto la definición y reorientación de políticas públicas como la prestación de servicios sociales y la implementación de programas de desarrollo.

En la actualidad, no se concibe a una sociedad moderna que no aliente y propicie el fortalecimiento de la sociedad civil y su participación en las decisiones nacionales. De esa participación depende, en gran medida, la vigencia de un estado democrático y su desarrollo sostenible y equitativo. Por ello, la relación entre gobierno y sociedad civil se ha considerado una alianza estratégica.

En la realidad nacional existen organizaciones dedicadas a la atención del envejecimiento, su contribución a la políti-

ca pública dirigida a las personas adultas mayores es innegable, pero es imprescindible fortalecer su actuación y participación, ampliar su misión y visión en áreas estratégicas para esta política en aspectos del desarrollo humano y social de las personas adultas mayores como: el desarrollo de capacidades, la ampliación de oportunidades, y acciones de protección, para mejorar las condiciones de vida de la población adulta mayor; el desarrollo comunitario; la asistencia social; para su integración a la vida productiva y social; para fortalecer el capital social, entendido como las redes, normas y confianza que facilitan la cooperación y la acción colectiva para lograr intereses comunes; para promover la participación ciudadana, la equidad de género, educación para la salud, educación, deporte, cultura y el arte, así como la defensa y promoción de los derechos humanos. Igualmente en la formación, profesionalización de los recursos humanos y la investigación en gerontología.

Por ello, se requiere encauzar acciones de manera directa, a fin de dar respuesta a las organizaciones que día a día se encargan de atender a las personas adultas mayores y que en muchas ocasiones no cuentan con los recursos suficientes para lograr el cumplimiento de sus objetivos, lo cual constituye el objetivo de la presente iniciativa.

Es por eso que consideramos que deben buscarse alternativas para intensificar la participación de las organizaciones que atienden a los adultos mayores, tomando en consideración que en la medida en que estas organizaciones cuenten con los apoyos necesarios se fortalece la política pública nacional para las personas adultas mayores y su calidad de vida. Por lo que se propone que el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores se encargue de coordinar y concertar acciones con las organizaciones o instituciones sociales y privadas que atiendan a personas adultas mayores.

Asimismo, se necesita estimular la coordinación de estas organizaciones con las demás entidades y dependencias de la Administración Pública federal, los gobiernos estatales y municipales y del Distrito Federal, dedicadas a la atención de las personas adultas mayores, con objeto de lograr un mayor impacto en las acciones que inciden de manera directa en este grupo vulnerable.

De igual forma, estimamos conveniente promover apoyos para continuar con su labor, ya sean económicos, de asistencia, materiales o jurídicos, por mencionar algunos.

Cabe resaltar que la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil,

es el ordenamiento a través del cual se fomentan las actividades o la participación directa de estas instituciones. No obstante, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, al ser el órgano impulsor de las políticas a favor de las personas adultas mayores, debe participar de manera directa con las organizaciones sociales y privadas que atiendan a este grupo vulnerable.

En Acción Nacional estamos convencidos de que las instituciones y organizaciones civiles merecen un doble reconocimiento por ser grupos que conocen la realidad de México en materia de envejecimiento, por la noble e importante labor que realizan, a pesar de las carencias y problemas, a favor de nuestros adultos mayores.

En atención a lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente

Iniciativa que adiciona diversas fracciones del artículo 28 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores

Artículo único. Se adicionan las fracciones XXX, XXXI y XXXII del artículo 28 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores para quedar como sigue:

Artículo 28. ...

I. a XXIX. ...

XXX. Promover el otorgamiento de apoyos para las organizaciones o instituciones sociales y privadas que realicen acciones en beneficio de las personas adultas mayores. Cuando corresponda, con apego a establecido en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil;

XXXI. Coordinar y concertar acciones con organizaciones o instituciones sociales y privadas que atiendan a personas adultas mayores, y

XXXII. Estimular la coordinación entre las organizaciones o instituciones sociales y privadas y las dependencias y entidades de la Administración Pública federal, los gobiernos estatales y municipales y del Distrito Federal, en acciones que realicen a favor de las personas adultas mayores.

Transitorio

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

Palacio, Legislativo de San Lázaro a 25 de noviembre de 2008.— Diputada Marcela Cuen Garibi (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables.

«Que reforma el artículo 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a cargo de la diputada Ana Yurixi Leyva Piñón, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Ana Yurixi Leyva Piñón, diputada a la LX Legislatura del Congreso de la Unión por el Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

El 13 de noviembre de 2006, al inicio de la LX Legislatura se recibieron las Observaciones finales emitidas por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas respecto al III Informe de México sobre la niñez. En el documento se reconoce lo realizado y destacan las reformas de los artículos 4o. y 18 de la Constitución; la aprobación de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación; la tipificación de violencia intrafamiliar en códigos de 15 entidades federativas; la ratificación del protocolo sobre la trata de personas; la ratificación del Convenio 182 de la Organización Inter-

nacional del Trabajo; el programa de acción 2002-2010, y la ratificación de protocolos facultativos de la Convención de los Derechos de la Niñez referentes a la participación de niños en conflictos armados y a la venta, a la prostitución y a la utilización en pornografía de niños. Tales avances, indiscutibles, requieren reconocimiento, difusión de sus objetivos y continuidad en las acciones de gobierno.

Se detallan también en el documento del organismo de la ONU los pendientes que México mantiene en torno de la Convención de los Derechos de la Niñez; varias de ellas corresponden al Poder Legislativo.

Las recomendaciones se dividen en capítulos. Y en la estructura del documento que contiene las observaciones se encuentra que las primeras observaciones son para avanzar en el ámbito de la legislación, entre las que destacan algunos temas prioritarios, como el hecho de que la edad mínima para contraer matrimonio en este país es de 14 años para las niñas y 16 años para los niños, y requiere una reforma legal para aumentarla e igualarla para los dos géneros.

También están pendientes las reformas del Código de Procedimientos Civiles, para asegurar que los niños sean escuchados en las actuaciones judiciales que los afectan.

Es muy importante reformar las leyes que afectan con castigo corporal, que debería estar explícitamente prohibido.

Pero sobre todo, destacar la inexistencia de una legislación eficaz para combatir y hacer frente al problema de la explotación sexual infantil, la trata y el secuestro de niños y de adolescentes, a escala federal y estatal, por lo que es necesario introducir reformas del Código Penal y tipificar adecuadamente estos delitos.

Otro punto importante en el ámbito del Poder Legislativo es la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, pues muchas veces la prioridad de las políticas de niñez no se refleja en la asignación de recursos.

La iniciativa que pongo a su consideración atiende la necesidad de contar con un organismo que coordine las políticas y acciones en favor de niños y de adolescentes, pues en el texto actual de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes es extremadamente genérico al conferir “a las autoridades o instancias federales, del Distrito Federal, estatales y municipales, en el ámbito de sus atribuciones, la protección y el ejercicio de sus derechos y la toma de medidas necesarias para su bienestar”.

Esas atribuciones tan genéricas diluyen las responsabilidades y, en los hechos, ocasionan que los avances en temas de niñez queden confinados al discurso, o al interés arbitrario de los gobernantes y funcionarios públicos, al tiempo que se carece de un área encargada de aplicar los recursos del presupuesto público y de rendir cuentas sobre su uso y destino.

En razón de lo anterior, propongo que el organismo público que coordine las políticas en favor de la niñez sea el DIF, toda vez que es un organismo con mucho peso y tradición en los temas de niñez. Se avanza así en la institucionalización de las políticas de niñez sin que implique una estructura burocrática adicional y es consecuente con los propios antecedentes de la institución que se remontan al programa Gota de Leche, que en 1929 aglutinaba a un sector de mexicanas preocupadas por la alimentación de los niños de la periferia de la Ciudad de México. A partir de Gota de Leche se formó la Asociación Nacional de Protección a la Infancia, que comenzó a recibir apoyo de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

El 31 de enero de 1961, tomando como fundamento los desayunos escolares, se creó por decreto presidencial el organismo descentralizado Instituto Nacional de Protección a la Infancia.

El 15 de julio de 1968 se creó, también por decreto presidencial, la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, que se orientaba a la atención de niños huérfanos, abandonados, desvalidos, discapacitados o con ciertas enfermedades. Más tarde, en los años setenta, se creó el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia.

Finalmente, en 1977 se creó, también por decreto presidencial, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), a partir de la fusión del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia con la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez.

Además de ello, el sistema nacional, junto con los estatales y los municipales, forma ya una importante red con presencia en todas las entidades federativas y en un número importante de municipios en el país. El DIF Nacional está integrado por un organismo central, así como por 32 sistemas estatales y los municipales, que actualmente existen en alrededor de mil 500 de los 2 mil 414 municipios mexicanos. El DIF Nacional es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado por decreto el 13 de enero de 1977.

En razón de lo expuesto, someto a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Artículo Único. Se reforma el artículo 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 7. Corresponde al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, a los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia y del Distrito Federal, y a los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia asegurar a niñas, a niños y a adolescentes la protección y el ejercicio de sus derechos y la toma de medidas necesarias para su bienestar, tomando en cuenta los derechos y deberes de sus madres, padres, y demás ascendientes, tutores y custodios, u otras personas que sean responsables de los mismos. A los sistemas nacional, estatal y del Distrito Federal, y a los sistemas municipales corresponde coordinar el conjunto de políticas de infancia del Estado en sus respectivos ámbitos. De igual manera y sin perjuicio de lo anterior, es deber y obligación de la comunidad a que pertenecen y, en general de todos los integrantes de la sociedad, el respeto y el auxilio en el ejercicio de sus derechos.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia promoverá la adopción de un programa nacional para la atención de los derechos de la infancia y adolescencia, en el que se involucre la participación de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como de los sectores privado y social, para la instauración de políticas y estrategias que contribuyan al cumplimiento de la presente ley y garantice el mejoramiento de la condición social de niñas, de niños y de adolescentes.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de noviembre de 2008.— Diputada Ana Yurixi Leyva Piñón (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables.

«Que reforma el artículo 15 de la Ley General de Educación, a cargo del diputado Arnoldo Ochoa González, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.»

El suscrito, diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los correlativos 55, fracción II, y 56 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 con proyecto de decreto que adiciona y reforma la Ley General de Educación, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

A pesar de los avances en materia de legislación educativa y de presupuesto destinado a la educación, derivado del compromiso de este Poder Legislativo con los renglones básicos de la justicia y el desarrollo social, es innegable que existen rezagos de consideración en el sistema educativo nacional. El Plan Nacional de Desarrollo observa que en el nivel de educación básica (preescolar, primaria y secundaria) 30 millones de personas mayores de 15 años no concluyeron, o nunca cursaron, ni la primaria ni la secundaria, y de ellos la mitad son jóvenes entre los 15 y 35 años.

Asimismo, además de la insuficiencia cuantitativa y terminal de la educación, existe una preocupante situación en materia de calidad. Un indicador relevante para entender el problema de la calidad educativa en estudiantes de nivel primaria lo constituye el bajo desempeño en comprensión de la lectura, expresión escrita y matemáticas. Asimismo, la brecha en calidad entre escuelas públicas y privadas sigue siendo considerable, como lo demuestran los exámenes Exale y Enlace, aplicados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Secretaría de Educación Pública.

Estos organismos concluyen que la situación socioeconómica de los estudiantes es el factor principal del bajo nivel educativo en México. Agreguemos a este diagnóstico la problemática derivada del equipamiento deficiente, al grado tal que existen muchas escuelas públicas que fueron calificadas en el sexenio foxista como de calidad, pero que tienen condiciones deplorables, que hablan de las contra-

dictorias y débiles políticas en esta materia por parte del gobierno federal.

De la población total del país, el 7.7 por ciento son analfabetas, con notables variaciones entre los estados de la República.

Las escuelas urbanas presentan niveles de logro sistemáticamente más elevados que las escuelas de educación indígena, comunitaria o tele secundarias. Las mejores calificaciones las obtienen las escuelas privadas con relación a las escuelas públicas, y entre estas últimas los puntajes más bajos se encuentran en la tele secundaria, la educación indígena y la comunitaria.

Este conjunto de datos es importante, en virtud de que la calidad educativa es de especial importancia, debido a que actualmente las instituciones públicas de educación básica (primaria y secundaria) atienden al 87 por ciento de los estudiantes, mientras que solo el 13 por ciento tiene acceso al sistema de educación privada. En ella, se ha evidenciado en diversos estudios, hay un mejor desempeño en el aprendizaje, producto del manejo de los libros de texto, auxiliados de otros materiales vinculados a la metodología que aplican y que se ve reflejado en la calidad de la educación, así como por la posibilidad de cursar materias extracurriculares relacionadas con el deporte, el arte, la cultura y los idiomas, que son factores que indiscutiblemente propician una formación más integral.

Otro factor que hay que incorporar en el diagnóstico de la calidad educativa en México es la pobreza en la que viven millones de mexicanos, motivo fundamental por el que un amplio número de alumnos de nivel primario no concluyen sus estudios.

El artículo tercero constitucional expresa con claridad meridiana que el Estado –entendido como la suma de federación, estados, Distrito Federal y municipios– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria, como parte de la conformación de la educación básica obligatoria, y que entre sus propósitos está desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano.

Es decir, la constitución faculta al municipio para que funde y sostenga escuelas –de educación básica–, lo cual es extremadamente importante, toda vez que el proceso de descentralización educativa se ha orientado básicamente hacia los estados y no hacia los ayuntamientos, a pesar de que es el ámbito específico de desarrollo de la interacción alum-

nos-docentes-padres de familia y que deben constituirse en el ámbito natural y privilegiado de aplicación de los conocimientos adquiridos en las aulas.

Desafortunadamente, a pesar de que México forma parte de un universo de solo 26 naciones en el mundo y 6 en América con régimen federal, el nivel de centralización existente es muchas veces superior a muchos regímenes unitarios. Como ejemplo, en países como Francia, España, Suiza o Estados Unidos, entre otros, decisiones como la admisión y el registro de alumnos, la relación con los docentes, el mantenimiento de planteles y la certificación escolar se da a nivel municipal, en tanto que en México varias de ellas siguen tomándose a nivel federal. Esto desvincula la planeación educativa de la realidad y de sus resultados.

Por ello, creemos que es tiempo de que México ponga la hora de su reloj federalista y social al día. Es necesario que las decisiones educativas, su evaluación y responsabilidad recaigan en el orden municipal, pues es ahí donde realmente se pueden enfrentar los problemas de las horas de estudio, el ausentismo, el abandono escolar, y crear estrategias adecuadas a cada realidad social, económica y cultural, ante la diversidad que implican cerca de 2 mil 500 comunidades municipales.

El objeto de la presente iniciativa es que se amplíen las facultades de los municipios para que se responsabilicen de mayores recursos y decisiones en la educación básica, como una primera etapa que debería ser progresiva hacia otros niveles. Como señala el artículo tercero de la carta magna, el Congreso de la Unión debe unificar y coordinar la educación en toda la República, expidiendo las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, fijándoles las aportaciones económicas y señalándoles las sanciones correspondientes, para el caso de que los funcionarios no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones que se precisen, así como para aquellos que los infrinjan.

En la presente propuesta se parte del entendido de que el municipio, como piedra angular de la democracia, merece el reconocimiento real de derechos fundamentales para incidir más en su propio desarrollo y para establecer una nueva alianza federalista que impulse el desarrollo nacional, toda vez que el centralismo obstruye, distorsiona y retrae la marcha del país.

El federalismo tiene que transitar todavía un largo trayecto. Pero tiene que hacerlo partiendo de la redistribución efi-

caz de responsabilidades que incidan en un nuevo equilibrio regional y en los temas sensibles del bienestar colectivo, como es indiscutiblemente la educación. Continúa siendo inconcebible que la federación concentre aún, en términos generales, el 94.4 por ciento de los ingresos fiscales del país, los estados el 3.59 por ciento, mientras que los municipios sólo el 2.01 por ciento, lo cual resulta verdaderamente un embudo para las necesidades del desarrollo nacional.

Se necesita reconocer nuevas atribuciones para impulsar el desarrollo educativo y económico de la sociedad y de las comunidades, para dar oportunidad de que ellos mismos planteen su problemática educativa y sus mejores formas de solución, dado el lamentable estado de la educación en buena parte de nuestro territorio.

De ahí que esta iniciativa proponga dar un nuevo paso en materia de descentralización educativa, para que llegue al nivel más cercano a la sociedad, en el espacio de la responsabilidad municipal. En este sentido, se propone que se establezca en la Ley General de Educación una disposición específica en el artículo 15, para propiciar la descentralización educativa municipal.

Asimismo, conscientes de la debilidad institucional de la mayoría de municipios del país y de que es necesario realizar diversos pasos para transferirles la operación y administración de la educación básica, se prevé un proceso gradual y sostenido, mediante una disposición transitoria que permita elaborar y publicar un programa calendarizado de descentralización educativa municipal, cuya primera etapa debería abarcar un lapso de cinco años y alcanzar, cuando menos, a una tercera parte de dicho sistema.

Por lo antes expuesto, en mi calidad de integrante de la LX Legislatura de esta Cámara de Diputados, someto a la aprobación de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 15 de La Ley General de Educación

Artículo único. Se reforma el artículo 15 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 15.

...

Las autoridades educativas federales y locales promoverán, considerándolo en los convenios respectivos, el traslado a las autoridades educativas municipales de las funciones de administración, mantenimiento, propuesta de contenidos regionales en los planes y textos de estudio, selección, contratación y evaluación de docentes, admisión de alumnos, reconocimiento de estudios cursados y toda otra atribución que permita el impulso a la descentralización educativa municipal en el nivel básico. Para tal efecto, dichas autoridades preverán los aspectos reglamentarios y las transferencias de recursos presupuestales, materiales y humanos necesarios.

....

Transitorios

Primero. Para el cumplimiento de la presente reforma, la secretaría elaborará y publicará, en acuerdo con los gobiernos de los estados, en un plazo de 180 días naturales, un programa calendarizado para la descentralización educativa municipal que, en una primera etapa, de cinco años, deberá abarcar la transferencia de al menos una tercera parte de la infraestructura y operación educativa básica a los municipios del país, atendiendo a su capacidad institucional y económica existente y a la que se impulse con el concurso de los tres niveles de gobierno.

Segundo. 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 25 de noviembre de 2008.— Diputado Arnoldo Ochoa González (rúbrica).»

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

«Que reforma el segundo y tercer párrafos del artículo 21 de la Ley del Banco de México, a cargo del diputado Javier Martín Zambrano Elizondo, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Exposición de Motivos

Desde hace algunas décadas, en el mundo ha habido una tendencia a incrementar la autonomía de los bancos centrales como una forma de mejorar el desempeño de la economía de largo plazo.

Hay diversos tipos de autonomía en los bancos centrales del mundo. Estas autonomías pueden ser legal, de metas, operativa o administrativa, pero se sabe que cuanto mayor sea el nivel de autonomía de un banco central, mayor credibilidad tendrán las políticas seguidas por éste, y –por ende– las expectativas de los mercados son más receptivas a las decisiones o señales que mande el banco central. Además, se ha comprobado que los bancos centrales que son susceptibles a decisiones tomadas desde el gobierno o a presiones políticas pueden influir negativamente en los ciclos económicos, ya que sus facultades pueden ser utilizadas para responder a intereses coyunturales, aun en detrimento de una economía de largo plazo sana.

Por eso, los organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional apoyan fuertemente la autonomía de los bancos centrales. Estos apoyos van en el sentido de que la autonomía vuelve más transparente el proceso de formación de su política.

En México, dicha autonomía está plasmada en los artículos 28 constitucional y 1o. de la Ley del Banco de México, el cual define el organismo como “persona de derecho público con carácter autónomo”.

Pese a eso, en la estructura del Banco de México, la Comisión de Cambios se ve vulnerable a perder la autonomía en sus decisiones, ya que las sesiones de la comisión son presididas por funcionarios externos al banco, es decir, por el secretario de Hacienda y no por el gobernador del Banco de México.

Esto resulta alarmante no sólo para la autonomía del banco sino para el desempeño de la economía mexicana en su conjunto, ya que esa comisión es responsable de la política cambiaria del país. Un ejemplo claro de las importantes decisiones que toma la comisión fue la de finales de 1994,

cuando acordó que el tipo de cambio fuese determinado libremente por las fuerzas del mercado.

Un mercado cambiario sano trae consigo beneficios como la reducción de las tasas de interés, tanto real como nominal, y modera el traspaso de las perturbaciones del tipo de cambio a la inflación y a sus expectativas y una menor persistencia del proceso inflacionario. Además, puede contribuir a estimular la eficiencia, flexibilidad y profundidad del sistema financiero, así como aumentar los niveles y disminuir la volatilidad de diversos agregados macroeconómicos como el consumo, la inversión o la producción, por lo que una decisión tomada por la comisión que responda a intereses específicos puede resultar en graves problemas para la economía mexicana.

Otro ejemplo de la importancia de generar condiciones de estabilidad cambiaria es el libre comercio, ya que el objetivo de éste es generar un mercado común donde se puedan hacer transacciones voluntarias, pero donde los precios no estén distorsionados por aranceles ni demás barreras al intercambio. Por eso es necesario que la moneda transmita el valor de los bienes y servicios a todos los participantes, ya que si esto no sucede, la razón principal del comercio internacional, que son las ventajas comparativas, se pierde, pues una moneda depreciada reduce el valor de sus productos y de su mano de obra en el mercado internacional.

Las decisiones correctas tomadas para el buen funcionamiento del mercado cambiario también se reflejan en los flujos de capital, ya que los inversionistas siempre estarán al tanto del riesgo cambiario.

El capital es fundamental para el crecimiento y el desarrollo económico, ya que sin éste no se pueden crear empresas ni mayores empleos.

Es innegable la importancia de dotar al Banco de México del control de las decisiones en materia de política cambiaria. Se debe asegurar el blindaje de este organismo ante posibles manipulaciones que resulten negativas para todos los mexicanos.

Gracias a la autonomía y a partir de la elección de la libre flotación como régimen cambiario, el Banco de México ha llevado un impecable manejo de la política cambiaria. Sin embargo, es necesario corregir esos pequeños huecos que, en materia de autonomía, aún tiene el organismo.

En atención de lo expuesto, el suscrito, diputado Javier Martín Zambrano Elizondo, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, somete a consideración de la honorable Cámara de Diputados la siguiente

Iniciativa que reforma el artículo 21 de la Ley del Banco de México

Único. Se reforman el segundo y el tercer párrafos del artículo 21 de la Ley del banco de México, para quedar de la siguiente forma:

Artículo 21. El Banco de México deberá actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine una comisión de cambios, que estará integrada por el secretario y el subsecretario de Hacienda y Crédito Público, otro subsecretario de dicha dependencia que designe el titular de ésta, el gobernador del banco y dos miembros de la junta de gobierno, que el propio gobernador designe. Los integrantes de la comisión no tendrán suplentes.

Las sesiones de la comisión serán presididas por el **gobernador del banco**, en su ausencia, por el **secretario de Hacienda y Crédito Público** y, en ausencia de ambos, **por el integrante de la junta de gobierno que el propio gobernador designe**. Quien presida la sesión tendrá voto de calidad en caso de empate.

La comisión podrá reunirse en todo tiempo a solicitud del secretario de Hacienda y Crédito Público o del gobernador, sus sesiones deberán celebrarse con la asistencia de por lo menos tres de sus miembros, siempre que tanto dicha secretaría como el Banco de México se encuentren representados. Las resoluciones de la comisión se tomarán por mayoría de votos.

El gobernador informará a la junta de gobierno sobre dichas resoluciones.

El secretario de la junta de gobierno y su suplente lo serán también de la Comisión de Cambios.

Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, a 25 de noviembre de 2008.— Diputado Javier Martín Zambrano Elizondo (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

«Que reforma los artículos 1, 15, 41 y 53, y adiciona el 14 Bis a la Ley del Servicio Militar, a cargo del diputado Fernel Arturo Gálvez Rodríguez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el suscrito, Fernel Arturo Gálvez Rodríguez, diputado a la LX Legislatura por el Partido de la Revolución Democrática, presenta ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 1, 15, 41 y 53, y se adiciona el 14 Bis de la Ley del Servicio Militar, con base en la siguiente

Exposición de motivos

El sobrecalentamiento de la Tierra es cada vez más preocupante, el ciclo de las lluvias se ha roto y las condiciones del clima se hacen cada vez más extremosas con relación a las temperaturas. Éstas se han incrementado a 60° C y han bajado hasta 13° C bajo cero según datos de 1990 en México obtenidos por el Servicio Meteorológico Nacional. Todos conocemos varias de las causas del fenómeno: algunas de ellas han sido la sobrepoblación del planeta, los contaminantes industriales, las quemadas agrícolas y los incendios forestales, por lo que no podemos dejar pasar por alto la pérdida desmedida de bosques, la destrucción y explotación de éstos han sido catastróficas, miles de hectáreas se pierden en el día, por lo que la recuperación de la alfombra verde es de larga duración y lo más complicado es que no se hace con una estrategia cuantificable que garantice resultados tangibles, que podrían dar una esperanza para recuperar los volúmenes de clorofila perdida.

La única forma de contrarrestar el incremento calorífico del planeta es reencontrar los equilibrios entre formación de los elementos que forman y hacen posible la fotosíntesis; es decir, es necesario que la clorofila no haga falta en este proceso. La luz o energía solar está garantizada por millones de años, no así la tala inmoderada y destrucción de bosques en el planeta; la naturaleza ha empezado a cobrársela a la especie humana; por tanto, esta especie es la encargada de promover opciones de solución.

Los programas forestales en México han fracasado, 80 por ciento de la planta se muere porque han estado diseñadas para plantar, no para conservar la planta inducida para restauración de bosques. Aunado a ello, la falta de sincroniza-

ción con las condiciones climáticas repercute en dicho fracaso; por ello es necesario utilizar una estrategia que comprometa a los encargados directos para la restauración de bosques en México. Tomando en consideración este aspecto se pretende involucrar a los jóvenes conscriptos al Servicio Militar Nacional para que ingresen en un programa de restauración de bosques y entreguen 18 árboles vigorosos y que tengan la capacidad de resistir los embates climáticos y de depredadores; esto, a cambio de la entrega de su cartilla militar liberada. En el programa están incluidos el ayuntamiento municipal, la Sedena como ha sido; y en esta ocasión se suman las autoridades ejidales, con objeto de designar las áreas de restauración de bosques.

Si consideramos que el servicio militar es obligación de todos los ciudadanos mexicanos, que se establece como contraprestación de la protección social, política y jurídica que proporciona a todos sus habitantes el Estado mexicano, resulta por demás conveniente que, en el contexto de la globalización de los problemas ambientales, los conscriptos del servicio militar brinden al país la posibilidad real de contrarrestar los efectos nocivos del cambio climático.

Si creamos un tercer programa para restauración de bosques en el Servicio Militar Nacional, se facilitará el acceso a la obtención de cartillas militares a los jóvenes de edad militar a que se dificulte el traslado a las zonas de reclutamiento realizando este servicio en su zona; además, este documento oficial les permite acceder a oferta de empleo, conservaríamos la zona boscosa del país, evitaríamos que se incremente el sobrecalentamiento de la Tierra, aumentaría el número de hectáreas con preservación de bosques, promoveríamos la cultura de conservación de bosques, disminuiría la presencia de huracanes, se evitaría que los ríos salgan de su cauce y provoquen inundaciones, regresaría a su normalidad el ciclo de lluvias, aumentaría la presencia de agua en los mantos acuíferos, mejoraría la producción de productos agropecuarios, mejorarían las condiciones económicas de la gente, se mejorarían las condiciones del clima con relación al acortamiento de los climas extremosos calor y frío; el objetivo es disminuir la contaminación del ambiente.

Con la implantación del programa Pro-Árbol se pretende reforestar 285 mil hectáreas y llevar a cabo la conservación del suelo en 115 mil hectáreas, así como plantaciones económicas en otras 100 mil, según cifras otorgadas en el momento de presentación de la convocatoria de dicho programa. El Pro-Árbol pretende el desarrollo forestal y la reforestación de los bosques para tener mayor riqueza, des-

arrollo y extensión económica aprovechando bosques y zonas áridas, convirtiéndose en el principal programa de apoyo del sector forestal de la actual administración federal.

Con fundamento en los artículos 2 y 29, fracciones I y III, de las Reglas de Operación del Pro-Árbol de la Conafor y conforme se establece en su anexo 3, subtítulo 5, incisos I a VI, los solicitantes de apoyo deberán sujetarse a las zonas elegibles, términos de referencia y distribución y reasignación presupuestal que se presentan en el documento de criterios técnicos.

Durante 2007, 52 por ciento de los 253 millones de ejemplares plantados con el Pro-Árbol fue de nopales forrajeros, magueyes y especies exóticas, variedades no forestales e inadecuadas para el territorio nacional. Asimismo, es claro que el objetivo del Pro-Árbol de combatir la pobreza, recuperar masa forestal e incrementar la productividad de bosques y selvas de México no se cumple y que se manipulan cifras a fin de tener efecto mediático, a costas del ambiente y de los bosques, según datos obtenidos por Greenpeace en el contexto del Día del Árbol.

Dicho programa excluye y limita su aplicación a los municipios que no se encuentren en el mayor índice de marginación en México identificados por la Secretaría de Desarrollo Social (101 municipios).

De acuerdo con las necesidades que se enfrentan a lo largo y ancho del país, los recursos económicos que se etiquetan en el PEF de cada año van destinados de manera prioritaria a cada rubro, salud, educación, infraestructura, seguridad, etcétera. Por tal motivo, los recursos se hacen escasos, por lo que es necesario buscar opciones y estrategias que den resultados con el menor costo posible. Además, según antecedentes, tenemos ya más de 30 años que no se registran invasiones a nuestro país que haya permitido un movimiento bélico, más que el EZLN, como reclamo de atención y reconocimiento indígena, considerado asunto interno de México.

Por tal motivo, la población en edad de cumplir el servicio militar es amplia, y no se acarrearían costos económicos. Por el contrario, esta iniciativa permitiría aumentar el índice de conscriptos en el Servicio Militar Nacional y facilitar la entrega de cartillas militares a través de este programa, como establece la Constitución Política, sobre todo a los que viven en zonas serranas que, por falta de recursos económicos, no pueden asistir los fines de semana al campamento militar más cercano ni pue-

den asistir al programa convenido con la Secretaría de Educación Pública para alfabetizar, debido que no cumplen la educación básica para tal efecto. Por último, la pérdida de biosfera terrestre, la presencia de huracanes y el cambio climático del planeta se han tornado en tema de seguridad nacional.

Por lo expuesto, me permito someter a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con

Proyecto de Decreto

Artículo Primero. Se reforman los artículos 1, 15, 41 y 53, y se adiciona el 14 Bis de la Ley del Servicio Militar, para quedar como sigue:

Artículo 1. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 5 y 31, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se declara obligatorio y de orden público el servicio de las armas para todos los mexicanos por nacimiento o naturalización, quienes lo prestarán en el Ejército o en la Armada, como soldados, clases u oficiales, de acuerdo con sus capacidades y aptitudes.

...
...

Artículo 14 Bis. Los activos podrán ser asignados a cualquiera de los programas implantados por la Secretaría de la Defensa Nacional para el Servicio Militar Nacional. La oficina de reclutamiento de la zona, tomando en cuenta el lugar de residencia del conscripto, determinará su asignación al programa de restauración de bosques, sujetándose a lo establecido en el Capítulo XXIV del reglamento de esta ley.

Artículo 15. Cuando el efectivo de la clase exceda del llamado al activo, el contingente se designará por sorteos; los individuos a quienes no haya correspondido pasar al activo quedarán sujetos a periodos de instrucción conforme a las disposiciones que dicte la Secretaría de la Defensa Nacional o podrán ser asignados para el programa de restauración de bosques.

Artículo 41. Las oficinas de reclutamiento de sector harán practicar el examen médico a todos los individuos que hayan hecho reclamaciones relacionadas con su aptitud física para el servicio de las armas, resolviendo lo conducente en cada caso; turnará a la oficina de reclutamiento de zona toda la documentación relacionada

con la conscripción, así como las reclamaciones que surjan por motivos ajenos a incapacidad física y recibirán copia de toda la documentación relacionada con las resoluciones que tome la oficina de reclutamiento de zona. Los individuos que sean considerados no aptos para el servicio de las armas podrán ser asignados al programa de restauración de bosques.

...

Artículo 53. ...

Cuando los activos se integren al programa de restauradores de bosques, serán inspeccionados al menos una vez al mes durante un año; quienes no cumplan lo establecido en el Capítulo XXIV del reglamento de esta ley será castigado con la mitad de la pena que se establece en el párrafo anterior.

Transitorios

Primero. Esta ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La Secretaría de la Defensa Nacional dispondrá de seis meses para realizar las adecuaciones programáticas al Servicio Militar Nacional. El programa de restauración de bosques deberá implantarse a partir de la clase 1991.

Tercero. Las adecuaciones del reglamento se realizarán dentro de los seis meses posteriores al inicio de la vigencia de la presente ley.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de noviembre de 2008.— Diputado Fernel Arturo Gálvez Rodríguez (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Defensa Nacional.

«Que adiciona la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Arnoldo Ochoa González, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

El suscrito, diputado Arnoldo Ochoa González, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan tres nuevos párrafos a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

El proceso de globalización, en el cual estamos insertos, requiere de gobiernos locales fuertes y participativos que permitan el mantenimiento de la identidad de sus pueblos. En tal sentido, es necesario ubicarse dentro del contexto global sin descuidar los diversos aspectos locales que componen nuestra federación.

En las tres décadas precedentes, el crecimiento poblacional, el desarrollo económico y la migración han traído consigo una amplia urbanización y la fusión de las localidades, creando el fenómeno de las metrópolis y de las megametrópolis que exigen menos mecanismos de coordinación, para elevar la eficacia de las políticas públicas.

Las relaciones intermunicipales, son en la actualidad un instrumento jurídico fundamental para mejorar el cumplimiento de los fines de los gobiernos locales y para la instauración de un federalismo moderno, eficiente y transparente. En tal sentido, la celebración de convenios y la constitución de organismos de colaboración entre municipios, que faciliten la prestación de servicios, la realización de obras públicas, la resolución de problemáticas compartidas, la coordinación técnica y financiera o la realización de actividades de interés común de su competencia, constituyen instrumentos novedosos para lograr una mayor eficiencia y descentralización operativa.

Los objetivos que promueven las relaciones intermunicipales son de muy variada naturaleza, pues a las funciones y competencias tradicionales de los gobiernos locales, se van

sumando paulatinamente nuevos roles de desarrollo integral y humano. Actualmente la tendencia mundial encamina la actividad gubernamental hacia la descentralización, en un plano de creación de más espacios de participación, eficacia, control, libertad y transparencia, lo que implica la asunción de nuevas responsabilidades por los municipios en materias como la seguridad pública, la atención de la salud, los servicios educativos, la promoción económica, el desarrollo sustentable y la conservación del medio ambiente.

El desarrollo de estos mecanismos de coordinación ha tenido resultados exitosos en América Latina. Un ejemplo de ello lo vemos en los corredores productivos de Buenos Aires, Argentina, que funcionan desde 1993, los cuales promueven el desarrollo económico de sus regiones, con implantación de estrategias regionales de saneamiento urbano y ambiental de las regiones coordinadas.

En México, las facultades de los municipios se encuentran definidas en el artículo 115 de la Carta Magna, el cual los define como entes autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propios, con capacidad para administrar libremente su hacienda; además, poseen facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales y sus gobiernos son elegidos popularmente.

Los municipios también cuentan con la posibilidad de planear en el nivel regional, dándose con ello una coordinación intergubernamental, mediante instituciones, como los Coplades en el caso del estado y Copladem en el caso de los municipios. Estas instituciones sirven de enlace entre los procesos de planeación entre los tres niveles de gobierno para lograr empatar la planeación con el plan nacional de desarrollo. Sin embargo estas instancias regionales de planeación en muchos casos no logran funcionar con la eficiencia esperada y lo que es peor, a veces han obstaculizado la elaboración de los planes municipales.

Lo anterior se debe en gran medida a la falta de fluidez de recursos económicos. Actualmente, la recaudación y el gasto de los recursos públicos de la federación, los estados y los municipios, es un tema que aún genera confusiones entre todos los órdenes de gobierno. Por ello, es evidente la necesidad de buscar las normas constitucionales que doten de mayores recursos a la hacienda pública, den forma a una distribución más justa y equitativa, con un nuevo esquema de ingresos y de obligaciones para los tres órdenes de gobierno en materia de gasto público con un control más transparente de su ejercicio.

La presente iniciativa propone adicionar tres nuevos párrafos catorce, quince y dieciséis a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de facilitar la coordinación entre municipios, mediante la creación de consejos de desarrollo metropolitano que se integrarán en las comisiones relativas a las problemáticas específicas que requieran de la atención conjunta de los municipios.

Asimismo, propone que estos consejos y sus comisiones se presidirán por períodos anuales de manera rotativa y contarán con secretariados técnicos que tendrán entre sus funciones, además de llevar el seguimiento de los acuerdos y convenios celebrados entre los municipios, elaborar el proyecto anual de presupuesto para la atención de sus distintas materias.

Estos presupuestos constituirán fondos mixtos, que integrarán recursos de los municipios coordinados, de las entidades y previsiones federales y serán remitidos a las legislaturas locales, a efecto de que sean integrados en el proyecto de presupuesto anual de las entidades federativas y contemplados en los convenios entre la federación y los estados.

Los artículos transitorios de la presente iniciativa conceden plazos de ciento ochenta días para las entidades federativas, a efecto de crear sus consejos de desarrollo metropolitano; asimismo para que los consejos de desarrollo metropolitano constituyan sus fondos mixtos, los cuales deberán hacerse llegar a las legislaturas locales para su integración en el proyecto de Presupuesto de Egresos.

La posibilidad de mejorar las condiciones sociales y económicas de nuestro país, depende entre otras cosas de la modernización de los mecanismos de gobierno en las localidades. El destino de las mujeres y los hombres está íntimamente ligado al desarrollo de sus lugares de origen, lo que también implica el desarrollo de las regiones.

Por lo antes expuesto y fundado, me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adicionan tres nuevos párrafos a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adicionan tres nuevos párrafos catorce, quince y dieciséis a la fracción III del artículo 115 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. a II. ...

III. ...

a) a i) ...

...

...

...

Para los efectos de los párrafos anteriores, se crearán Consejos de Desarrollo Metropolitano, que se integrarán en las comisiones relativas a las problemáticas específicas que requieran de la atención conjunta de los municipios.

Estos consejos y sus comisiones serán presididos por períodos anuales de manera rotativa y contarán con Secretariados Técnicos que tendrán entre sus funciones, además de llevar el seguimiento de los acuerdos y convenios celebrados entre los municipios, elaborar un proyecto anual de presupuestos para la atención de sus distintas materias.

Estos presupuestos constituirán fondos mixtos, que se integrarán recursos de los municipios coordinados, de las entidades y previsiones federales y serán remitidos a las legislaturas locales, a efecto de que sean integrados en el proyecto de presupuesto anual de las entidades federativas y contemplados en los convenios entre la federación y los estados.

IV. a X. ...

...

Transitorios

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

Segundo. Las entidades federativas contarán con un plazo de ciento ochenta días posteriores a la publicación del presente decreto, a efecto de crear los Consejos de Desarrollo Metropolitano.

Tercero. Los Consejos de Desarrollo Metropolitano contarán con un plazo de ciento ochenta días posteriores a la fecha de su creación para la constitución de sus fondos mixtos, los cuales deberán hacerse llegar a las legislaturas locales para su integración en el proyecto de Presupuesto de Egresos.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de noviembre de 2008.— Diputado Arnoldo Ochoa González (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales.

«Que reforma la fracción XIV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Marco Antonio Peyrot Solís, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Marco Antonio Peyrot Solís, diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de este poder de la unión iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XIV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La fracción XIV del artículo 73 de la Constitución federal establece que el Congreso de la Unión tiene, entre otras facultades, la de levantar y sostener a las instituciones armadas del país, que son el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea Nacionales.

El artículo 76, fracción III, de la Constitución federal establece que es facultad del Senado de la República ratificar los nombramientos de coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; es decir, de las instituciones armadas del país.

Por otra parte, el artículo 89, fracción IV, de la Carta Magna dispone que es facultad del presidente de la república nombrar, con aprobación del Senado de la República, a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

Del estudio y análisis de las disposiciones constitucionales anotadas en los párrafos que anteceden, se determina que al instituto armado a cuyo cargo está el poder naval de la federación se dan diferentes, denominaciones como “Marina de Guerra” y “Armada”, estimándose conveniente unificar esas denominaciones a fin de evitar confusiones.

Si bien es cierto que a la institución militar a que se ha venido haciendo referencia se den distintas denominaciones, no afecta de ninguna manera al eficaz y eficiente desempeño que ha demostrado a lo largo de la historia, también lo es que designársele indistintamente como “Marina de Guerra” o “Armada” puede dar lugar a que se piense que se hace referencia a dependencias militares distintas.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Armada de México, a la Secretaría de Marina corresponde organizar, administrar y preparar la Armada.

En términos de lo establecido en el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Armada de México, dicho instituto armado es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la federación para la defensa exterior y coadyuvar en seguridad interior del país.

En el contexto internacional y atendiendo a razones históricas y a la tradición, al servicio o fuerza armada encargada de la defensa de un país por mar se denomina “Armada”.

Considerando que tanto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como en la Ley Orgánica de la Armada de México al hacer referencia a esa fuerza armada lo hacen denominándola como “Armada”, se considera conveniente reformar la fracción XIV del artículo 73 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que haya concordancia de términos con lo que establecen los artículos 76, fracción III, y 89, fracción IV, de ese ordenamiento.

Por lo expuesto, someto a consideración de este poder de la unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por la que se reforma el artículo 73, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 73. ...

...

...

XIV. Para levantar y sostener las instituciones armadas de la unión, a saber: Ejército, **Armada** y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

Transitorio

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

Palacio Legislativo, a 25 de noviembre de 2008.— Diputado Marco Antonio Peyrot Solís (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales.

«Que reforma los artículos 49, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Carlos Madrazo Limón, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y suscrita por diputados de diversos grupos parlamentarios.

Los que suscriben, Carlos Madrazo Limón, Gustavo Macías Zambrano, Rocío Morgan Franco, José Guillermo Velázquez Gutiérrez, José Luis Contreras Coeto, Francisco Rueda Gómez y José Rosas Aispuro Torres, diputados federales en la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados iniciativa de decreto que reforma los artículos 49, 115, fracción primera, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los ciudadanos requieren, como resultado del ejercicio de la función pública, se dé respuesta expedita a su necesidad, solicitud o petición de manera amable, apegada a las leyes, sin corrupción, con simpleza en los requerimientos y al más bajo costo posible. Tramites y servicios que les simplifiquen la vida, los hagan sentir seguros y propicien un mejoramiento continuo e integral en la calidad de vida de la comunidad.

Para asegurar el adecuado ejercicio de la administración pública, nuestra Carta Magna le ha impuesto un sistema de principios legales para el buen desempeño de las funciones que le son encomendadas. Ejemplo de ellos los encontramos expresamente, entre otros, en los artículos 20, 21 y 26 donde se señalan los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación, de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, y de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia.

Asimismo, en el artículo 41 se establecen principios rectores al Instituto Federal Electoral, tales como certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. En el artículo 134 se establece que los recursos económicos que

dispongan la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, entre otros principios. Pero en ningún caso se le garantiza al ciudadano un servicio público acorde a las demandas cada vez más crecientes de la ciudadanía.

Las nuevas tecnologías que nos conllevan a la formación de la sociedad de la información y el conocimiento han reforzado y automatizado el gigantesco mercado mundial que, de forma permanentemente, genera bienes y servicios a disposición de los ciudadanos del mundo. Por tal motivo, la calidad de los trámites y servicios otorgados por los gobiernos se convierten en un elemento diferenciador al momento en que la sociedad evalúa el ejercicio de la administración pública que, en gran medida, es la clave principal del éxito o fracaso de un gobierno, ya sea local, estatal o federal.

De la misma manera, la calidad en el otorgamiento de los servicios y en la gestión de trámites genera inversiones nacionales e internacionales que refuerzan la planta productiva, la creación del empleo y, por tanto, motiva la capacitación y la educación formal, permitiendo un mejor nivel de vida en sus ciudadanos. La función del gobierno como proveedor de servicios y facilitador de trámites –de inversión, instalación de infraestructura, exportación y capacitación– es innegable en el mundo actual, por lo que la calidad en la gestión pública se ha convertido, ni más ni menos, en un factor de competitividad al cumplir las expectativas de los ciudadanos.

Sin embargo, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de esta Cámara de Diputados advirtió al analizar los datos de competitividad del Foro Económico Mundial que México perdió 8 posiciones en el nivel de competitividad respecto al lugar 52 que tenía en 2007, para situarse en el sitio 60 en 2008. En esta información se señalan factores que causan el retroceso directamente atribuibles a los gobiernos, como son los trámites burocráticos y la corrupción.

Históricamente, la administración pública ha sido ajena a la concepción de los procesos de calidad, la mejora continua y la sustentabilidad económica y ambiental, ya que no existe la obligatoriedad de una evaluación objetiva de los procesos administrativos y la medición de su resultado como beneficio a la sociedad, ni tampoco existe una sanción

que impida la impunidad cuando el ejercicio de la función pública es inadecuado para satisfacer las necesidades mínimas del ciudadano.

El servicio público en sus diversos niveles de gobierno no cuenta con una obligatoriedad que permita la implantación de una cultura de calidad.

Necesitamos un gobierno de calidad en el que los trámites y los servicios que brinde fortalezcan como elemento crítico la supervivencia de la nación.

Concepto de calidad

Existen diversas razones objetivas que justifican este interés por la calidad y que muchos gobiernos competitivos comparten; fundamentalmente las podemos resumir en los siguientes tres objetivos:

1. Buscar de forma activa y sustentable la satisfacción del cliente-ciudadano, priorizando en sus objetivos la satisfacción de sus necesidades y expectativas (haciéndose eco de nuevas especificaciones referenciales para satisfacerlos).
2. Orientar la cultura de la organización, dirigiendo los esfuerzos hacia la mejora de la gestión e introduciendo métodos de trabajo que lo faciliten con enfoque a competitividad, eficiencia y resultados.
3. Motivar, capacitar y reevaluar a sus empleados para que sean competentes y eficientes para producir productos o servicios de alta calidad.

Antecedentes

El desarrollo industrial de los países emergentes por mucho tiempo estuvo enfocado a la protección interna del mercado donde la calidad de los productos y los servicios no era factor fundamental y la cultura de la normalización a ese respecto no era del dominio público.

Al ingresar México al GATT y al empezar a gestarse los tratados de libre comercio, cobraron especial importancia normas referenciales de aseguramiento de la calidad en la industria, en el servicio y, en particular, en la administración pública y en los gobiernos locales, reforzándose la implantación de sistemas de gestión certificados por organismos independientes con reconocimiento internacional.

Esta iniciativa provocó una mejora en el ordenamiento de documentos, procedimientos y registros, base auditable de evidencias objetivas, pero al no alinearse con el plan estratégico de la organización gubernamental con un enfoque de mejora basada en resultados, provocó que se buscara certificar procesos más accesibles sin considerar como un solo sistema integral a toda la dependencia o entidad, en la cual debía de tomarse en cuenta que los servicios solicitados por la ciudadanía no siempre son estándares, como lo son los procesos de producción fabril, obteniéndose, por tanto, con el único objetivo de imagen y promoción.

Es importante recalcar que cualquier sistema eficiente y competitivo se basa en la medición y no únicamente en la implantación; es por esto que cobran particularmente importancia las normas y guías que combinan requisitos con métrica.

No son eficientes los sistemas en particular en la administración pública si se basan en el cumplimiento de requisitos normativos únicamente, o bien, si únicamente se concretan a evaluaciones aisladas sin enlace con un orden de gestión administrativa y particularmente si no se alinean con la competencia laboral medible de quienes al final de cuentas son la base sustentable de cualquier sistema: la calidad de los recursos humanos y la evaluación de su competencia.

En otras palabras, alineando visión estratégica medible, procesos, requisitos de procesos normativos, indicadores y competencia laboral se tendrán sistemas enfocados a la mejora de la gestión.

La mejora, como lo menciona el Programa de Mejoramiento de la Gestión del gobierno federal, es un tema globalizado que cobra mayor relevancia en la interacción de los países, en el seno de las organizaciones internacionales y en la reflexión y práctica de los países desarrollados del mundo. Una buena administración, así se ha entendido y verificado en múltiples instancias, se relaciona estrechamente con la competitividad de un país, la solidez de sus instituciones, y con su inserción exitosa en el mundo dinámico y complejo de la actualidad.

Diversos países, como menciona este programa, han incurrido en experiencias de reforma administrativa basadas en principios de buena gobernanza, privilegiando la inclusión social, la eficiencia, la eficacia gubernamental y la efectividad social, la transparencia y la dignificación del servicio público.

Al mismo tiempo, diversos organismos internacionales impulsan acciones de modernización de la administración entre los países miembros. El programa de trabajo 2007-2008 del Comité para la Gobernanza Pública de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se estructura en torno a las líneas del buen gobierno, al incluir temas como mejora regulatoria, gestión del desempeño, transparencia y combate a la corrupción, e incorporación de tecnologías de la información con estándares abiertos en la prestación de servicios públicos.

Las Metas de la Declaración del Milenio, impulsadas por la Organización de Naciones Unidas, incluyen la promoción de medidas e innovaciones de gobernanza pública dirigidas a fortalecer la calidad institucional del Estado para responder a los principales desafíos globales.

Por último, la *Cumbre iberoamericana de jefes de Estado* ha aprobado recientemente un código iberoamericano de buen gobierno, en el que se expresan los fundamentos, valores y principios rectores vinculados con la democracia, la ética y la gestión pública que deben orientar la transformación institucional de los gobiernos de la región.

El programa menciona lo siguiente:

Hoy día, la sociedad tiene una opinión desfavorable de la administración pública y, sin embargo, el desarrollo de una nación se basa en la confianza y la participación ciudadana en los asuntos públicos. Los nuevos esquemas de gobernanza reclaman un rol ciudadano más activo y una gestión pública que rinda resultados y sea eficiente y abierta a la vez, basándose en indicadores de evaluación.

La mejora de la gestión implica crear las capacidades para mejorar la calidad y la eficacia en la entrega de servicios públicos para enfrentar de mejor manera demandas y tensiones cada vez más complejas y apremiantes, así como para rendir cuentas claras a la ciudadanía sobre la administración de los recursos públicos y la efectividad de las acciones.

Por todo lo anterior, la mejora de la gestión es la expresión de una administración pública comprometida con el desarrollo económico, social y cultural de una comunidad que se afianza en un entorno de instituciones, normas y formas de convivencia democráticas.

En el Plan Nacional de Desarrollo en su eje rector número 5, "Democracia efectiva y política exterior responsable",

se establece como uno de sus objetivos mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la administración pública federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos.

Para tal efecto, establece las siguientes estrategias:

1. Elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información para la gestión pública.
2. Hacer más eficiente la operación y el gasto de las dependencias y entidades federales.
3. Profesionalizar el servicio público para mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la administración pública federal.
4. Adoptar un modelo de diseño del presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y genere los incentivos para que la administración pública federal cumpla las metas planteadas.

Para cumplir con estas estrategias, es fundamental construir un gobierno abierto, participativo, austero y transparente, orientado a administrar resultados más que normas y procesos, maximice su eficiencia y efecto sobre el desarrollo, modernice su gestión y reduzca el gasto burocrático. Una administración pública eficaz, eficiente y honesta ayudará a consolidar la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales.

Como se menciona en este programa la dependencia que deberá orientar, implantar y sancionar a las instituciones públicas a mejorar su desempeño será la Secretaría de la Función Pública.

En este programa se recalca que debe reconocerse que, a pesar de los importantes esfuerzos realizados por administraciones anteriores en los tres órdenes de gobierno en materia de modernización administrativa, es necesario profundizar en las reformas que permitan a México contar con instituciones más sólidas, servicios públicos de calidad, procesos de mejora y perfeccionamiento continuos, así como con una relación de plena confianza entre la sociedad y su gobierno.

En el periodo 2001-2006, el Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) incorporó como principios generales los siguientes aspectos:

1. Promoción del uso eficiente y eficaz de los recursos públicos.
2. Combate a la corrupción y la impunidad mediante acciones preventivas y la aplicación de sanciones a quienes infrinjan la ley.
3. Rendición de cuentas puntual y transparente de la gestión pública.
4. Fomento de la dignidad y profesionalización del servidor público, reconociendo la capacidad y probidad de los que se consagran al cumplimiento de sus responsabilidades.
5. Impulso a la participación de la sociedad en la vigilancia del quehacer gubernamental.

Como se puede observar, en el diseño de estos postulados se incorporan valores de gobernabilidad democrática de vigencia global, los cuales fueron traducidos en acciones y medidas con resultados valiosos, si bien graduales o incipientes, es necesario tener en cuenta que los retos identificados en el PNCCFTDA requerían de grandes transformaciones y ajustes de concretar en el corto plazo. Pero es innegable que durante este periodo gubernamental se consolidaron las bases normativas para avanzar hacia un gobierno más racional y eficiente.

No obstante, también se observan áreas de oportunidad que demuestran que aún queda mucho por hacer para multiplicar ahorros y fomentar un gasto más eficiente de los recursos públicos, con énfasis en la superación de la pobreza, el desempeño y la inseguridad.

Los servicios públicos en todos los órdenes de gobierno deben satisfacer y superar las expectativas ciudadanas, fomentando la participación activa del público. De igual forma, todavía es un reto cerrar la brecha digital, fomentar el uso intensivo y la accesibilidad de las tecnologías de información.

Hoy podemos afirmar que estamos mejor preparados que en el pasado para emprender la tarea. Tenemos mejores ins-

trumentos y hemos ganado experiencia; hemos aprendido y corregido de nuestros errores y contamos con un rico acervo intelectual e informativo. Como ya se dijo, están sentadas las bases para hacer de la administración pública el principal actor de la gobernabilidad democrática. De la continuidad de esfuerzos, la asimilación de los logros y fracasos, y la introducción de nuevos retos y complejidades depende el éxito de este esfuerzo y, sobre todo, utilizar las normas internacionales de implantación, medición y resultados en gobiernos locales.

La mejora de la gestión debe verse como un proceso de naturaleza multidimensional (político, económico, social, cultural, ambiental, etcétera), que se extiende a todas las actuaciones del gobierno y cuyo éxito depende de la internación de sus valores en cada organización, en cada unidad administrativa y en cada servidor público.

Haciendo hincapié en la importancia de sumar todas las iniciativas efectuadas anteriormente a través de la Secretaría de Gobernación, con un enfoque aislado, como son evaluaciones de indicadores, así como los de la implantación de sistemas de procesos certificados con base en normas internacionales referenciales, pero sobre todo la evaluación y calificación del recurso humano competente, recalcando que los lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal establecen en su artículo decimosexto, fracción II, que la evaluación de los programas federales y sus resultados formarán parte del sistema de evaluación del desempeño, así como del Programa de Mejoramiento de la Gestión, y se articularán sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario.

Adicionalmente el artículo vigésimo quinto de dichos lineamientos, establecen que las dependencias y entidades deberán dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas federales derivados de las evaluaciones realizadas, conforme al convenio de compromisos de mejoramiento de la gestión para resultados que celebren.

Actualmente, los gobiernos del mundo entero viven una mayor democracia y una pluralidad que les exige incrementar su capacidad de ejercer legítima y eficazmente su tarea y así ofertar a los ciudadanos un mejor nivel de vida y mejores servicios. Para esto debemos sentar las bases de lo que debe ser un sistema de gestión de calidad integral aplicable al gobierno, para así otorgar confiabilidad a su función. Cualquier ente gubernamental, ya sea entidad fe-

derivativa, dependencia, secretaría, departamento, municipio, etcétera, debería enfocarse de manera estratégica en tres elementos primordiales:

1. Considerar al ciudadano como cliente, otorgándole la preponderancia que merece.
2. Los políticos y los administradores de la función pública existen para servir a los ciudadanos, principalmente a aquellos grupos más desfavorecidos y necesitados.
3. Mejorar la gestión de la administración pública, aumentando su eficacia, su eficiencia y su efectividad social, a través de evaluaciones con indicadores estipulados en normas de gestión internacionales.

Para estos órganos y para sus funcionarios públicos, calidad debe significar competencia, profesionalidad y reconocimiento del trabajo y esfuerzo realizado. Mejorar la calidad del gobierno requiere que este aspecto se implante en todas las estructuras de gobierno y en sus tareas, en función de los niveles de competencia.

La actividad política se puede realizar con calidad si los órganos públicos establecen estrategias bien definidas y disponen de herramientas que les ayuden en la toma de decisiones. Los criterios que deberán utilizar se centrarán en factores de eficacia, eficiencia y efectividad social en la correcta atención ciudadana y su plan de trabajo.

La administración pública debe mantener el enfoque en el ciudadano, ya que se deben y dependen de ellos y por tanto deben comprender las necesidades actuales y futuras de éstos, satisfacer sus demandas y esforzarse por sobrepasar sus expectativas. Esto producirá un aumento de la eficacia en el uso de los recursos y ofrecer mejores gobiernos.

Además, simultáneamente entre los ámbitos de gobierno existen ordenamientos legales que generan una relación de proveedor a cliente en término de recursos, información y coadyuvancia que exige calidad, profesionalismo, objetividad, imparcialidad y eficiencia, que permita una adecuada articulación para el ejercicio de sus funciones.

Por todo lo anterior, se pone a consideración de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión iniciativa de

Decreto que reforma los artículos 49, 115, fracción primera, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Capítulo I De la División de Poderes

Artículo 49. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. **En cumplimiento de sus funciones, la calidad, el profesionalismo, la objetividad y la imparcialidad serán los principios que orienten su actuación.**

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Artículo Primero. Se reforman los artículos 149, 115, fracción primera, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Título Quinto De los Estados de la Federación y del Distrito Federal

Artículo 115. ...

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. **En el ejercicio de sus funciones, la calidad, profesionalismo, objetividad e imparcialidad serán los principios que orienten su actuación.** La competencia que en la Constitución se otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado.

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En el ejercicio de sus funciones, la calidad, el profesionalismo, la objetividad y la imparcialidad serán los principios que orienten su actuación. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. En el ejercicio de sus funciones, la calidad, el profesionalismo, la objetividad y la imparcialidad serán los principios que orienten su actuación.

Artículo Segundo. El presente decreto entrara en vigor el día siguiente al de su publicación en el periódico oficial de la federación.

México, DF, a 27 de noviembre de 2008.— Diputados: Carlos Madrazo Limón, Gustavo Macías Zambrano, José Rosas Aispuro Torres, Rocio Morgan Franco, José Guillermo Velázquez Gutiérrez, José Luis Contreras Coeto, Francisco Rueda Gómez (rúbricas).»

Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales.

«Que reforma y deroga diversas disposiciones del Código Penal Federal y del Código de Justicia Militar, a cargo del diputado Erick López Barriga, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Érick López Barriga, diputado federal por el estado de Michoacán, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a 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 modifican los artículos 60, 285, 289, 290, 291, 292, 316, 318, 381 y 399 del Código Penal Federal; se modifican los artículos 57 y 435, y se derogan del 325 a 337 del Código de Justicia Militar, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Recientemente, el Ejecutivo federal presentó una iniciativa de reforma constitucional. En ella, se argumentaba que el

incremento en los niveles de inseguridad e impunidad obstaculiza el desarrollo de nuestro país, ya que se alejan las inversiones, se produce temor generalizado en la sociedad, así como desconfianza en las instituciones públicas, entre otras.

Se estimó imperativo recuperar la confianza de la sociedad en las instituciones; darle la certeza de que ante la comisión de un delito, se impondrá una sanción proporcional a la conducta; y que la víctima tendrá los medios eficaces para ser restituida en sus bienes.

El Congreso de la Unión acogió los anteriores postulados y por ello la mencionada iniciativa fue aprobada por ambas Cámaras. Sin embargo, en la propia exposición de motivos se reconoce que un modelo eficaz de combate a la delincuencia no puede sustentarse sólo en mayores facultades para la autoridad policial sin control alguno; por el contrario, deben establecerse los equilibrios indispensables que exige un Estado democrático de derecho.

En el estado de derecho se asigna a la persona humana el papel de eje en torno al cual gira la actividad de las instituciones públicas, se le reconoce dotada de una dignidad tal que impide darle el tratamiento de mero objeto o instrumento para alcanzar ciertos objetivos, los poderes públicos se ponen al servicio de las personas y sólo pueden justificar su actividad en cuanto supone facilitar las condiciones necesarias para el pleno desarrollo de sus potencialidades y su efectiva participación en la sociedad. Los órganos de gobierno quedan así sujetos al imperio de la ley, de tal suerte que su actuación deja de ser discrecional, sometiénola al examen de los propios ciudadanos.

En el Estado democrático se asigna al derecho la función de realizar la justicia en la sociedad donde rige, mientras que la idea de justicia generalmente se relaciona con dar a las personas lo que les es propio y de que los procesos para ello involucren la participación en libertad e igualdad de todos los integrantes de la comunidad. Desde luego, si bien el derecho penal constituye el arma más poderosa y violenta que tiene el Estado para garantizar la convivencia pacífica en una sociedad o proteger los bienes jurídicos que se estiman fundamentales; resulta incuestionable que también cumple la función de autolimitar la potestad punitiva del propio Estado, toda vez que el respeto por la dignidad humana se traduce, en los regímenes democráticos, en barrera infranqueable para la actuación del poder público. Precisamente un aspecto que distingue a los regímenes autoritarios de los democráticos es la concepción que se tie-

ne de los poderes públicos y su relación con los gobernados: en los primeros se cree que los órganos de gobierno son autoridades investidos de poder absoluto e ilimitado, en tanto que los sujetos pasivos de su actividad reciben el tratamiento de súbditos; en los segundos, los órganos de gobierno son instituciones al servicio de los gobernados y éstos constituyen sujetos plenos de derecho y con todas las libertades que por su sola naturaleza humana merecen respeto.

Ahora bien, la libertad se conceptúa en dos sentidos: uno positivo y otro negativo. El primero consiste en la posibilidad de que los individuos hagan únicamente aquello que está expresamente permitido; el segundo, implica la potestad de realizar todo aquello que el individuo desee, siempre que no esté expresamente prohibido, diferencia que se recoge en nuestra ley fundamental, donde se advierte que los gobernados gozan de libertad negativa, mientras que a las autoridades se permite ejercer una libertad positiva.

Entonces, en el Estado democrático de derecho la actuación de los órganos de gobierno sólo puede justificarse en tanto implique poner a disposición del gobernado las condiciones necesarias para que ejerza efectivamente sus derechos fundamentales; correlativamente, los poderes públicos son acotados asignándoles un margen restringido de maniobra que impida la arbitrariedad y el abuso del poder.

En este sentido, si bien en la reforma constitucional mencionada se plantea implementar el control jurisdiccional de las determinaciones y solicitudes del Ministerio Público dentro de la averiguación previa, ello cubre únicamente un aspecto de la situación: la salvaguarda de los derechos fundamentales de imputados y víctimas u ofendidos. En otras palabras, se incluye en la norma suprema una serie de previsiones dirigidas al saneamiento procesal de las actuaciones ministeriales en fase de investigación; decisión que se justifica si tomamos en cuenta que es ahí donde pertenecen en virtud de sus implicaciones sobre los derechos fundamentales de los gobernados. En efecto, es la norma fundamental donde se establecen, entre otras cosas, los principios y reglas elementales para la sana convivencia en una sociedad determinada, permeando todos los ámbitos relacionales y definiendo así el modelo de Estado que la propia sociedad valora como deseable; en cambio, toca a la ley secundaria ocuparse de cuestiones más específicas.

Así por ejemplo, podemos establecer como derecho fundamental la propiedad privada, de manera que quien sufra afectación en tal derecho subjetivo por un acto de autoridad

—como las expropiaciones— pueda poner en marcha la actividad del órgano jurisdiccional competente —en este caso, del tribunal de control de la constitucionalidad—, para que en el proceso legal establecido en la ley secundaria, el conflicto sea resuelto y se le restituya en el pleno goce de sus derechos. Pero el patrimonio de las personas también es un bien jurídico penalmente tutelado habida cuenta de que resulta fundamental para reducir al mínimo la violencia entre los gobernados; entonces, se acude al derecho penal para sancionar a quien ilícitamente causa menoscabo en los bienes de otro, ya sea que se apodere sin consentimiento de cosas ajenas, dañe la propiedad ajena o propia en perjuicio de tercero, disponga de una cosa respecto de la cual se confiere la tenencia mas no el dominio, aproveche el error en que otro se halla o lo induzca a él para obtener un lucro indebido, entre otras.

En este orden de ideas, si bien la norma fundamental establece como derecho subjetivo público la libertad de acción que implica facultar a que toda persona haga lo que desee, ella no puede ser absoluta o carente de restricciones; tal situación resultaría en la anarquía y la prevalencia de la ley del más fuerte. Justamente por lo anterior, el derecho constituye un sistema de normas encaminadas a regular la conducta humana en una sociedad determinada, de tal suerte que tanto gobernantes como gobernados, celebran un pacto y asumen obligaciones concretas que regirán su relación. Pero en todas las sociedades y a lo largo del tiempo, algunos deciden desafiar las normas y realizan las conductas que la mayoría estima particularmente lesivas de los bienes jurídicos más importantes para la convivencia humana; entonces, la entidad del ataque y la importancia del bien jurídico amenazado justifican echar mano del instrumento más poderoso a disposición del Estado: el derecho penal.

La apertura del procedimiento de averiguación previa significa la reducción de derechos fundamentales de las personas como la presunción de inocencia, derecho introducido al ordenamiento mexicano con la suscripción de tratados internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; sin embargo, como ya se ha dicho, la intervención de los poderes públicos en la esfera de los gobernados no puede ser absoluta en un Estado democrático. Así lo establecen claramente tanto la norma suprema en su artículo 16 segundo párrafo, como la ley secundaria que se ocupa de los procedimientos penales en su numeral 113: la actuación oficiosa de los órganos de investigación de los delitos únicamente procede después de que les ha sido dada la *notitia criminis*; en otras palabras, primero debe ha-

cerse del conocimiento de la autoridad la presunta comisión de un hecho delictivo, para que ésta pueda legalmente efectuar actos de investigación.

De lo anterior se colige que en nuestro sistema jurídico la reducción de los derechos fundamentales es legítima solamente cuando resulta necesaria, proporcionada –tanto en relación a la utilidad que se persigue, como respecto del grado de sospecha en que se basa–, y adecuada; por consiguiente, la restricción del derecho a la presunción de inocencia, la inviolabilidad del domicilio, o cualquier otro acto de molestia que afecte derechos fundamentales sólo puede ser autorizada por el órgano jurisdiccional competente y luego de satisfacerse requisitos tendientes a dar sustento racional y justificación a la medida. Todo ello exige una serie de diligencias de investigación preliminares y hace insuficiente la sola delación, el anónimo, o la sospecha infundada para proceder en contra del gobernado.

Por otro lado, la función de protección de los bienes jurídicos es cumplida por el derecho penal a través de la prevención general positiva, es decir, generando en la población la confianza y la plena convicción de que las normas rigen para todos y que su quebrantamiento trae aparejadas consecuencias jurídicas específicas; lo anterior habida cuenta de que el respeto por la dignidad humana impide instrumentalizar al sujeto –como en la prevención general negativa– poniéndolo como ejemplo para desalentar a sus semejantes.

Queda claro que además de establecer normas, principios y reglas, el derecho penal efectúa valoraciones: de todo el universo de conductas humanas posibles, se eligen aquellas que la mayoría considera disvaliosas y conmina su realización con penas o medidas de seguridad. Pero aún dentro de estas últimas, unas merecen un reproche mayor que otras: no reciben la misma repulsa un robo simple, que uno cometido con violencia; igualmente, entre distintos delitos existe un grado de injusto diverso: se considera más grave el homicidio que el daño en las cosas, por poner un par de ejemplos. De la misma forma, resulta injusto dar el mismo tratamiento a quien, siendo un particular, comete un delito y a aquel que decide violar la ley aprovechándose de su calidad de servidor público; con mayor razón si se trata de un miembro de las fuerzas armadas o de una corporación policiaca y lo hace en el ejercicio de sus funciones.

El Código Penal Federal en su Título décimo: *Delitos cometidos por servidores públicos*, contempla los ilícitos de ejercicio indebido del servicio público (a. 214), abuso de

autoridad (a. 215), desaparición forzada de personas (a. 215-A), coalición de servidores públicos (a. 216), uso indebido de atribuciones y facultades (a. 217), concusión (a. 218), intimidación (a. 219), ejercicio abusivo de funciones (a. 220), tráfico de influencia (a. 221), cohecho (a. 222), peculado (a. 223), y enriquecimiento ilícito (a. 224); empero, el énfasis de la criminalización persigue salvaguardar la buena marcha de las funciones públicas o los intereses de la administración gubernamental, constituyendo lo que se conoce como «delitos especiales», pues la calidad específica del sujeto activo es parte de la descripción típica.

En cambio, existen delitos que pueden ser cometidos por cualquier persona, lo cual no impide que cuando son realizados por cierta clase de sujetos merezcan un mayor reproche, pues por ejemplo, no puede tolerarse que en el marco de la actividad contra la delincuencia, los servidores públicos abusen de sus facultades o peor aún, cometan ellos mismos actos delictuosos.

La sensación de inseguridad, el sentimiento de agravio y la impunidad campeante lleva al común de la población a racionalizar e incluso justificar que los delincuentes deban padecer cierto grado de sufrimientos o que la legislación es demasiado benigna al concederles múltiples derechos. No obstante, en un auténtico Estado democrático de derecho, la vigencia de los derechos fundamentales de las personas no están sujetos a su buen comportamiento, sino que les son inherentes por el solo hecho de pertenecer al género humano; además, la ley establece con precisión los procedimientos y las sanciones que corresponden a quien comete un delito y no se puede promover el respeto a la ley, violándola.

En el caso del estado de Michoacán, la Comisión Estatal de Derechos Humanos tiene documentadas al menos media centena de quejas por actos ilícitos cometidos por miembros de las fuerzas armadas y corporaciones policíacas como la entrada y registro a domicilios sin orden de la autoridad competente, el robo de objetos y dinero en tales “diligencias”, el daño de inmuebles y vehículos de los “sospechosos”, o la detención ilegal de personas; actos en los que no se encuentra nada ilícito o que para justificar la brutalidad empleada, se afirma haber encontrado mariguana o armas, objetos que los imputados alegan les fueron “sembrados” por los propios agentes que efectuaron la detención, con lo que se llevan dudas acerca de su licitud y admisibilidad en un proceso debidamente instruido. De igual forma, en otros estados de la República han sido muertos y lesionados civiles desarmados en “retenes”

montados por sujetos uniformados como miembros del ejército pero que al paso de las “investigaciones” realizadas por el personal del propio instituto armado, se atribuyen a personas ajenas a él; situación que genera desconfianza en la población y la percepción de que se trata más bien de actos de encubrimiento, pues el denominador común es la inexistencia de averiguaciones previas técnicamente integradas, de investigaciones serias que fundamenten una sospecha racional, la ausencia de autorización judicial para tales actos de molestia –no obstante la exigencia constitucional expresa–, la indefensión total de los gobernados frente a “las autoridades”, y la arbitrariedad de éstas.

La iniciativa que se somete a la consideración de esta soberanía contempla modificar los artículos relativos al allanamiento de morada, robo, daño en las cosas, lesiones y homicidio cometidos por un servidor público, miembro de las fuerzas armadas o de cualquier corporación policíaca, o quien se haga pasar como miembro de ellas o se ostente como tal sin serlo; cambio consistente en agravar las penas asignadas para ser congruentes, primero, con la política criminal adoptada en las últimas dos décadas y segundo, con el diverso grado del injusto que suponen frente a los cometidos por la delincuencia común. En el caso de lesiones y homicidio, se hace la precisión en el sentido de que las conductas sancionables son aquellas que se ejecutan en contra del ordenamiento jurídico y por eso se exige que sean “injustificadas”; así, el criterio para determinar si son apegadas a derecho o no, será la valoración judicial atendiendo a las causas de justificación ya establecidas en el propio código penal y que operan para todos los justiciables. Con ello, se conjura el fantasma de la tan socorrida desventaja de las autoridades frente a la delincuencia: se aplican las mismas reglas para gobernados y servidores públicos.

De la misma forma, tomando como base la disposición contenida en el artículo 13 parte final de nuestra ley fundamental, en el sentido de que cuando en la comisión de un delito contra la disciplina militar se involucre una persona ajena a las fuerzas armadas, habrá de conocer del caso el tribunal civil correspondiente; así como la garantía de imparcialidad prevista en el artículo 17 de la Constitución federal, se propone modificar el artículo 57, fracción II, del Código de Justicia Militar para extraer de la competencia de los tribunales militares los casos en los que miembros de las fuerzas armadas cometan delitos en contra de civiles. Esto habida cuenta de que el fuero de guerra supone la tutela de la disciplina militar como bien jurídico, mas los actos ilícitos perpetrados por los miembros de las fuerzas ar-

madadas contra civiles fuera de un conflicto armado de los sancionados por el derecho internacional, lesionan bienes jurídicos y derechos que sobrepasan, y con mucho, la buena marcha de las actividades castrenses.

La cada vez mayor injerencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública coloca a sus miembros en un mayor contacto con la población, en tanto que al ser entrenados para llevar a cabo operaciones bélicas y no policiales, eleva el riesgo de que vulneren no sólo derechos fundamentales de éstos, sino hasta la integridad física de los gobernados. Por otro lado, la justicia militar es una caja negra para la ciudadanía en general, ya que sus tribunales son particularmente opacos y ajenos al escrutinio público que se espera de los órganos democráticos; más aún, su imparcialidad es cuestionable toda vez que se integran por militares que someten a juicio a sus colegas frente a las pretensiones de un civil –es decir, alguien ajeno a su comunidad de intereses–, y responden directamente a las instrucciones del Secretario correspondiente, pues son nombrados por él careciendo de autonomía e imparcialidad; situación que se explica si tomamos en cuenta que el diseño de la estructura de los tribunales militares se remonta a principios del siglo pasado en un contexto económico, político y social muy diferente al actual.

Por último, es preciso tomar en cuenta que en el Estado democrático de derecho se considera que los destinatarios de las normas penales no son sólo a quienes se imputa haber intervenido en la realización de delitos, sino también aquellos que resienten tales conductas y sus efectos: las víctimas y ofendidos; visión que en modo alguno recoge el Código de Justicia Militar, donde la víctima y el ofendido ni siquiera son partes, mucho menos cuentan con derechos para intervenir efectivamente en el proceso penal, dejándose lo relativo a la reparación del daño a los tribunales civiles que poco pueden ofrecer a los afectados cuando los presuntos responsables son absueltos por los órganos militares sin haberlos tenido en cuenta. Precisamente tal estado de indefensión provocó la reforma de la Constitución federal para permitir que las víctimas u ofendidos por un delito estén en posibilidades de impugnar la constitucionalidad de las resoluciones tanto del Ministerio Público como del órgano jurisdiccional cuando con ello se afecte su derecho a la reparación del daño.

En atención a lo anterior, se sugiere eliminar el segundo párrafo del citado preceptivo con el fin de que los delitos cometidos por los miembros de las fuerzas armadas sean juzgados por tribunales con la suficiente transparencia, im-

parcialidad, y mediante leyes más modernas que den mayor atención a la víctima u ofendido del delito, ya que la actuación del agente no tiene lugar en un contexto de combate dentro de un conflicto bélico sancionado por el derecho nacional e internacional, sino en operaciones que según la norma suprema deben limitarse al apoyo de las instituciones de procuración de justicia y prevención del delito.

Se puede argumentar que con la reforma que se propone, la autoridad se inhiba para combatir la delincuencia, sin embargo, ello implica una falacia: en primer lugar, porque todos los ciudadanos estamos sujetos a las mismas disposiciones y sin embargo, nadie estima que sea posible acusar y condenar injustamente a cualquier persona por hechos semejantes, de manera que racionalmente no se puede sostener que sí ocurrirá en el caso de los agentes encargados de hacer cumplir la ley. En segundo lugar, porque los actos que se contemplan ya son considerados como delitos, lo único que se introduce es la agravante al ser ejecutados por servidores públicos o haciéndose pasar por ellos, de tal suerte que no se crea incertidumbre ni se reduce el margen de maniobra de la autoridad: simplemente se busca una correcta valoración y el tratamiento congruente con ella, para los ilícitos que ya son previstos en el Código Penal. En tercer lugar, porque cotidianamente escuchamos loas y apologías respecto a la pureza, confiabilidad y eficiencia de nuestro sistema judicial; de manera que introducir dudas sobre su funcionamiento en estos casos parece más bien excusa para solapar los abusos y mantener la impunidad de malos servidores públicos.

Si bien es cierto que la delincuencia ha cobrado especial fuerza y significa un muy importante desafío para el Estado mexicano, ello en modo alguno implica abandonar el modelo de libertades y sujeción del gobierno al imperio de la ley so pretexto de conseguir seguridad; los que han elegido ese camino han perdido todo: sus libertades y la seguridad. En este orden de ideas, es ilógico sostener que el combate a la criminalidad pasa por elevar las penas y sin embargo, mantener sanciones muy bajas para los delitos comunes cometidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones: el desvalor en cada caso es diferente. Igualmente, si se afirma que incrementando las penas se inhibe a los ciudadanos para que cometan ilícitos, no existe razón alguna para suponer que en el caso de los servidores públicos ocurra lo contrario y deba preferirse mantener el status quo.

En virtud de lo anterior, con fundamento en el contenido de los artículos 71, fracción II, 72 apartado H, y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de:

Decreto por el que se modifican los artículos 60, 285, 289, 290, 291, 292, 316, 318, 381 y 399 del Código Penal Federal; se modifican los artículos 57 y 435, y se derogan del 325 a 337 del Código de Justicia Militar.

Primero. Se modifican los artículos 60, 285, 289, 290, 291, 292, 316, 318, 381 y 399 del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

“Artículo 60. En los casos de delitos culposos se impondrá hasta la cuarta parte de las penas y medidas de seguridad asignadas por la ley al tipo básico del delito doloso, con excepción de aquéllos para los que la ley señale una pena específica. Además, se impondrá, en su caso, suspensión hasta de diez años, o privación definitiva de derechos para ejercer profesión, oficio, autorización, licencia o permiso.

Las sanciones por delitos culposos sólo se impondrán en relación con los delitos previstos en los siguientes artículos: 150, 167, fracción VI, 169, 199 Bis, 289, parte segunda, 290, 291, 292, 293, 302, 307, 323, 397, 399, 414, primer párrafo y tercero en su hipótesis de resultado, 415, fracciones I y II y último párrafo en su hipótesis de resultado, 416, 420, fracciones I, II, III y V, y 420 Bis, fracciones I, II y IV de este Código.

Cuando a consecuencia de actos u omisiones culposos, calificados como graves, que sean imputables al personal que preste sus servicios en una empresa ferroviaria, aeronáutica, naviera o de cualesquiera otros transportes de servicio público federal o local, se causen homicidios de dos o más personas, la pena será de cinco a veinte años de prisión, destitución del empleo, cargo o comisión e inhabilitación para obtener otros de la misma naturaleza. Igual pena se impondrá cuando se trate de transporte de servicio escolar.

Si en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, un servidor público, miembro de las fuerzas armadas o de cualquier corporación policiaca, o quien se haga pasar como miembro de ellas o se ostente como tal sin serlo, infiere culposamente lesiones o le es imputable un homicidio, la pena se aumentará una mitad de la que correspondería según los artículos 289 parte segunda, 290, 291, 292, 293, 302 y 307 de este código.

La calificación de la gravedad de la culpa queda al prudente arbitrio del juez, quien deberá tomar en consideración las circunstancias generales señaladas en el artículo 52, y las especiales siguientes:

I. La mayor o menor facilidad de prever y evitar el daño que resultó;

II. El deber del cuidado del inculpado que le es exigible por las circunstancias y condiciones personales que el oficio o actividad que desempeñe le impongan;

III. Si el inculpado ha delinquido anteriormente en circunstancias semejantes;

IV. Si tuvo tiempo para obrar con la reflexión y cuidado necesarios, y

V. El estado del equipo, vías y demás condiciones de funcionamiento mecánico, tratándose de infracciones cometidas en los servicios de empresas transportadoras, y en general, por conductores de vehículos.

VI. (Se deroga).”

“**Artículo 285.** Se impondrán de un mes a dos años de prisión y multa de diez a cien pesos, al que, sin motivo justificado, sin orden de autoridad competente y fuera de los casos en que la ley lo permita, se introduzca, furtivamente o con engaño o violencia, o sin permiso de la persona autorizada para darlo, a un departamento, vivienda, aposento o dependencias de una casa habitada.

Si en el allanamiento interviene un servidor público, miembro de las fuerzas armadas o de cualquier corporación policiaca, se le impondrá de tres a siete años de prisión; de cincuenta a cien días multa; destitución del empleo, cargo o comisión desempeñados e inhabilitación para ejercer cualquier empleo, cargo o comisión públicos por un periodo igual a la pena de prisión asignada. Cuando el agente se haga pasar como miembro de las mencionadas instituciones o se ostente como tal sin serlo, se le impondrá de tres a siete años de prisión y multa de cincuenta a cien días.”

“**Artículo 289.** Al que infiera una lesión que no ponga en peligro la vida del ofendido y tarde en sanar menos de quince días, se le impondrán de tres a ocho meses de prisión, o de treinta a cincuenta días multa, o ambas sanciones a juicio del juez. Si tardare en sanar más de quince días, se

le impondrán de cuatro meses a dos años de prisión y de sesenta a doscientos setenta días multa.

En estos casos, el delito se perseguirá por querrela, salvo en el que contempla el artículo 295, en cuyo caso se perseguirá de oficio.

Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas un servidor público, miembro de las fuerzas armadas o de cualquier corporación policiaca provoque injustificadamente lesiones que tarden en sanar más de quince días, se le aplicará de dos a cinco años de prisión, de setenta y cinco a ciento cincuenta días multa, así como destitución e inhabilitación para ejercer cualquier empleo, cargo o comisión públicos por un periodo igual a la pena de prisión decretada. Si el agente se hace pasar como miembro de las mencionadas instituciones o se ostenta como tal sin serlo, se le impondrá de dos a cinco años de prisión, de setenta y cinco a ciento cincuenta días multa. Si las lesiones ponen en peligro la vida, las penas de prisión y la pecuniaria se aumentarán hasta en una mitad en cualquier caso.”

“**Artículo 290.** Se impondrán de dos a cinco años de prisión y multa de cien a trescientos pesos, al que infiera una lesión que deje al ofendido cicatriz en la cara, perpetuamente notable. **Cuando el sujeto activo sea servidor público, miembro de las fuerzas armadas o de cualquier corporación policiaca, se haga pasar como miembro de ellas o se ostente como tal sin serlo, e infiera injustificadamente la lesión antedicha, la pena de prisión se aumentará hasta en una mitad y la pecuniaria será de cien a doscientos días multa.”**

“**Artículo 291.** Se impondrán de tres a cinco años de prisión y multa de trescientos a quinientos pesos, al que infiera una lesión que perturbe para siempre la vista, o disminuya la facultad de oír, entorpezca o debilite permanentemente una mano, un pie, un brazo, una pierna, o cualquier otro órgano, el uso de la palabra o alguna de las facultades mentales.

En caso de que el agente sea servidor público, miembro de las fuerzas armadas o de cualquier corporación policiaca, se haga pasar como miembro de ellas o se ostente como tal sin serlo, e infiera injustificadamente la lesión descrita en el párrafo anterior, la pena de prisión se aumentará hasta en una mitad y la pecuniaria será de ciento cincuenta a doscientos cincuenta días multa.”

“**Artículo 292.** Se impondrán de cinco a ocho años de prisión al que infiera una lesión de la que resulte una enfermedad segura o probablemente incurable, la inutilización completa o la pérdida de un ojo, de un brazo, de una mano, de una pierna o de un pié, o de cualquier otro órgano; cuando quede perjudicada para siempre, cualquiera función orgánica o cuando el ofendido quede sordo, impotente o con una deformidad incorregible. Se impondrán de seis a diez años de prisión, al que infiera una lesión a consecuencia de la cual resulte incapacidad permanente para trabajar, enajenación mental, la pérdida de la vista o del habla o de las funciones sexuales.

Si el sujeto activo es servidor público, miembro de las fuerzas armadas o de cualquier corporación policiaca, se haga pasar como miembro de ellas o se ostente como tal sin serlo, e infiera injustificadamente la lesión arriba mencionada, la pena de prisión se aumentará hasta en una mitad.”

“**Artículo 316.** Se entiende que hay ventaja:

- I. Cuando el delincuente es superior en fuerza física al ofendido y éste no se halla armado;
- II. Cuando es superior por las armas que emplea, por su mayor destreza en el manejo de ellas, por el número de los que lo acompañan, **o por ser miembro de las fuerzas armadas o de cualquier corporación policiaca;**
- III. Cuando se vale de algún medio que debilita la defensa del ofendido, y
- IV. Cuando éste se halla inerme o caído y aquél armado o de pie.

La ventaja no se tomará en consideración en los tres primeros casos, si el que la tiene obrase en defensa legítima, ni en el cuarto, si el que se halla armado o de pie fuera el agredido, y, además, hubiere corrido peligro de su vida por no aprovechar esa circunstancia.”

“**Artículo 318.** La alevosía consiste: en sorprender intencionalmente a alguien de improviso, o empleando asechanza u otro medio que no le dé lugar a defenderse ni evitar el mal que se le quiera hacer. **Igualmente, se considera cometido el delito con alevosía, cuando el agente se hace pasar por miembro de las fuerzas armadas o de cualquier corporación policiaca sin serlo.”**

“**Artículo 381.** Además de la pena que le corresponda conforme a los artículos 370 y 371, se aplicarán al delincuente las penas previstas en este artículo, en los casos siguientes:

...

XVII. Cuando en los actos mencionados participe algún servidor público, miembro de las fuerzas Armadas o de cualquier corporación policiaca; o sea ex miembro de ellas.

En los supuestos a que se refieren las fracciones I, II, III, IV, V, VI, XI, XII, XIII, XIV y XV, hasta cinco años de prisión.

En los supuestos a que se refieren las fracciones VII, VIII, IX, X y XVI, de dos a siete años de prisión.

En el supuesto a que se refiere la fracción XVII, prisión de tres a ocho años y en su caso, inhabilitación para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos por un período igual al total de la pena de prisión impuesta.”

“**Artículo 399.** Cuando por cualquier medio se causen daño, destrucción o deterioro de cosa ajena, o de cosa propia en perjuicio de tercero, se aplicarán las sanciones del robo simple.

Cuando el sujeto activo sea servidor público, miembro de las Fuerzas Armadas o de cualquier corporación policiaca, se haga pasar como miembro de ellas o se ostente como tal sin serlo, y cause injustificadamente daño, destrucción o deterioro de cosa ajena, se sancionará conforme a lo dispuesto en la fracción XVII del artículo 381 de este código.”

Segundo. Se modifica el artículo 57, se derogan del 325 al 337, y se reforma el 435 del Código de Justicia Militar, para quedar como sigue:

“**Artículo 57.** Son delitos contra la disciplina militar:

- I. Los especificados en el Libro Segundo de este Código;
- II. Los del orden común o federal, cuando en su comisión haya concurrido cualquiera de las circunstancias que enseguida se expresan:

a). Que fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo, **siempre y cuando el sujeto pasivo del ilícito o de la conducta no sea un civil, trátase de persona física o moral;**

b). Que fueren cometidos por militares en un buque de guerra o en edificio o punto militar u ocupado militarmente, siempre que, como consecuencia, se produzca tumulto o desorden en la tropa que se encuentre en el sitio donde el delito se haya cometido o se interrumpa o perjudique el servicio militar;

c). Que fueren cometidos por militares en territorio declarado en estado de sitio o en lugar sujeto a la ley marcial conforme a las reglas del derecho de la guerra;

d). Que fueren cometidos por militares frente a tropa formada o ante la bandera;

e). Que el delito fuere cometido por militares en conexión con otro de aquellos a que se refiere la fracción I, **siempre y cuando el sujeto pasivo del ilícito o de la conducta no sea un civil, trátase de persona física o moral.**

Los delitos del orden común que exijan querrela necesaria para su averiguación y castigo, no serán de la competencia de los tribunales militares, sino en los casos previstos en los incisos (c) y (e) de la fracción II.”

“Artículo 325. (Derogado)”

“Artículo 326. (Derogado)”

“Artículo 327. (Derogado)”

“Artículo 328. (Derogado)”

“Artículo 329. (Derogado)”

“Artículo 330. (Derogado)”

“Artículo 331. (Derogado)”

“Artículo 332. (Derogado)”

“Artículo 333. (Derogado)”

“Artículo 334. (Derogado)”

“Artículo 335. (Derogado)”

“Artículo 336. (Derogado)”

“Artículo 337. (Derogado)”

“Artículo 435. La facultad de declarar que un hecho es o no delito del fuero de guerra, corresponde exclusivamente a los tribunales militares **siempre y cuando el sujeto pasivo del ilícito o de la conducta no sea un civil, trátase de persona física o moral.** A dichos tribunales toca también declarar la inocencia o culpabilidad de las personas y aplicar las penas que las leyes señalen.

Sólo aquella declaración se tendrá como verdad legal.”

Transitorio

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

Palacio Legislativo, San Lázaro, a 27 de noviembre de 2008.— Diputado Erick López Barriga (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Justicia, y de Defensa Nacional.

«Que reforma los artículos 7o., 32 y 35 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, a cargo del diputado Alberto Amador Leal, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

El suscrito, diputado federal integrante de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los artículos 55 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma los artículos 7, 32 y 35 *in fi-*

ne de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, a efecto de armonizar sus disposiciones con la distribución de competencias legislativas en materia penal actualizada a partir de la expedición del nuevo Código Penal para la Ciudad de México de 2002.

1. Exposición de Motivos

Antecedentes

El 14 de agosto de 1931 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Penal, redactado por la comisión presidida por el maestro José Ángel Ceniseros; fue el tercero en nuestra historia legislativa, precedido por el Código de Antonio Martínez de Castro, de 1871, y el Código Almaraz, de 1929.

Conforme a lo previsto en la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, vigente en la época, el Congreso General se hallaba investido con las atribuciones propias de una legislatura local para el Distrito Federal, de suerte tal que el “Código Ceniseros” tendría una doble atribución competencial: del fuero federal para toda la república, y del fuero común para la Ciudad de México.

El texto actualmente en vigor del artículo 122, Base Primera, fracción V), inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entronizado al texto de la Constitución mediante reforma de 1996, atribuye a un órgano local del Distrito Federal facultad para tipificar las conductas penales; fundamento con base en el cual la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expidió, por medio del decreto del 3 de julio de 2002, el Código Penal para la Ciudad de México, que entró en vigor a los 120 días de haberse publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 16 de julio del mismo año.

El artículo quinto transitorio del referido decreto establece la abrogación del Código Penal de 1931, precepto que, por lo demás, carece de correcta técnica legislativa ya que, de conformidad con el principio de autoridad formal de la ley que se consagra en el artículo 71 constitucional, la Asamblea Legislativa no puede abrogar un decreto expedido por el Congreso General.

La interpretación correcta del referido transitorio, que por lo demás dejó al Distrito Federal sin legislación penal aplicable por 120 días, sería en el sentido de que la expedición del Código Penal de 2002 actualizó el supuesto contenido en el artículo 122 constitucional, cuya vigencia quedó sus-

pendida hasta en tanto el nuevo órgano competente expidiese la legislación aplicable; sólo hasta entonces quedarían derogados del Código Penal de 1931 los tipos penales concernientes al fuero común, continuando su plena vigencia por lo que respecta a los delitos del ámbito federal; lo anterior, en virtud de que el Congreso General habría perdido el carácter de legislatura local para la Ciudad de México en los términos de la reforma constitucional que entronizó el texto en vigor del artículo 122.

El decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 13 de abril de 2007, por medio del cual se derogan del Código Penal Federal los delitos de difamación, calumnia e injurias y que se tipificaban en los artículos 350 a 363 de dicho ordenamiento, resultaba del todo ocioso, ya que por ser estos delitos del fuero común, habrían quedado derogados del referido código federal. A los 120 días de haberse publicado en la Gaceta, el Código Penal para el Distrito Federal vigente, en virtud de lo señalado en su artículo quinto transitorio en relación con lo dispuesto en el artículo 122 constitucional.

Por los motivos expuestos, habría resultado ocioso del todo el decreto por medio del cual se derogó de dicho ordenamiento el delito de adulterio, ya que no existen adulterios del ámbito de competencia de las autoridades federales, resultando asimismo ocioso que se pretenda o se haya pretendido debatir en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos la derogación en el Código Penal Federal del tipo penal de aborto, o la exclusión de responsabilidad en la conducta tipificada como homicidio por la asistencia pasiva a enfermos terminales, toda vez que el aborto y el homicidio, igual que el adulterio, la calumnia, la difamación y las injurias, son delitos del fuero común.

Planteamiento del problema

En la actualidad, el texto de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada remite como aplicación supletoria a ella, en los artículos 7o., 32 y 35 *in fine*, al “Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la república en materia del fuero federal”; supletoriedad que era plenamente aplicable al momento de expedirse la ley en cuestión, el 7 de noviembre de 1996, pero que es materia de muy diversas consideraciones a partir de la expedición, en 2002, del nuevo Código Penal para la Ciudad de México. Es de destacarse que la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada ha sido materia de reformas con posterioridad a ese año, como la que tuviera el 27 de noviembre de 2007 sin que, por lo demás, este poder hubiese reparado

en las implicaciones que pudieren resultar por la remisión a un ordenamiento que ha variado sustancialmente en los alcances de su aplicación.

Emblemático en la lucha contra el crimen organizado, el juez Giovanni Falcone impartió a cargo del Instituto Nacional de Ciencias Penales un trascendente ciclo de conferencias en el auditorio México de la Procuraduría General de la República entre el 11 y el 13 de septiembre de 1990, en las que, entre otros, expresó los siguientes conceptos:

Respecto a la creación de un único instrumento normativo –contra el crimen organizado–, puedo decir que la experiencia italiana va en este sentido. Nosotros tenemos una ley antidrogas desde 1975, de la que la de junio de 1990 no es sino una reforma. El problema, que es seguramente italiano, pero creo que tiene que ver con todos los países, radica en armonizar las innovaciones de esta ley de manera coherente con todo el ordenamiento jurídico porque, de otra manera, se pueden crear fricciones y hacer menos eficaz la propia ley antidrogas.

Fue ultimado en la periferia de su natal Palermo, poco tiempo después de haber vertido tales asertos en nuestro país. Las conferencias pronunciadas en México constituyeron para nosotros los primeros esbozos en la elaboración de la ley sobre la materia que actualmente nos rige; y que a la fecha, en contravención de las advertencias de Falcone, establece:

Artículo 7o. Son aplicables supletoriamente a esta ley las disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal en materia común, y para toda la república en materia de fuero federal, las del Código Federal de Procedimientos Penales y las de la legislación que establezca las normas sobre ejecución de penas y medidas de seguridad, así como las comprendidas en leyes especiales.

Artículo 32. Los bienes asegurados se pondrán a disposición del juez de la causa, previa determinación del Ministerio Público de la Federación de las medidas provisionales necesarias para su conservación y resguardo, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 40, 41 y 193 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la república en materia del fuero federal, y 181 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Artículo 35. ...

En la imposición de las penas, así como en el otorgamiento de los beneficios a que se refiere este artículo, el juez tomará en cuenta, además de lo que establecen los artículos 51 y 52 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal, la gravedad de los delitos cometidos por el colaborador...

2. Contenido de la iniciativa

Como es objeto de la presente iniciativa armonizar las disposiciones contenidas en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, con la distribución de competencias en materia penal actualizada a partir de la expedición del Código Penal para la Ciudad de México de 2002, se somete a consideración de esta asamblea la modificación de los artículos 7o., 32 y 35 *in fine* del citado ordenamiento a efecto de que queden redactados en los siguientes términos:

Artículo 7o. Son aplicables supletoriamente a esta ley las disposiciones del **Código Penal Federal**, las del Código Federal de Procedimientos Penales y las de la legislación que establezca las normas sobre ejecución de penas y medidas de seguridad, así como las comprendidas en leyes especiales.

Artículo 32. Los bienes asegurados se pondrán a disposición del juez de la causa, previa determinación del Ministerio Público de la Federación de las medidas provisionales necesarias para su conservación y resguardo, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 40, 41 y 193 del **Código Penal Federal** y 181 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Artículo 35. ...

En la imposición de las penas, así como en el otorgamiento de los beneficios a que se refiere este artículo, el juez tomará en cuenta, además de lo que establecen los artículos 51 y 52 del **Código Penal Federal**, la gravedad de los delitos cometidos por el colaborador...

Con fundamento en la anterior exposición de motivos, se somete a consideración plenaria de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:

Único. Se reforman los artículos 7o., 32 y 35 *in fine* de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para quedar como sigue:

Artículo 7o. Son aplicables supletoriamente a esta ley las disposiciones del **Código Penal Federal**, las del Código Federal de Procedimientos Penales y las de la legislación que establezca las normas sobre ejecución de penas y medidas de seguridad, así como las comprendidas en leyes especiales.

Artículo 32. Los bienes asegurados se pondrán a disposición del juez de la causa, previa determinación del Ministerio Público de la Federación de las medidas provisionales necesarias para su conservación y resguardo, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 40, 41 y 193 del **Código Penal Federal** y 181 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Artículo 35. ...

En la imposición de las penas, así como en el otorgamiento de los beneficios a que se refiere este artículo, el juez tomará en cuenta, además de lo que establecen los artículos 51 y 52 del **Código Penal Federal**, la gravedad de los delitos cometidos por el colaborador...

Transitorio

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

Palacio Legislativo, a 27 de noviembre de 2008.— Diputado Alberto Amador Leal (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Seguridad Pública.

«Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Emilio Flores Domínguez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

El suscrito, Emilio Ramón Ramiro Flores Domínguez, diputado 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 en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de este Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 64 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reforman los artículos 11, 20 y 67; se adiciona el artículo 11 Bis de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman los artículos 21, 105 y 107 del Reglamento para el Gobierno Interior de los Estados Unidos Mexicanos, que se sustenta en la siguiente

Exposición de Motivos

Para esto nació Acción Nacional, como un conjunto de ciudadanos dispuestos a cumplir su deber político, comprometidos con rescatar la actividad política de la arbitrariedad y el desorden, y a propiciar, por vías civilizadas y pacíficas, una patria noble y justa.

Luís H. Álvarez.

La dignidad es un elemento constitutivo del ser humano. Por el sólo hecho de existir, cada persona debe ser reconocida y respetada como el centro y razón de ser de la vida social y política. El respeto a la dignidad humana hace de toda persona acreedora de un conjunto de derechos naturales que le permiten realizar su destino material y espiritual. Eso quiere decir que ninguna sociedad o Estado tiene la facultad de otorgar, sino de reconocer, dichos derechos.

La búsqueda del bien común no es más que la medida en que una comunidad o Estado garantiza que todos sus integrantes tengan la capacidad de desarrollarse integralmente. La idea de justicia, o de que cada quien recibe lo que es suyo según sus fines existenciales, emana de la idea de bien

común. En ausencia de aquella, es decir, en un clima donde la justicia no tiene fuerza y la fuerza no tiene justicia, donde la legalidad -las leyes- y el orden de las cosas favorecen a unos cuantos a expensas de otros, la persona tiene el imperativo moral de apelar al principio de legitimidad de un gobierno, el cual permite su continuidad en la medida que ejerza el poder con responsabilidad, teniendo como fin último el bien común.

La legitimidad es el principio que sustenta la existencia de un Estado construido por y para los ciudadanos mediante mecanismos democráticos. Eso quiere decir que la legitimidad, moralmente, es superior a la legalidad. En este sentido, el concepto de resistencia civil pacífica surge como necesidad de oposición a un orden de las cosas, siempre y cuando no se atente contra la dignidad humana.

La resistencia civil pacífica solamente es legítima, o tiene sentido, cuando su fin último es la procuración de justicia para todos, es decir, el bien común. El fin nunca justifica los medios.

De ahí la naturaleza pacifista de la resistencia civil, ésta no puede, ni debe, ejercer violencia alguna, porque de hacerlo atentaría contra la dignidad humana, fomentando el caos, el desorden y la injusticia, elementos contra los que lucha y que explican su razón de ser.

Así, las recientes acciones planteadas y realizadas por el Frente Amplio Progresista, no pueden, de ninguna manera, ser consideradas cabalmente como resistencia civil. Lo anterior, debido a que dichas acciones atentan directamente contra las instituciones de la república y constituyen un intento por sabotear los procedimientos políticos democráticos de nuestro país. Ante el asalto al Congreso, los legisladores de ambas cámaras tuvieron que sesionar en sedes alternas, estas acciones claramente implican que no se pretende únicamente evitar que se legisle en una materia en concreto, sino confrontar directamente al Estado. Dicho movimiento busca provocar a otros actores, a fin de que sus acciones sean enfrentadas, e incluso reprimidas, y de esta forma mantenerse en el centro del espacio público, sin importar que se genere una situación sociopolítica de caos y polarización.

El principal mecanismo de resistencia de dicho movimiento ha sido el secuestro del Congreso, violentando tanto el principio constitucional de representatividad democrática, como una estructura legítima y legal del sistema político mexicano y, con ello, la soberanía de nuestro pueblo. La to-

ma de tribuna no es sino un acto de fuerza por parte de una minoría, por lo tanto, su naturaleza violenta es indiscutible. Sus acciones muestran una clara estrategia de confrontación contra las instituciones de nuestra democracia y su verdadero fin es la confusión, el caos político y el quebrantamiento de las instituciones democráticas.

Históricamente, la clausura de los Congresos resulta en una vulnerabilidad de las instituciones políticas, es por ello que la disciplina parlamentaria constituye un factor decisivo en la construcción de una representación democrática, que se encuentra determinada por el marco institucional adoptado por el Congreso para garantizar la convivencia civilizada de sus miembros.

Dos son las tareas centrales de todo congreso o parlamento: el control del gobierno y la elaboración de las leyes. En un régimen presidencialista como el mexicano, normalmente se pensaba en la segunda función, y muy pocas veces en la primera. Y era natural, porque lo más que hacía el Poder Legislativo era procesar las iniciativas de leyes provenientes del Ejecutivo, pero poco o nada se hacía en materia de control gubernamental. Esta situación ha venido cambiando, y son cada día más los actos en los que las facultades del presidente de la República quedan acotadas y, aún su práctica política en la que usaba facultades reales, que no formales, el propio presidente ha decidido prescindir de ellas.

En el surgimiento del parlamento en Inglaterra, siglo XIII, por contraste, estaba en primerísimo término la necesidad de establecer límites al poder absoluto del rey. El equilibrio de poderes se gestó, desde entonces, como una señal fundamental del desarrollo democrático en occidente. Porque como ha sostenido Giovanni Sartori “Democracia es poder dividido”.¹

Mundialmente² las disposiciones relativas a la disciplina parlamentaria se articulan alrededor de tres bloques:

- a) Sanciones por incumplimiento de los deberes propios del parlamentario.
- b) Llamadas a la cuestión y al orden.
- c) Orden en el recinto parlamentario.

La estructura formal generalmente adoptada en los parlamentos es, en relación a la normativa disciplinaria, en la inmensa mayoría de los casos, idéntica. Consiste en agrupar

dentro del título dedicado a las disposiciones generales de funcionamiento, las correspondientes a la disciplina parlamentaria, normalmente en un capítulo dividido en tres secciones, que abarcan las destinadas a establecer las sanciones por el incumplimiento de los deberes de los diputados, las llamadas a la cuestión y el orden, y el orden dentro del recinto parlamentario.

En la disciplina de los parlamentarios destacan los siguientes aspectos:

a) La gran semejanza de la regulación que se manifiesta llamativamente.

b) La disciplina de distintos órganos y de los diversos grupos parlamentarios constituidos al interior de la Cámara, en función de la acción que es objeto de la disciplina: el presidente; que actúa en los casos menos graves pero con eficacia inmediata: retirada del uso de la palabra, expulsión de la sesión, prohibición de la asistencia en la sesión o sesiones inmediatas, expulsión de espectadores, e incluso desalojo de las galerías donde se ubica el público; la mesa, que decide la suspensión de todos, o algunos, derechos del diputado indisciplinado y propone sanciones para que sean adoptadas por el Pleno; el Pleno que decide en votación la suspensión temporal de los derechos económicos o políticos del diputado en los supuestos más graves; los grupos parlamentarios que son oídos, a través de sus coordinadores o portavoces, cuando en las reuniones se debaten las sanciones que pueden resultar especialmente sensibles en orden a conservar la necesaria armonía entre los parlamentarios sin que sufran las formas, tan necesarias en la vida parlamentaria.

La adición que se propone al artículo 64 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera necesaria ya que el precepto regula una de las situaciones subjetivas que se reconduce en lo que se conoce como estatus de los parlamentarios, a saber: la remuneración de sus labores a través de la dieta. La dieta tiene su correlato negativo en el descuento o deducción de una proporción o, en caso extremo, de su totalidad.

El descuento de la dieta es el acto que ha de darse, por excepción, como la sanción última por la obligación fundamental, que es la de asistir a todas las sesiones, ya sean del Pleno del Congreso, de las Cámaras o de comisiones.

Hasta el momento no se ha expedido reforma alguna en materia de descuento de las dietas parlamentarias ni a la Ley Orgánica ni al Reglamento para el Gobierno Interior, ambos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Hoy estamos en un Congreso cada vez más activo, más fuerte, pero que enfrenta nuevos retos, nuevos desafíos, y que ha generado expectativas. Pero ha causado decepciones por las acciones que han devenido en actos de violencia y tomas de tribuna, cuyos autores, aún con la investidura de diputados, no han podido ser debidamente sancionados, ese es el espíritu que nos mueve a presentar esta iniciativa. Los economistas suelen decir que no hay almuerzo gratis, que todo tiene costos. Creo que los diputados podemos decir que todos nuestros actos tienen un costo, en política no hay nada gratis, la democracia tiene sus costos. Para finalizar, citaré al famoso político Winston Churchill “recordemos que la democracia es la peor forma de gobierno, con excepción de todas las demás”.

En mérito de lo expuesto, 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 honorable Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Primero. Se reforma y adiciona el artículo 64 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 64. Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso del presidente de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

Las conductas que realicen los diputados y senadores, en el ejercicio de sus funciones, contrarias a la disciplina y el orden, serán sancionadas de conformidad con la ley aplicable.

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 11, 20 y 67; y se adiciona el artículo 11 Bis de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 11.

1. Los diputados y senadores gozan del fuero que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas.

3. Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones, en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que, seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.

4. Los diputados y senadores que realicen actos contrarios a la disciplina parlamentaria serán sancionados en los términos de la presente ley, así como del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 11 Bis.

1. Se consideran conductas contrarias a la disciplina y al orden dentro del salón de plenos de cada una de las Cámaras:

a) Que el diputado o senador haya provocado alteración al orden o actos de violencia en sesión;

b) Que el diputado o senador hubiere realizado provocaciones o amenazas contra el presidente de la República, los miembros del gobierno o las cámaras;

c) La omisión de todo diputado o senador de acatar las llamadas al orden realizadas por el Presidente de la Mesa Directiva dentro de sesión.

2. Cuando en la misma sesión el legislador sea llamado al orden dos veces por el Presidente de la Mesa Directiva, procederá sanción económica, consistente en el descuento de la dieta correspondiente al día en que se hacen las llamadas al orden no atendidas por el legislador.

Al momento de hacer la segunda llamada al orden, el Presidente de la Mesa Directiva deberá apercibir al legislador de que una tercera llamada al orden provocará la suspensión temporal.

Para las conductas previstas en los incisos a), y b), procederá suspensión temporal por tres días de sesión ordinaria.

La suspensión temporal llevará aparejada la suspensión de la dieta del legislador, correspondiente al día en que éste se encuentre suspendido.

En caso de negativa del legislador de atender al requerimiento de abandonar el Pleno que le haya hecho el Presidente, se suspenderá la sesión.

En este caso, y cuando se aplique la suspensión temporal por segunda vez al legislador, dicha sanción se extenderá a cinco sesiones.

Artículo 20.

1. ...

2. ...

a) a e)...

f) Dar curso, en los casos en que proceda, a la aplicación de las sanciones económicas y de suspensión temporal, cuando se realicen conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria.

Artículo 67.

1. ...

a) a k) ...

l) Dar curso, en los casos en que proceda, a la aplicación de las sanciones económicas y de suspensión temporal, cuando se realicen conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria.

m) Las demás que se deriven de esta ley o del reglamento.

2. Las facultades que se precisan en los incisos a), c), d), e), f), g), k) y l) serán ejercidas por el Presidente de la Mesa Directiva.

3. ...

Artículo Tercero. Se reforman los artículos 21, 105 y 107 del Reglamento para el Gobierno Interior de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 21. Son obligaciones del Presidente:

I a XVII ...

XVIII. Comunicar al Pleno, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan, con fundamento en los artículos 63 y 64 constitucionales, en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en lo establecido en el presente reglamento.

Artículo 105. No se podrá reclamar el orden sino por medio del Presidente, en los siguientes casos: para ilustrar la discusión con la lectura de un documento; cuando se infrinjan artículos de este reglamento, en cuyo caso deberá ser citado el artículo respectivo; cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación, **cuando se realicen conductas contrarias a la disciplina parlamentaria** o cuando el orador se aparte del asunto a discusión.

Todas las llamadas al orden realizadas por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de que se trate, deberán ser mencionadas en el acta de la sesión, para proceder, en su caso, a lo que corresponda.

Artículo 107. No podrá llamarse al orden al orador que critique o censure a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones; pero en caso de injurias o calumnias, el interesado podrá reclamarlas en la misma sesión, cuando el orador haya terminado su discurso, o en otra que se celebre el día inmediato. El Presidente instará al ofensor a que las retire o satisfaga al ofendido. Si aquél no lo hiciere así, el Presidente mandará que las expresiones que hayan causado la ofensa se autoricen por la secretaria insertándolas en acta especial, para proceder a lo que hubiere lugar, **así como para imponer las sanciones procedentes.**

Transitorios

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

Notas:

1. Francisco José Paoli Bolio, La nueva Ley Orgánica del Congreso, cuestiones constitucionales: Revista mexicana de derecho constitucional, número 2, 2000, página 136.

2. Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal. Fuente: Reglamentos parlamentarios: Estados miembros de la CEE (Cámaras Bajas y Parlamento Europeo). Madrid, Cortes Generales. Secretaría General del Congreso de los Diputados. 1986, XXXII, página 684, (Boletín de legislación extranjera, páginas 54-57).

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de noviembre de 2008.— Diputado Emilio Ramiro Ramón Flores Domínguez (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

«Que reforma el artículo 370 del Código Federal de Procedimientos Penales, a cargo de la diputada Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

La suscrita, diputada federal integrante de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 370 del Código Federal de Procedimientos Penales, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El principio de celeridad procesal en la procuración e impartición de justicia, sin quebranto del debido proceso legal, en provecho del individuo y de la sociedad, es el principal motivo que origina esta iniciativa. Recordemos que en el proceso penal el tiempo no es oro, sino justicia.

Son varios los sujetos que se muestran interesados en que el recurso de apelación se desarrolle de una forma ágil y expedita. Por un lado, la víctima, a fin de resarcir lo más rápido posible el daño, sufrido por otro; el Estado, para demostrar la eficacia de su ordenamiento jurídico y restablecer la confianza que se ve vulnerada por la transgresión de la norma penal; de igual manera la sociedad, que clama por justicia, por la lucha contra la impunidad y, finalmente, el mismo inculpado que trata de demostrar su inocencia en un breve tiempo, o bien la certeza jurídica de que su situación se resuelva lo más pronto posible. La realidad es que nuestro recurso de apelación tiene todo, menos el que se caracterice por ser rápido.

El procedimiento del recurso de apelación en nuestro sistema penal federal tiene dos etapas que son independientes cada una de ellas, diferenciándose, de manera esencial, por el órgano judicial ante el cual se tramitan. La primera, denominada instrucción del recurso, el cual, se tramita ante el juez que emitió la resolución apelada y la otra, la de sustanciación del mismo, se ventila en sede *ad quem*, es decir ante el superior jerárquico del juez que dictó la resolución impugnada.

La instrucción del recurso de apelación en materia penal comprende todos los actos jurídicos que sean necesarios para despejar el conocimiento del fondo que motivó la apelación. Ésta se integra con diversos actos procesales: el primero, la interposición del recurso, cuya realización corresponde en general a las partes, igual que, en su caso, la designación del defensor que patrocine al inculpado en segunda instancia, y el señalamiento por parte de éste del domicilio donde oír las notificaciones y los siguientes, denominados actos de preparación del recurso, competen a la autoridad jurisdiccional, entre ellos, los más importantes son la admisión; calificación del grado y la orden para integrar y remitir el testimonio o expediente, en su caso al superior.

La interposición del recurso se realiza ante el juez que dicta resolución y puede definirse como el acto procesal que efectúa de palabra en el acto de la notificación respectiva, o por escrito, dentro de un plazo generalmente de tres días si se trata de auto o de cinco días si se apela una sentencia, por quien ha sufrido perjuicio derivado de una resolución judicial, se está pidiendo al órgano jurisdiccional superior inmediato, un nuevo examen del asunto y la modificación o revocación de la resolución apelada.

Interpuesto el recurso, el juez lo admitirá o desechará de plano, según sea o no procedente, se está señalando el grado en que, en su caso, lo acepte, lo cual significa que habrán de cumplirse exigencias mínimas como el que sea recurrible la resolución, tenga legitimación el apelante y que la interposición no sea extemporánea, fijándose llegado el caso, el efecto en el que se admite.

La resolución que acepte el recurso no es impugnable, pero contra la que lo deseche o haga una incorrecta calificación del grado en que lo permita, procede la denegada apelación, la cual es también un recurso ordinario devolutivo y vertical, de naturaleza especialmente instrumental, pues está previsto en función de la apelación, con el específico fin de instar al tribunal de alzada para que revoque la resolución del juez inferior y pueda así conocer de la apelación.

Por tal motivo el juez de primera instancia tendrá que proveer sobre la admisión del recurso y acerca de la calificación del grado en que lo acepta. Además, en su caso deberá requerir al inculpado para que designe defensor que lo patrocine en la segunda instancia y a fin de que señale el domicilio para oír notificaciones y, por último, tendrá que ordenar la integración del testimonio de constancias que habrán de remitirse a la apelación, si es que hubiera algún inconveniente legal respecto de enviar el expediente original.

La segunda etapa del procedimiento del recurso de apelación, es la de sustanciación, que es una serie de actos procesales cuya realización compete al tribunal de alzada y que empiezan con la radicación y concluye con la resolución.

En este sentido, los actos procesales de admisión y calificación del grado, tienen también lugar ante el tribunal de alzada que es en definitiva el que acepta o rechaza el recurso y determina el efecto en que debe admitirse.

Del mismo modo, el tribunal de apelación vigila que el inculpado esté representado como es debido por su defensor, a cuyo efecto lo requerirá en su caso para que nombre abogado que lo patrocine en la segunda instancia o bien, se le asignará un defensor público para que no carezca de defensa.

En conclusión, el tribunal *ad quem* revisará que esté debidamente integrado el testimonio de constancias enviado por el juez de primera instancia para sustanciar el recurso,

puesto que en la hipótesis contraria nada es frecuente, lo devolverá al inferior para que actúe en consecuencia.

Como se advierte de todo lo anterior, hay una inútil duplicidad de actos procesales que hacen más compleja la apelación, con lo que pierde la necesaria celeridad el trámite correspondiente.

Por lo anterior, consideramos que la instrucción del recurso llevada a cabo ante el juez *a quo*, que comprende los actos procesales, según hemos visto, que van desde la interposición del recurso hasta el envío del testimonio de constancias o del expediente original a la alzada, bien podría hacerse más expedita si el juez inferior se limitara, en todo caso, a tener por interpuesto el recurso y enviar a continuación los autos al tribunal de apelación, sin hacer ninguna calificación acerca de la procedencia de su admisión o del efecto en que haya de admitirse.

La reforma que se propone es usada en nuestro sistema jurídico en otro tipo de recursos, por ejemplo en la revisión del amparo biinstancial o indirecto, en el que el juez de distrito se limita a recibir el escrito de expresión de agravios, si acaso constata en que lleve las copias de ley para repartirlas adecuadamente a todas las partes involucradas en el proceso y a continuación, sin proveer sobre su admisión, envía el expediente al tribunal colegiado de circuito que corresponda para su sustanciación.

Lo mismo podría decirse incluso de la denegada apelación, recurso en que el juez que dicta la resolución recurrida, y sin sustanciar se concreta a enviar los autos al superior, con el informe especificado en la ley, ahí finaliza su función.

Lo que se estaría sustrayendo con esta Iniciativa es la facultad del *a quo* de que resuelva sobre la admisión o rechazo de la apelación de y acerca de la calificación de grado, y antes bien, se evitaría la innecesaria repetición de trámites que hoy se siguen y, eventualmente, carecería de razón el otro recurso de denegada apelación, cuya procedencia se condiciona, con precisión, por el rechazo del juez de primera instancia para acordar la admisión del recurso de apelación o por la defectuosa calificación que haga sobre el efecto en que lo admita.

Esta reducción en los trámites que se antojan meramente burocráticos, sin duda redundaría en la agilización del manejo de la apelación, con el consiguiente ahorro de esfuerzos del personal de la administración de justicia, que podrán ocuparse en tareas más constructivas y también se

evitarían dispendios en lo que hace a los recursos de los contribuyentes.

Por lo expuesto, someto a consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 370 del Código Federal de Procedimientos Penales

Único. Se reforma el artículo 370 del Código Federal de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 370. Interpuesto el recurso dentro del término legal, el tribunal que dictó la resolución apelada **enviará los autos del proceso al tribunal de apelación correspondiente para su sustanciación.**

Artículo 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 27 de noviembre de 2008.— Diputada Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Justicia.

«Que reforma los artículos 12, 13 y 18 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, a cargo del diputado Marco Heriberto Orozco Ruiz Velazco, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

El suscrito, Marco Heriberto Orozco Ruiz Velazco, diputado federal de la LX legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados iniciativa con proyecto

de decreto por el que se modifican los artículos 12 y 13 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, y se anexa el artículo 18, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Considero una necesidad del país actualizar la Ley Federal de Juegos y Sorteos, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1947.

Desde esa fecha hasta los tiempos actuales, la sociedad mexicana ha cambiado y ha ido evolucionando, y hoy podemos observar el rápido crecimiento de muchas casas de apuestas y de juegos de azar, lo que antes era impensable.

Ahí surge la necesidad de modificar y actualizar algunos artículos de dicha ley, que ya quedaron obsoletos y no cumplen los objetivos para los cuales fueron aprobados en su tiempo.

No dudo que las casas de juegos o casinos conlleven una serie de factores positivos para el país, pues por este medio entran en las arcas federales muchos millones de pesos de impuestos o permisos, además de que se genera una cantidad importante de empleos directos e indirectos, pero también hay que considerar los otros aspectos, los negativos, que también afectan a los jóvenes y a las familias mexicanos.

Para darnos una idea de la magnitud de esta industria, se calcula que los ingresos generados en México representan cerca de 100 mil millones de pesos al año.

En sí mismo, el juego no es una actividad mala; al contrario, sirve para relajarnos y como medio de diversión, siempre que uno pueda controlarse y establecerse límites.

Cada vez son más variados y hay más presentaciones de juegos con apuestas en el país, como loterías, apuestas deportivas, máquinas tragamonedas, máquinas en sus diversas presentaciones o salas de sorteos con números; incluso hay apuestas por Internet o telefónicas.

Por ello mi compromiso de modificar esta ley se debe a la necesidad que tenemos de prevenir que muchas personas, adultos o niños, sean atrapadas por la *ludopatía* (“adicción al juego”), por lo que propongo aumentar las multas y penas que se contienen en la ley vigente, pues no corresponden a los ingresos de la industria, como mencioné además de añadir como causal de sanción a los que pongan en riesgo a la niñez mexicana.

Por último y en mi afán de prevenir que más mexicanos caigan en las manos del juego, quiero que aprobemos en conjunto que cada centro de apuestas y de juegos contenga en sus distintas entradas la leyenda “El juego excesivo perjudica tu salud y crea adicción. Si te consideras afectado por él, acude a tu médico”.

En Venezuela es obligatorio que todos los casinos tengan en la puerta la siguiente leyenda: “Si usted asiste con mucha regularidad a establecimientos de este tipo, se le recomienda someterse a una evaluación psicológica”, lo cual advierte a las personas sobre las posibles consecuencias del juego.

De conformidad con lo expuesto, me permito someter a consideración de este honorable Pleno el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo 12. Se impondrá prisión de un **año a tres años** y multa de **trescientos a dos mil días de salario** y destitución del empleo, en su caso

I. a IV. ...

V. A los dueños, organizadores, gerentes o administradores de casa o local, abierto o cerrado, en el que se permita la presencia o participación de menores de edad en los juegos prohibidos o con apuestas.

Artículo 13. Se aplicará prisión de **uno a dos años y multa de cien a cuatrocientos días de salario.**

Artículo 18. Los establecimientos donde se realicen juegos o sorteos con apuestas deberán colocar en sus accesos la siguiente leyenda: “El juego excesivo perjudica tu salud y crea adicción. Si te consideras afectado por él, acude a tu médico”.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de noviembre de 2008.— Diputado Marco Heriberto Orozco Ruiz Velazco (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Gobernación.

«Que reforma el artículo 42 de la Ley Aduanera, a cargo de la diputada Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

La suscrita, diputada federal integrante de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma el artículo 42 de la Ley Aduanera, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En los primeros cinco meses de este año, las autoridades aduaneras en el país incautaron aproximadamente 94 toneladas de calzado, 296 de ropa usada, 150 de perfumes, 65 de discos compactos y 34 de medicamentos, así como 28 mil 807 piezas de otro tipo de mercancía. El valor de lo incautado en las 16 operaciones realizadas de enero a mayo osciló entre 204 mil 647 pesos, según datos de la Administración General de Aduanas.

Aunque no hay cifras de cuánto entra de contrabando en el país por las aduanas, las autoridades han detectado diversas prácticas que los delincuentes utilizan para introducir la mercancía.

Para ilustrar lo anterior, expongo algunos ejemplos: muchas veces, los compradores o los importadores tratan de evadir el pago de impuestos, el modo de operar es introducir la mercancía en otro país y después la traen a México (sobre todo cuando hay acuerdos comerciales), hacen pasar la mercancía como nacional de ese país y no del país de origen. Este fenómeno, conocido como “triangulación”, se concentra principalmente en las industrias de la confección, textil y del calzado.

Otro ejemplo es el contrabando hormiga, el cual siempre ha existido, fundamentalmente en la franja fronteriza en cantidades pequeñas, pero se presentan grandes organizaciones que también manejan este tipo de contrabando. En estos casos se presume colusión con las autoridades.

Por último, en ocasiones el delincuente evade todo o parte del pago de los impuestos o cuotas compensatorias gracias

a una alteración o declaración falsa en el pedimento de importación.

Parte del contrabando que se vende en el mercado mexicano corresponde a productos pirata. El Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial ha declarado que al menos 5 por ciento de los 12.5 millones de dólares de productos pirata decomisados entre 2002 y junio de 2007 provino de las aduanas del país.

La piratería ocasiona pérdidas anuales por unos 16 mil millones de dólares, de acuerdo con datos de la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana. Además del contrabando, que daña la planta productiva nacional, se presenta evasión fiscal, la cual perjudica seriamente las finanzas públicas de la nación.

La iniciativa que se somete a consideración de este Pleno se centra en el propósito de reforzar el marco normativo que obligue a los agentes o apoderados aduanales a realizar el examen previo de las mercancías en depósito, para evitar los ejemplos mencionados.

En la búsqueda de este propósito, la iniciativa que nos ocupa propone establecer a cargo de quienes deban formular un pedimento de importación la obligación de examinar las mercancías que se encuentren en depósito ante la aduana para inhibir en importadores y exportadores no solamente la intención –si la llegaren a concebir– de proporcionar datos o documentos inexactos o falsos sino la actitud o disposición de ánimo –como en la práctica suele ocurrir– de introducir en el país mercancías evadiendo la tasa impositiva real.

El actual artículo 42 de la Ley Aduanera señala lo siguiente:

Artículo 42. Si quien debe formular el pedimento ignora las características de las mercancías en depósito ante la aduana, **podrá** examinarlas para tal efecto.

La reforma planteada es la siguiente:

Artículo 42. Si quien debe formular el pedimento ignora las características de las mercancías en depósito ante la aduana, **deberá** examinarlas para tal efecto.

La actual redacción del artículo en comento ha permitido que en la aduana se hayan retirado embarques totalmente

diferentes de los expresados en documentos. Lo anterior, porque han coincidido dos factores que con la presente reforma quedarán subsanados, el primero es porque no se haya efectuado el reconocimiento previo a que hace mención el artículo en estudio, y el segundo porque al momento de cruzar la mercancía por la aduana tocó semáforo verde.

Es trascendente la reforma que se plantea del artículo 42 de la Ley Aduanera para imponer a los agentes o apoderados aduanales en el despacho de las mercancías que deban realizar, al presentar ante la aduana un pedimento de importación o exportación sobre aquéllas, la obligación de examinar sus características en depósito en aquel recinto cuando las ignoren.

Con la reforma se evitará que los importadores o los exportadores proporcionen datos o documentos inexactos o falsos, impidiendo la introducción de mercancía ilícita o evadiendo además la tasa impositiva real.

Descrito el tema central de la reforma propuesta se desprende que su contenido es conciso, pero en él se comprende el superior propósito de prevenir la probable presencia de conductas lesivas que se consuman en perjuicio del fisco a través del engaño o aprovechamiento del error.

Para inhibir tales conductas, la adición planteada se encamina al fortalecimiento de las medidas necesarias no solamente para la salvaguarda y protección del interés fiscal y de las propias mercancías sino, además, para combatir adecuadamente las prácticas ilícitas de comercio internacional, hacer más eficaces las operaciones aduaneras y causar en el ánimo de los usuarios mayor certeza y seguridad jurídica en las normas que regulan la entrada en el territorio nacional y la salida de él de las mercancías en depósito ante los recintos fiscales.

Podría pensarse que la sustitución de la facultad discrecional que el artículo 42 de la Ley Aduanera atribuye a los agentes o apoderados aduanales para examinar las características de las mercancías en depósito ante la aduana cuando las ignoran en los asuntos en que intervienen, por la obligación de hacerlo, repercutirá de manera negativa en el pronto y expedito cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para poner las mercancías de referencia a la libre disposición de los interesados o para colocarlas en otro régimen aduanero, o también para exportarlas. Por el contrario, la sustitución de esa facultad discrecional por la obligación que en la iniciativa se plantea imponer a los

agentes o apoderados aduanales sobre el particular es congruente con la responsabilidad que a los primeros atañe con relación a la veracidad y exactitud de los datos e información suministrados, de la determinación del régimen aduanero de las mercancías y de su correcta clasificación arancelaria, así como de asegurarse de que el importador o exportador cuente con los documentos que acrediten el cumplimiento de las demás obligaciones que en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias rijan para dichas mercancías, de conformidad con lo previsto en la Ley Aduanera y en las demás leyes y disposiciones aplicables.

La iniciativa concuerda con la obligación que el agente aduanal –entre otras, conforme a la fracción VI del artículo 162 de la Ley Aduanera– tiene de declarar, bajo protesta de decir verdad, la naturaleza y las características de las mercancías en las operaciones de comercio exterior en que intervenga.

Si hay en la ley la obligación a cargo de los importadores, exportadores y agentes o apoderados aduanales de manifestar a las autoridades aduanales las mercancías objeto de comercio exterior o el régimen aduanero que como destino se les dará y los datos o documentos necesarios requeridos por la ley para lograr la destinación, con mayor razón debe justificarse la existencia de la obligación –no la “facultad discrecional”, como se manifiesta en el texto vigente del artículo 42 de la propia ley– de examinar las “características” de las mercancías en depósito ante la aduana, cuando quien debe formular el pedimento las ignora.

No obstan para llegar a dicha conclusión las excluyentes de responsabilidad que obran en favor del agente aduanal en los términos del artículo 54 de la Ley Aduanera, particularmente cuando no hubiera podido conocer la inexactitud o falsedad de los datos y documentos que el contribuyente le hubiese proporcionado al examinar las mercancías, por no ser apreciables a la vista y por requerir para su identificación análisis químico, o bien, cuando se trate de mercancías susceptibles de ser identificadas individualmente por indicarse los números de serie, parte, marca o modelo o, en su defecto, las especificaciones técnicas o comerciales necesarias para identificarlas, cuando dichos datos existan.

Por lo expuesto y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 42 de la Ley Aduanera

Único. Se reforma el artículo 42 de la Ley Aduanera, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 42. Si quien debe formular el pedimento ignora las características de las mercancías en depósito ante la aduana, **deberá** examinarlas para tal efecto.

Artículo 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 Congreso de la Unión, a 27 de noviembre de 2008.— Diputada Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

«Que adiciona un párrafo segundo al artículo 2o., una fracción XIII al artículo 7, y un párrafo segundo al artículo 18, de la Ley del Banco de México, a cargo del diputado Alejandro Sánchez Camacho, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

El suscrito, diputado de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en ejercicio de la facultad otorgada por la fracción II, del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo previsto por el artículo 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, somete a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley del Banco de México, lo anterior al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

I. La naturaleza de la banca central ¹

La banca central constituye el instrumento fundamental para mantener la estabilidad monetaria en el contexto del

capitalismo donde las instituciones financieras operan con activos de capital sumamente complejos y que impactan intensamente en las relaciones comerciales, la inestabilidad del sistema capitalista se convierte en algo natural. Por tanto, la percepción de la economía ortodoxa, en cualquiera de sus vertientes, de que una economía capitalista es inherentemente estable, es inconsistente con la existencia de una banca central.

La banca central es efectiva al hacer que una economía bajo un modo de producción capitalista, se desempeñe mejor en el sentido que previene, tanto los auges de inversión desaforados e inflaciones, como las situaciones depresivas y deflacionarias. Asimismo, es posible que a través de la ejecución de la política monetaria, pueda coadyuvar al crecimiento económico y por añadidura, a la creación de nuevas fuentes de empleo.

Para comprender lo que hacen los banqueros centrales y cómo pueden afectar la operación de una economía, se presenta una lista de las funciones corrientes de un banco central. Estas funciones encajan dentro de una estructura que enfatiza de qué forma la utilización del financiamiento afecta la extracción y la asignación de excedente. Se considera cuatro de las funciones de un banco central, que a saber son:

- a. Protector de los valores de cambio.
- b. Agente fiscal del gobierno.
- c. Contralor de la oferta monetaria interna y de los términos de financiamiento.
- d. Prestamista de última instancia.

II. El Banco de México

El Banco de México fue concebido en la Carta Magna desde 1917. Sin embargo, el establecimiento y la formalización no se hizo realidad sino hasta el año de 1925. Nuestro banco central ha contribuido de manera decidida a la par de la historia económica de la nación al control de la política monetaria y, en esa medida, al desarrollo económico del país. Así pues, a partir de un proceso histórico se consiguió que el Banco de México fuera la única institución encargada de la emisión de billetes y monedas en todo el territorio nacional y que, a finales de la década de los veinte y principios de los treinta, en la llamada gran depresión de 1929, hubieran diversas modificaciones legales para que pudiera

centralizar las reservas bancarias y convertirse en el banco de bancos y en prestamista de última instancia.

A partir de ese momento, el Banco de México se enfrentó a las grandes coyunturas monetarias e históricas del país y del mundo entero. Tal es el caso de la crisis de la plata en 1935; la gran contención monetaria que indujo el banco central mexicano en la época de la Segunda Guerra Mundial de 1940 a 1945, con el propósito de evitar un colapso financiero y económico en México.

En 1952, toma las riendas del Banco de México don Rodrigo Gómez: un hombre que habría de prestar servicios de inestimable valor a México y que habría de dar lustre y prestigio a las finanzas mexicanas. Junto con Antonio Ortiz Mena –quien lo acompañó durante dos sexenios al frente de la Secretaría de Hacienda– don Rodrigo Gómez fue uno de los artífices de un envidiable periodo de progreso y estabilidad que se extendió de 1954 a 1970, y que se conoce como el “desarrollo estabilizador”, la era se inició después del ya mencionado ajuste cambiario de 1954, el cual puede ser considerado como la culminación de una etapa de crecimiento con estabilidad que se extendió por más de tres lustros.

En el periodo histórico que corre de 1954 a 1970, el producto real creció a un ritmo muy superior al de la población, lo cual hizo posible que también crecieran ininterrumpidamente tanto el ingreso per cápita como los salarios reales. En particular, el sector financiero experimentó un progreso formidable. Todo ello fue, en buena medida, resultado de la aplicación, por parte del Banco de México, de una política monetaria activa, la cual coadyuvó a obtener una estabilidad de precios semejante a la de Estados Unidos de América en igual periodo. De ahí que también pudiese conservarse un tipo de cambio fijo (12.50 por dólar) dentro un régimen de irrestricta libertad cambiaria y que la reserva monetaria mostrase una tendencia creciente a lo largo del periodo antes referido.

A la vez, durante el desarrollo estabilizador el Banco de México coadyuvó al progreso de la economía nacional, brindando apoyo a otras estrategias de promoción mediante un manejo juicioso de la política de encaje legal, el instrumento de política monetaria del banco central, a partir del cual éste procede a controlar los activos de la banca comercial para hacer frente a cualquier demanda de depósitos o alguna otra situación imprevista. Durante muchos años el mecanismo de encaje legal fue el principal instrumento de política monetaria utilizado por el Banco de México, con

ello no sólo se colaboró a proporcionar crédito a actividades prioritarias, sino también a compensar las fluctuaciones de la economía mundial que afectaron durante esos años a la balanza de pagos. En 1958, a fin de darle mayor fuerza a ese instrumento de regulación, se decidió incorporar a las sociedades financieras al régimen del encaje legal. Posterior a esta época, se consolidó en 1976 la llamada banca múltiple y en 1978 se crearon con gran atino los certificados de la tesorería (Cetes).

No obstante, a partir de 1982 el sentido de las acciones del banco central han sido de signo distinto. Desde ese año los esfuerzos estuvieron dirigidos, en lo fundamental, a controlar la inflación; corregir los desequilibrios de la economía y procurar la confianza de los agentes económicos.

Este cambio de rumbo se consolidó en la reforma del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1993. En dicho artículo se dispone que el Estado cuenta con un banco central con carácter autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, siendo su objetivo prioritario el de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Asimismo, la Constitución otorga al Banco de México atribuciones para regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes.

La Ley del Banco de México, publicada en Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993, mantiene congruencia con las reformas constitucionales efectuadas en 1982 al establecer como objetivo prioritario, de la institución, el de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

A partir de estos hechos se puede establecer, por inferencia lógica, que la actuación del Banco de México ha estado justificada en cada una de las etapas cíclicas de la economía mexicana, incluso en tener como objetivo prioritario el mantener el poder adquisitivo de la moneda, es decir, controlar la inflación después de los niveles inflacionarios traumáticos de la década de los ochenta y parte de los noventa.

III. Los retos del Banco de México

La actuación del Banco de México como garante del poder adquisitivo de la moneda resulta por decir lo menos, insuficiente. Ante el colapso financiero y económico que azota

a la economía estadounidense y que ha contagiado al mundo entero, es necesario y urgente replantear la actuación que el Banco de México deberá de tener, para contribuir de manera decidida y directa al crecimiento económico del país.

Uno de los instrumentos del banco de bancos, son los activos considerados como reservas internacionales. Estas últimas se definen a partir de que el Banco de México tiene como una responsabilidad comprar los dólares que entran al país mediante los turistas, los ingresos por la venta de petróleo o los dólares que envían nuestros conacionales desde los Estados Unidos, entre otras operaciones.

Esos dólares que entran al país no pueden circular normalmente ni ser utilizados para comprar cosas en el supermercado o para pagar una visita al médico, por lo que deben ser convertidos a pesos para que puedan ser aprovechados y tener un beneficio en nuestra economía.

Una vez que esos dólares ingresaron a nuestro país, Banco de México los compra en el mercado cambiario, un mercado específicamente diseñado para ese tipo de transacciones.

Cuando compra dólares, Banco de México los paga en pesos, lo que significa que esos pesos ya pueden comenzar a circular en nuestra economía. Aunque en su mayoría son dólares, las reservas internacionales están conformadas también por otras divisas (monedas de otros países) como euros y yenes, así como metales, como el oro. Otra función de las reservas internacionales es la de tener dólares suficientes a disposición de quien los necesite, particulares o el Gobierno. Banxico guarda entonces esos dólares que son lo que llamamos reservas internacionales.

Actualmente, las reservas internacionales en la primera semana de noviembre de 2008, asciende a poco más de 81 mil millones de dólares, que a un tipo de cambio de 13 pesos por dólar se convierten en más de un billón de pesos (más de un millón de millones).

IV. Sobre la reforma

Nuestra propuesta legislativa, considera como prioridad el mantener un nivel adecuado de reservas internacionales con el objetivo de hacer frente a las obligaciones financieras del gobierno federal. Empero, también considera que ante la imperiosa necesidad de coadyuvar a la inversión pública, al mantenimiento del empleo y al crecimiento eco-

nómico nacional, se propone que el Banco de México tenga la facultad de otorgar crédito al gobierno federal hasta un 20 por ciento de las reservas internacionales con el propósito de que ese recurso sea destinado en exclusiva a inversión pública productiva.

De ser así, y considerando el nivel que alcanzan las reservas internacionales, el hacer uso de esos recursos a su tasa máxima del 20 por ciento, se obtendrían ingresos extraordinarios por alrededor de 200 mil millones de pesos. Ese recurso es equivalente al gasto que se hará en 2009 en el Ramo 11 que se refiere a Educación Pública; es casi 5 veces lo que la Secretaría de Energía va a gastar y es 3 veces el presupuesto de Desarrollo Social; Con ese dinero se podrían construir más de 3 mil hospitales o realizar 3 trenes de refinación y dejar de importar gasolina.

Por lo anterior, se propone una adición de un párrafo segundo, al artículo 2o. para que dentro de sus finalidades, el Banco de México pueda hacer uso de sus reservas internacionales con base en lo establecido en los artículos 7o. y 18 de la ley.

Dentro de los actos que puede llevar a cabo el banco central mexicano, se adiciona una fracción XIII del artículo 7o. para indicar que el Banco de México puede otorgar crédito al gobierno federal hasta por un 20 por ciento del total de las reservas internacionales con el propósito de canalizar esos recursos exclusivamente a inversión pública productiva. Es importante señalar que los recursos serán destinados exclusivamente a obra pública productiva excluyendo en cualquier caso, rubros de gasto corriente o superfluo.

Finalmente, se adiciona un párrafo segundo al artículo 18, de la Ley del Banco de México, para que cuando las condiciones económicas y financieras lo permitan, el banco de bancos pueda hacer uso de las reservas con base en lo establecido en los artículos 2o. y 7o..

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

Decreto

Artículo Único. Se adicionan, un párrafo segundo al artículo 2o.; una fracción XIII al artículo 7o. y un párrafo segundo al artículo 18 de la Ley del Banco de México, para quedar como sigue:

Artículo 2o. ...

Asimismo y dentro de sus propósitos, podrá hacer uso de sus reservas internacionales con el objetivo de financiar al gobierno federal para proyectos productivos de obra pública con base en lo establecido en los artículos 7o. y 18 de este ordenamiento.

Artículo 7o. El Banco de México podrá llevar a cabo los actos siguientes:

I. al XII. ...

XIII. Otorgar crédito al gobierno federal hasta por un 20 por ciento del total de las reservas internacionales con el propósito de canalizar esos recursos exclusivamente a inversión pública productiva.

...

Artículo 18. ...

Cuando las condiciones económicas y financieras del gobierno federal lo permitan, el Banco de México podrá otorgarle crédito hasta por 20 por ciento de las reservas internacionales con el propósito de canalizar esos recursos exclusivamente a inversión pública productiva.

Transitorio

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

Nota:

1 La exposición de motivos fue argumentada con base en las siguientes fuentes bibliográficas:

- Huerta, C. (2003) *Las crisis financieras y bancarias: un análisis teórico y empírico para el caso de México, 1982 y 1994*, tesis de maestría, Facultad de Economía-UNAM, México.
- Kindleberger, Ch. (1878) *Manias, Panics and Crashes, Basic Books, UK*.
- Magaña S. et al. (2006) "Que reforma los artículos 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2o. y 7o. de la Ley del Banco de México" en la Gaceta Parlamentaria, número 2073, miércoles 16 de agosto de 2006. (3205), México.

- Martínez, Ifigenia y Huerta, C. (2001) *La política fiscal en México*, Mimeo, Secretaría de Asuntos Parlamentarios, México.

- Minsky, H. (1957) *Central Banking and Money Market Changes*, en *Quarterly Journal of Economics*, LXXXI (2).

- También fue considerada información valiosa del Banco de México, en línea <http://www.banxico.mx> y de la Secretaría de Hacienda, en línea <http://www.hacienda.gob.mx>.

Dado en el Palacio Legislativo, a 2 de diciembre de 2008.— Diputado Alejandro Sánchez Camacho (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.**«Que adiciona diversas disposiciones a la Ley General de Población, a cargo del diputado Raúl Ríos Gamboa y suscrita por integrantes de la Comisión Especial para el estudio de las políticas para la migración interna.**

Los diputados Raúl Ríos Gamboa (PRD), Elia Hernández Núñez (PAN) y José Amado Orihuela Trejo (PRI), integrantes de la mesa directiva de la Comisión Especial de estudios de las políticas para la migración interna, y los integrantes de ésta, que suscriben la presente iniciativa, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de la honorable Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un Capítulo IV y se recorre el sexto para ser el séptimo, y del octavo al undécimo, respectivamente, de la Ley General de Población.

Exposición de Motivos

Las migraciones internas constituyen procesos sociales que tienen un carácter histórico estructural, que adquieren características significativas por su intensidad a partir de la década de los cincuenta, contribuyendo a acelerar el proceso de urbanización y litorización en el México, con el crecimiento inicial de las ciudades del golfo y del pacífico, posteriormente algunas ciudades de la sierra y más recién

temente otras menores que abren un proceso de selvaticación urbano-rural.

Uno de los problemas actuales de México son los grandes flujos migratorios hacia el norte (mexicano y estadounidense). Sin embargo, se da también una fuerte migración hacia la región central del país, particularmente en la periferia de la Ciudad de México. Esta iniciativa busca profundizar y legislar el efecto de esta migración sobre la construcción de arraigos y, por tanto, de nuevas identidades.

La contribución de las migraciones en la redistribución de la población en nuestro territorio se evidencia en la aparición de nuevos focos de atracción de población. En el periodo 1945-1970 puede observarse cómo se acentúan y expanden estas tendencias, en especial en ciertas áreas y en algunas ciudades. Por otro lado, aunque se aprecia un descenso relativo a las migraciones al área metropolitana, en términos absolutos, el incremento es significativo; la capital sigue siendo la principal receptora de población a nivel nacional.

Las migraciones están articuladas y condicionadas por otros procesos socioeconómicos que giran en torno a la estructura productiva, especialmente la agropecuaria, la violencia, el narcotráfico. Hablar de las migraciones internas en México conlleva riesgos como caer en generalidades o eludir aspectos sin duda importantes.

Los movimientos migratorios se explican por el desarrollo desigual de las áreas. Sin la comprensión de la estructura desigual del desarrollo, no pueden ser comprendidas las causas de los cambios de población en la ocupación del territorio. Las áreas de mayor atraso expulsan población hacia otras que presentan mejores condiciones. Por tanto, los desequilibrios regionales asociados a la existencia de una sobrepoblación relativa regional constituyen el punto de partida en la explicación de los flujos poblacionales desde las áreas rurales a las urbanas y de la sierra a la costa y la selva.

Durante las últimas seis décadas, la sociedad mexicana ha estado marcada por una clara tendencia a la urbanización, expresada en la redistribución poblacional en el territorio. Los flujos migratorios se evidencian, primero, a través de un acelerado crecimiento de la población de las áreas urbanas, así como de un lento crecimiento y una pérdida relativa de población de las áreas rurales.

Los cambios en la composición de la población mexicana, entre 1940 y 1993, son significativos. De una población

mayoritariamente rural en 1940 (65 por ciento) pasa a una población predominantemente urbana en 1972 (60 por ciento), aumentando su participación en 1993 a 70 por ciento. La población urbana ha crecido mucho más rápidamente que la rural. Así, las tasas de crecimiento de la primera en los periodos 1940-61 y 1981-93 fueron de 3.7 y 2.8 por ciento respectivamente. Mientras que la segunda en los mismos periodos creció a un promedio de 1.3 y 0.9 por ciento respectivamente. Se aprecia en el último periodo un descenso relativo de velocidad de la urbanización.

El predominio de la población urbana, expresión del proceso de urbanización de la sociedad mexicana, cobra especial interés en la década de los setenta. El crecimiento desigual entre las áreas urbana y rural, debido al flujo de migrantes internos orientado a las ciudades de mayor tamaño, se ha ampliado a otras intermedias y menores, configurando un proceso de urbanización secundaria.

Para 1940, sólo una ciudad con más de 100 mil habitantes albergaba al 10 por ciento de la población del país. Para 1993, existen 17 ciudades con más de 100 mil habitantes que concentran más del 45 por ciento de la población del país. En este contexto, la participación de México metropolitano evoluciona del 10 por ciento en 1940 a cerca del 29 por ciento en 1993, es decir, casi uno de cada tres mexicanos vive en la capital de la república.

Es importante destacar que la migración que aquí encontramos sigue un patrón común; los migrantes llegan en un primer momento al Distrito Federal por la fuerte atracción que ejercía la Ciudad de México como capital del país, y donde se concentraban en ese momento una gran cantidad y variedad de fuentes de empleo, centros educativos y culturales, y un crecimiento acelerado que la convertía en el mayor polo de desarrollo y oportunidades del país.

Pero a partir de la segunda mitad del siglo XX, sus posibilidades y limitaciones espaciales obligan a las autoridades a impulsar políticas de desconcentración urbana, a fin de solventar los graves problemas de sobrepoblación, contaminación y dotación de infraestructura urbana básica.

La pobreza –extrema en algunos casos– es la principal causa de abandono del lugar de origen familiar en cuatro de los casos estudiados, atendiendo a las situaciones que ellos mismos sitúan como las que propiciaron su salida y tomando en cuenta la trayectoria migratoria trigeracional: abuelos, padres y ellos mismos.

Encontramos un patrón típico de la migración interna que ocurre en forma acelerada en países como México hacia mediados del siglo XX: familias de extracción rural, provenientes de pequeñas comunidades, empobrecidas y orilladas a emigrar a la ciudad, en estos casos al Distrito Federal y área metropolitana, en busca de oportunidades de supervivencia.

Así pues, en estos casos encontramos un patrón migratorio bien definido en el que la pobreza, la falta de preparación escolar, la orfandad, el desamparo o la ausencia de familiares o amigos que les apoyen económicamente en los momentos difíciles obligan a las familias a dejar sus lugares de origen frente a la promesa de lograr una mejoría sustantiva en su nivel de vida, o por lo menos, de encontrar opciones que les permitan sobrevivir.

Al situar temporalmente estas migraciones, encontramos que ocurren en el lapso de 1940 a 1957, periodo que coincide con el mayor crecimiento demográfico migratorio que en ese momento ejercía una gran atracción sobre miles de personas provenientes de todos los puntos del país, que buscaban desesperadamente encontrar un empleo o forma de vida que les permitiera sobrevivir y aún mejorar su nivel de vida.

Encontramos también en varios de estos casos una estrategia migratoria que puede dividirse en dos etapas, según sean las circunstancias de cada familia. Enviar primero a uno o varios de los miembros de la familia, generalmente los hijos mayores, a “buscar fortuna”, pero manteniendo a una parte de la familia en el lugar de origen para, en un segundo momento, una vez que se ha instalado y encontrado un medio de supervivencia, recibir al resto de la familia; o bien, en otros casos, buscan llegar con familiares o paisanos ya instalados en la ciudad cuando los hay, para que ellos puedan mostrarles caminos, conseguirles trabajo o darles alojamiento mientras logran instalarse de forma independiente.

Otro patrón encontrado es la migración en busca de mejores oportunidades educativas de las que ofrece su lugar natal, que a la postre puedan convertirse en niveles socioeconómicos más elevados para sus hijos, al encontrar oportunidades laborales que favorezcan una movilidad social ascendente.

A diferencia del anterior, aquí no encontramos una situación de pobreza o desempleo. En este patrón migratorio, la gran ciudad capital ejerce una fuerte atracción sobre miles

de migrantes provenientes tanto del medio rural como de ciudades pequeñas o medianas como en este caso que buscan realizar o continuar estudios académicos en los grandes centros educativos que ahí se encuentran, con la ilusión de que obtendrán un nivel muy superior al que encontrarían en cualquier otra parte del país. Con esta perspectiva, es frecuente que se considere la posibilidad de regresar al lugar de origen en una mejor posición, por lo que la migración no se plantea inicialmente como definitiva aunque, pasado el tiempo, puede serlo si no consiguen allá un empleo o desarrollo profesional que satisfaga sus expectativas, o bien, si establecen lazos profundos que los mantengan unidos a la gran ciudad.

El lazo familiar constituye un referente fundamental en la construcción de arraigos territoriales, aunque en algunos tipos de patrones migratorios puede no tener un carácter decisivo, o funcionar precisamente como factor de desarraigo. De cualquier forma, este lazo aparece en todos los casos como un elemento importante que, de una manera u otra, siempre está presente.

El lazo profesional está íntimamente relacionado con el económico en varios de los casos, de tal manera que resulta difícil separar uno del otro, ya que el ejercicio profesional va unido a las “plazas de base”, el salario seguro y las prestaciones laborales que ya mencionamos.

Lo que cabe agregar para rescatar la especificidad de este lazo y su contribución en la construcción de arraigos territoriales es un tipo de ejercicio profesional que les resulta gratificante ya que se sienten conocidos y reconocidos por las comunidades donde se sitúan las escuelas donde laboran, gracias a que, al cabo de los años, han logrado una trayectoria profesional que se ha traducido en satisfacciones personales y cierta tranquilidad que les da el conocimiento del campo específico en el que se sitúan, con todas las particularidades que éste tiene y que para ellos se han vuelto familiares.

El lazo cultural establece el individuo con los estilos de vida, las costumbres, las tradiciones, los ritos, etcétera, predominantes en la comunidad socioterritorial donde habita. Esto es, la relación que hay entre los significados que él otorga a sí mismo y a su entorno, y los que manifiestan los otros actores con quienes, en diferentes circunstancias de la vida, interactúa. Aquí se incluyen, tanto formas culturales dominantes como subordinadas, las explícitas o visibles y las implícitas u ocultas, e inclusive aquellas legítimas e ilegítimas.

El lazo territorial es el vínculo que se establece directamente con el espacio territorial y todo lo que hay en él: construcciones, paisajes, monumentos, calles, vegetación, etcétera. Este lazo puede adoptar una diversidad de sentidos, ya que de manera particular un territorio puede percibirse de múltiples maneras, creándose significados subjetivos íntimamente relacionados con las vivencias personales, enmarcadas en las percepciones que de ese territorio tienen otros, por lo que las construcciones simbólicas personales siempre tienen un fuerte componente intersubjetivo.

El lazo histórico es el lazo que se establece a través de la permanencia en un lugar, donde cobra importancia tanto el pasado vivido ahí como los antecedentes históricos del lugar al ser asumidos como propios. En la construcción de este lazo, la cantidad de tiempo puede o no ser significativa, puesto que siempre está determinada por el peso subjetivo que cada actor le concede: alguien puede pasar la mayor parte de su vida viviendo en un territorio y no por ello establece este tipo de arraigo, o viceversa.

Con objeto de reducir la parcialidad hacia las zonas urbanas y el desarrollo rural aislado, los gobiernos deberían examinar si es viable ofrecer incentivos para estimular la redistribución y la renunciación de industrias y empresas de las zonas urbanas a las zonas rurales, y fomentar el establecimiento de nuevas empresas, unidades industriales y proyectos que generen ingresos en las zonas rurales.

Ante todo lo anterior se busca obtener un orden jurídico-político que de razón de ser de una nueva faceta de los migrantes internos dentro de nuestro país: la migración interna del nuevo México moderno.

Dentro de nuestras leyes mexicanas encontramos establecidas legislaciones aplicables a favor de la defensa de nuestros connacionales mexicanos que emigran a otros países, principalmente a Estados Unidos de América, así como a extranjeros que ingresan a nuestro país, expresado del Capítulo II al Capítulo V de la Ley General de Población. Asimismo encontramos articulado en defensa de la repatriación de los migrantes nacionales que vuelven al país después de residir en el extranjero (Capítulo V de la ley en comento).

Empero, como hemos hecho mención, la migración interna es un factor determinante en la vida diaria y política actual que debemos observar y vigilar por el alto crecimiento que esto representa y, aún más, la falta de oportunidades de em-

pleo, estudios, familiar, etcétera, como lo hemos referido anteriormente.

Ante ello, es necesario determinar nuevas políticas que den origen a principios de ley para una solución a la migración dentro de nuestro país, erradicar la pobreza sumergida de nuestros pueblos y defender los derechos humano-jurídicos de los migrantes que emigran de un Estado a otro.

El objetivo es mejorar la gestión de las aglomeraciones urbanas mediante una planificación y una gestión más participativas y con un menor consumo de recursos, examinar y modificar las políticas y mecanismos que contribuyen a la concentración excesiva de población en las grandes ciudades, y mejorar la seguridad y la calidad de vida de los residentes de bajos ingresos de las zonas rurales y urbanas.

Por tal trascendencia, la mesa directiva y los integrantes de la comisión especial proponen adecuar un nuevo artículo a la Ley General de Población, que emita la defensa y principios para los migrantes nacionales internos, el cual de ser aprobada en sus términos. La adición de la ley en comento permitirá una nueva política de servicio y defensa de nuestros migrantes mexicanos internos, así como la canalización de recursos hacia estados y municipios aplicables a la proyección de obras de infraestructura, el campo, la educación, el empleo, comercio, etcétera, dentro de nuestra nación, erradicando la salida de miles de migrantes internos hacia otros estados de la República Mexicana.

Decreto que adiciona un Capítulo, así como artículos, y recorre los posteriores de la Ley General de Población

Artículo Primero. Se adiciona un Capítulo VI y los artículos 85, 86, 87 de la Ley General de Población, quedando en los términos siguientes:

Capítulo I. a V. ...

Artículo 1 a 84. ...

Capítulo VI. Migración Interna

Artículo 85. Se consideran como migrantes internos a todos aquellos emigrantes nacionales que han tenido que abandonar sus lugares de origen y se han instalado a residir, temporal o definitivamente, en otro lugar adentro del territorio nacional.

Artículo 86. Por lo que se refiere a migración interna, le corresponde a la Secretaría de Gobernación, en coordinación con las instituciones y organismos de la administración pública federal

1. Investigar las causas que den o puedan dar origen a la migración interna y proponer políticas públicas para controlarla;
2. Implantar, junto con los gobiernos estatales y del Distrito Federal, las acciones para mejorar las condiciones de vida en las urbes receptoras y expulsoras de migrantes internos;
3. Coordinar junto con los gobiernos estatales y del Distrito Federal, las acciones a implantar para evitar las concentraciones excesivas de población en las grandes urbes;
4. Promover la defensa de los derechos humanos y jurídicos de los migrantes internos; y
5. Promover el acceso a la seguridad social por parte de los migrantes internos.

Artículo 87. El gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación, coordinará junto con las instituciones de la administración pública federal y los gobiernos de los estados y del Distrito Federal la gestión de recursos hacia los estados y los municipios que presenten mayores índices de migración, tanto interna como externa, con objeto de disminuirlas;

Capítulo VII. a XI. ...

Artículo 88 a 160. ...

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

Palacio Legislativo, San Lázaro, a 2 de diciembre de 2008.— Diputados: Raúl Ríos Gamboa, José Amado Orihuela Trejo, Elia Hernández Núñez (rúbricas).»

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

«Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, a cargo del diputado Alberto Amaro Corona, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

El suscrito, Alberto Amaro Corona, diputado federal de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

Las crecientes migraciones a nivel mundial han puesto en el primer plano los desequilibrios económicos tanto como la necesidad de colaboración económica que hay entre países.

La migración y su impacto social y económico son uno de los temas más relevantes de México, en virtud de que somos una nación de origen, tránsito y destino de migrantes.

La migración es un fenómeno social y económico que mantiene unidas las sociedades mexicana y estadounidense.

El 95 por ciento de las personas que residen fuera del país se encuentra en Estados Unidos, es decir, 11 millones de personas, de las cuales el 57 por ciento son indocumentados. Entre las principales causas que motivan el flujo migratorio están la profunda brecha entre los niveles de ingreso y las condiciones de empleo de ambos países, el creciente contacto entre las comunidades y familias a ambos lados de la frontera, así como el ensanchamiento de las redes socioculturales de los mexicanos en aquella nación.

Estos mexicanos contribuyen a la economía estadounidense cerca de 635 mil millones de dólares al año.

En el último informe Indicadores del Desarrollo Mundial, que incluye información de 185 países asociados, el Banco Mundial ubica a México como el mayor aportador de trabajadores migrantes del planeta. El informe señala que en-

tre el 2000 y el 2005 salieron de México dos millones de personas para buscar trabajo en los Estados Unidos. Por otro lado, el documento también apunta que en el mismo periodo la migración desde otros países latinoamericanos fue de 4 millones 12 mil personas, lo que significa que nuestro país aporta el cincuenta por ciento de esa mano de obra migrante.

De acuerdo con información del Consejo Nacional de Población (Conapo) cinco estados de la República tienen un muy alto grado de intensidad migratoria, siete tienen un alto grado, ocho un medio grado de intensidad, seis un grado bajo y seis un muy bajo grado de intensidad migratoria. Esto significa que ninguna de las 32 entidades federativas escapa al fenómeno migratorio; en consecuencia, es indispensable una política migratoria.

De acuerdo con datos del censo del 2000 de los Estados Unidos, los latinos se distribuyen en todas las regiones del país, pero específicamente la población mexicana se concentra en cuatro estados: 66 por ciento en California y Texas, seguidos por Arizona e Illinois. Además, es posible identificar que 56 por ciento de la población mexicana está en sólo 10 ciudades. Esta realidad obliga a revisar el trabajo de la Red de Protección Consular en cuanto a beneficios y apoyos a los connacionales.

La representación consular es el instrumento indispensable para la planeación y ejecución de la política exterior mexicana en los Estados Unidos, y en los demás países, cuyas funciones son proteger y defender la dignidad y los derechos e intereses de los mexicanos, así como asistir y asesorar a los mexicanos que sufren malos tratos en sus relaciones laborales, beneficios o violación de sus derechos humanos.

La red consular de México en Estados Unidos está integrada por 49 oficinas que desarrollan diversas funciones entre las cuales están expedir documentos de viaje o identificación como el pasaporte, cartillas militares, declaración de nacionalidad, matrícula consular, funciones de registro civil, como matrimonios y nacimientos, poderes notariales y testamentos que han de surtir efecto en territorio nacional. Actualmente se estima que hay cuatro millones de mexicanos con la matrícula consular de alta seguridad, que contiene diversos candados, lo cual es aceptado en diversas instituciones públicas y privadas de Estados Unidos.

Los consulados de México están obligados a realizar una serie de acciones, gestiones e intervenciones en beneficio

de nuestros connacionales. A esta labor se le denomina protección consular, la cual se debe realizar en estricto respeto a las convenciones consulares vigentes (Convención de Viena sobre relaciones consulares) y en el marco de los principios del derecho internacional público.

Durante la décima reunión ordinaria del Consejo Consultivo del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), del 15 de noviembre de 2007, los connacionales asistentes le hicieron un llamado al Ejecutivo federal para que la estructura de los consulados se forme con gente con vocación y sensibilidad para tratar a los migrantes, además de contar con la infraestructura necesaria para atender adecuadamente sus necesidades, ya que pueden llegar a esperar hasta seis meses para que les asignen fecha para cita, y otro tanto más para que les den atención a sus peticiones. La cantidad de mexicanos que acude a los consulados es mucha y el personal para dar atención es insuficiente, así como la calidad del servicio.

Según informes de la titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa, antes de que concluya el presente año se destinará a la red consular de México en Estados Unidos un total de 830 millones de pesos para el mejoramiento de los servicios y protección, monto que duplica los 490 millones que se destinaron durante el 2006. También señala que en este año todos los recursos recaudados por la expedición de pasaportes, matrículas consulares, cartillas militares y actas de nacimientos, entre otros, principalmente a los residentes en Estados Unidos, serán destinados a la red consular.

En su comparecencia del 13 de febrero de 2008 ante las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y de Asuntos Fronterizos, zona sur y zona norte, del Senado de la República, señaló que la muerte de cada mexicano “nos sobrecoge”, y ahí mismo se comprometió a “reforzar al límite de nuestras capacidades” la protección y defensa de los connacionales. Expresó a los legisladores que la única solución de fondo en el tema migratorio es generar condiciones de trabajo y de vida digna para los mexicanos aquí, en su país.

Pese a los informes y compromisos expresados por la canciller mexicana, no han sido suficientes para realizar las estrategias suficientes de reforzamiento en la red consular para proteger, asistir y defender los derechos e intereses de los migrantes mexicanos, ni profundizado las acciones de protección preventiva, entre ellas mayores esfuerzos para crear conciencia social e informar a la opinión pública es-

tadounidense sobre la importancia de las aportaciones económicas y culturales de los trabajadores migrantes y sus familias.

La titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores informó que el grueso de los migrantes detenidos en 2008 fueron repatriados de forma inmediata, sin permitirle, al menos, entrar en contacto con sus familias antes de abordar los vuelos gubernamentales que les trajeron de vuelta.

En el marco de las más importantes redadas laborales realizadas por el gobierno estadounidense en los últimos años, suman un total de 425 mexicanos, los cuales han sido detenidos por agentes del Departamento de Seguridad Interna, quienes indiscriminadamente llegan y amenazan a todos los que parecen ser migrantes, aunque en ocasiones las personas tengan papeles de residencia permanente o sean ciudadanos norteamericanos. Esto viola gravemente el *Memorando de entendimiento para la repatriación de ciudadanos mexicanos*, firmado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación y el Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos el 22 de febrero de 2004; el cual establece los criterios básicos y principios que reafirman y mejoran los procedimientos locales de las dependencias participantes, para llevar a cabo la repatriación de nacionales mexicanos desde el interior, puertos de entrada y en la frontera de México y Estados Unidos.

De acuerdo con información de la Conapo y la Secretaría de Relaciones Exteriores, aproximadamente 30 mil infantes con edades que varían entre los 10 y los 13 años cruzan ilegalmente año la frontera cada año. Y de estos, en el primer semestre del 2004 fueron deportados a México 6 mil 770 niños, cantidad superior al número de menores devueltos durante el 2002.

Diversas organizaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos han señalado reiteradamente que los trámites ante los consulados dejan mucho que desear; además de que en los consulados “prácticamente nos cobran hasta el aire que respiramos”. Uno de los problemas más graves, y al cual se le atiende con gran deficiencia, es la repatriación de cadáveres, pues por lo general son los conocidos y compañeros de trabajo de los mexicanos muertos los que cooperan para pagar boletos y fletes de avión, trámites y adquisición de ataúdes.

Un claro ejemplo del deficiente desempeño de la red consular, son los consulados mexicanos en Toronto y Montreal, que gastan más de 5 millones de dólares anuales en sa-

larios, rentas de inmuebles, vehículos de lujo y celebraciones. De esa millonaria suma sólo 16 mil dólares son destinados para la atención de los migrantes, quienes envían 300 millones de dólares, en remesas, a México cada año.

El reto de la sociedad mexicana y las instituciones es enorme, las necesidades de los connacionales migrantes son muchas, las instalaciones de la red consular son deficientes, el presupuesto asignado es insuficiente, los recursos humanos son insuficientes y con los que se cuenta carecen de vocación y sensibilidad para dar una atención oportuna a los migrantes, la falta de centros de apoyo que permita a los migrantes deportados establecer contacto inmediato con sus familiares, atención médica y alimentación; la falta de voluntad para hacer respetar los derechos humanos de nuestros connacionales y de cumplir de los tratados internacionales es evidente. El Ejecutivo federal prometió campañas mediáticas que difundieran historias de éxito de migrantes, para que en ese país se reconocieran las aportaciones de los mexicanos a la economía y a la cultura estadounidense, compromiso que como muchos no se cumplió.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se adiciona el segundo párrafo del artículo 40, se adiciona el artículo 41 Bis, se adiciona el artículo 57, se crean los artículos 57 Bis y 58 Bis, de la Ley del servicio exterior mexicano, en los siguientes términos:

Artículo 40. Como requisito de permanencia en el servicio exterior y a efecto de verificar que los miembros del servicio exterior hayan cumplido cabalmente las obligaciones que les imponen los artículos 41 y 42 de la presente ley, y que continúen satisfaciendo los requisitos contenidos en las fracciones I, III, IV y V del artículo 32, la secretaría, por medio de la Comisión de Personal, hará cada cinco años una evaluación a todos sus miembros.

La evaluación a que se refiere el párrafo anterior podrá merecer la calificación de satisfactoria o insatisfactoria, **la cual se determinará conforme al desempeño de su cargo, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, logros, cumplimiento de metas, obtención de resultados, satisfacción de indicadores, omisiones, faltas o irregularidades.**

Artículo 40 Bis. La evaluación a que se refiere el artículo 40 consiste de:

I. Una revisión completa de la información que sobre el miembro del servicio exterior obre en la secretaría, que incluirá particularmente la consideración **sobre su desempeño, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, logros documentados, cumplimiento de metas, obtención de resultados, satisfacción de indicadores** que se hayan alcanzado, así como de las faltas cometidas, omisiones o irregularidades detectadas durante los últimos cuatro años o durante el tiempo de pertenencia al servicio exterior si éste es menor a cuatro años, y

II. ...

Artículo 57. Las sanciones por faltas administrativas consistirán en:

I. Amonestación privada o pública.

II. Suspensión del cargo ó comisión.

III. Destitución del cargo.

IV. Sanción económica.

V. Inhabilitación temporal o definitiva para desempeñar cargos o comisiones en el servicio exterior mexicano.

En todos los casos de destitución el sancionado quedará inhabilitado para reingresar al servicio exterior o desempeñar algún cargo o comisión temporal en el mismo.

Cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrá inhabilitación de seis meses a un año.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años, si el monto de aquéllos no excede mil veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. El plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los empleados del servicio exterior mexicano.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en los artículos 41, 42, 43, 44, 45 y 46 de la ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la ley por un plazo mayor de diez años pueda volver a desempeñar un cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que la Comisión de Personal y la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios den aviso a la secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

Artículo 57 Bis. Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo anterior se observarán las siguientes reglas:

I. La amonestación pública o privada a los miembros del servicio exterior mexicano será impuesta por el titular de la secretaría y la Comisión de Personal.

II. La suspensión o destitución del puesto de los miembros del servicio exterior mexicano serán impuestas por la secretaría, la Comisión de Personal y la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios.

III. La inhabilitación para desempeñar un cargo o comisión en el servicio exterior mexicano será impuesta por la secretaría, la Comisión de Personal y la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios.

IV. Las sanciones económicas serán impuestas por la secretaría, la Comisión de Personal y la Subcomisión de Asuntos Disciplinarios y ejecutadas por la tesorería de la federación.

Artículo 58 Bis. Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta que a continuación se refieren:

I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la ley o las que se dicten con base en ella;

II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VI. El monto del beneficio, lucro o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la ley, se considerará reincidente al miembro del servicio exterior mexicano que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refieren los artículos 41, 42, 43, 44, 45 y 46 de la ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de diciembre de 2008.— Diputado Alberto Amaro Corona (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Relaciones Exteriores.

«Que reforma el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre, a cargo del diputado Eduardo Espinosa Abuxapqui, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Go-

bierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de la honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre y se incluyen un tercero y un cuarto, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Hoy día y más que nunca, México necesita priorizar los temas para sobrellevar y, en su momento, superar la crisis económica que impera alrededor del mundo y que afecta a nuestro país. Sabido es que uno de los temas fundamentales para alentar la economía es el desarrollo de infraestructura, la cual es base de la productividad y oportunidades de desarrollo social por los empleos que se requieren para combatir la pobreza.

Por nuestra ubicación geoestratégica como nación en el mundo, haciendo frontera al norte con el mercado más grande, en donde muchas naciones son beneficiadas aún estando a miles de kilómetros, y al sur del continente con los países del Caribe, de Centro y Sudamérica, éstos, además de ser nuestros hermanos con los cuales compartimos un sinnúmero de coincidencias culturales, sociales y económicas, también son un mercado al que los productos provenientes de otros países pueden ser distribuidos desde nuestros puertos.

Ante las oportunidades que nos ofrece la actual situación económica mundial, nuestro país debe articular e impulsar inversiones en proyectos estratégicos de infraestructura por región para generar con ello los equilibrios sociales que generen una mayor competitividad y desarrollo económico, cuidando siempre los más altos niveles de calidad y, sobre todo, el punto más importante para el desarrollo humano: el fortalecimiento de la sustentabilidad ambiental; sin ella, el futuro del ser humano está amenazado.

Para México el cuidado de sus recursos naturales y su uso sustentable son una verdadera oportunidad para desarrollarnos y ser ejemplo a nivel mundial. De ello depende nuestro compromiso con los cambios que nuestro planeta experimenta naturalmente, pero también provocado, en gran medida, por nosotros mismo. Cada día que pasa, los legisladores debemos seguir proponiendo una mayor relación con toda la sociedad, escuchando opiniones y conociendo del trabajo de investigadores y científicos. Debemos buscar en todo momento las interrelaciones entre el gobierno, la sociedad y la academia para abatir los rezagos

en los que estamos inmersos y que sólo con voluntad sortearemos.

Tenemos grandes hombres y mujeres que nos ayudan a que el país funcione correctamente. Además, contamos con un gran territorio que nos dota de un medio ambiente inigualable en el mundo. La visión de desarrollo sostenible que tengamos para aprovechar nuestro medio ambiente será picaporte para nuestro progreso en el ámbito social y económico.

Asimismo, México ha sufrido por muchos años por una planeación inadecuada entorno al medio ambiente. Los desarrollos de polos urbanos, en algunas ocasiones desordenados, provocaron que se dañara, aún cuando la ecología nos exigía su atención. Ahora, el mundo ya nos está pasando la factura de nuestro descuido, el medio ambiente está siendo seriamente afectado, los fenómenos naturales son cada día de mayor intensidad, por ende, nuestra calidad de vida se ve trastocada también. Los recursos naturales ahí están, pero no para que nos los acabemos sino para su aprovechamiento medido y generoso hacia las generaciones futuras y que en nuestro presente signifiquen vida favorable y próspera.

La iniciativa que hoy presento en nombre de diputados y de diputadas que creen en un México que sortee la actual crisis económica, ante la Cámara de Diputados, es la conjunción entre las valiosísimas iniciativas ya presentadas y la opinión de diversos científicos y expertos, además de opiniones igualmente importantes por parte de la administración pública federal en donde se hace énfasis en la observación del desarrollo de infraestructura en las zonas en donde se convive con zona de manglares, siempre teniendo en cuenta, en primer lugar, el cuidado del medio ambiente.

En el Programa Nacional de Infraestructura 2007–2012 se establece que se realizarán obras de infraestructura que dotarán a nuestro país de herramientas suficientes para su desarrollo económico, social y humano, mencionando que el crecimiento del aspecto económico y las oportunidades de bienestar de las naciones están claramente correlacionadas con el grado de desarrollo de su infraestructura.

Tan sólo tenemos en cuatro estados de la república –Michoacán, Tamaulipas, Quintana Roo y Veracruz– donde las inversiones en puertos con proyectos de crecimiento están detenidas por encontrarse en zonas de manglar, que ascien-

den a 9 mil 190 millones de pesos, que para ser específicos son la ampliación del puerto en la laguna de Pajaritos, en Coatzacoalcos, Veracruz; la ampliación del canal suroeste y la vialidad norte en la isla de Cayacal, en Lázaro Cárdenas, Michoacán; y la ampliación del puerto profundo y la instalación de terminales portuarias en Puerto Morelos, Quintana Roo; todos ellos proyectos ambiciosos que resultan de estudios técnicos y de impacto ambiental, los cuales otorgarán no sólo a estos estados sino a las regiones y en general al país de esas herramientas mencionadas y necesarias para el desarrollo.

En lo que respecta a los proyectos carreteros detenidos también por la ley vigente, y por lo cual se exponen los motivos para su modificación, son por ejemplificar algunos cuantos los siguientes: libramiento de Atasta, en Campeche; costera Coahuayana de Hidalgo–Lázaro Cárdenas, en Michoacán; la carretera Tuxpan-Tampico, en Veracruz y Tamaulipas; y la carretera Mérida-Progreso y el acceso al puente Yucalpetén, en Yucatán; proyectos que representan inversiones por 3 mil 970 millones de pesos y los cuales generarían miles de empleos directos.

Asimismo, otros puntos del país cuentan con estas importantes oportunidades que han sido presentadas por el Ejecutivo federal. Ahí está el caso del desarrollo turístico en Sinaloa, obra de infraestructura que será oxígeno puro para los momentos actuales económicos de nuestro país y que significa miles de millones de pesos en una zona que se caracteriza por sus grandes zonas de manglar y que está llamado a ser ejemplo en desarrollo de infraestructura a nivel mundial, como lo es ya el desarrollo Mayacoba, en Quintana Roo, al cual honrosamente represento a su sociedad, sinónimo de planeación pensada en la conservación del medio ambiente, siendo ejemplo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En relación con dictamen del proyecto de decreto que adiciona al artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre, reconocidas organizaciones de conservación coinciden con la comisión dictaminadora en que las obras y actividades que más amenazan a los ecosistemas de manglar son otras distintas al desarrollo portuario. Así, la comisión consideró lo siguiente:

Se tiene claridad que las principales amenazas a los manglares en el país son la afectación del espacio de vida del manglar, ya sea por disminución del insumo hídrico de agua dulce o por la erosión de la costa por falta de sedi-

mento (éstos son causados por la extracción masiva de agua de las cuencas hidrológicas); la construcción de granjas camarónicas; la destrucción ocasionada por el desarrollo de centros turísticos y urbanos; y la tala motivada por la ampliación de la frontera agrícola-ganadera.

A su vez, para la organización canadiense Greenpeace la mayor amenaza para estos ecosistemas en el mundo en estos momentos la constituye la instalación de la industria camaronesa que cría en estas zonas los langostinos tropicales que luego se exportarán a los países ricos. La misma postura sostiene la organización Red Manglar Internacional, la cual afirma que han desaparecido más de un millón de hectáreas de manglar del mundo a causa de la acuicultura de camarón.

También, el Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental, AC, en el cual participa la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, AC, y la organización Música por la Tierra, señala como amenazas principales para el manglar asentamientos y actividades irregulares que generan basura, contaminación, afectación al paisaje y amenazan gravemente al ecosistema al no ser regulados; los desarrollos costeros, que en general causan daños irreparables a humedales y ecosistemas relacionados, la extracción o derrames de hidrocarburos y el cambio de uso del suelo mediante el cual muchas zonas de manglar y otros humedales han sido talados ilegalmente para convertirlas en zonas agrícolas o ganaderas.

La propia Semarnat, en el documento "Política nacional para el desarrollo sustentable de océanos y costas", apunta que la principal amenaza para los manglares es el cambio de uso de suelo, donde el ecosistema se ve afectado por la ocupación urbana, los desarrollos turísticos, la ampliación de terrenos agrícolas y el establecimiento de potreros.

Para la preparación de la iniciativa reconocemos que son acertadas, sin duda, las consideraciones de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados relativas al dictamen del proyecto de decreto que adiciona un artículo 60 Ter y un segundo párrafo al artículo 99 de la Ley General de Vida Silvestre, aprobado por el honorable Congreso de la Unión el 21 de diciembre de 2006.

Sin embargo, cabe señalar que estas consideraciones que motivaron la adición del artículo 60 Ter a la Ley General

de Vida Silvestre dejaron de lado los factores económicos y sociales, particularmente los relativos a las necesidades de infraestructura para el desarrollo costero de la nación, siendo precisamente las costas el ámbito en el cual se encuentran los manglares, lo que limita gravemente la posibilidad de atender los principales retos del país en materia portuaria: construcción de nuevos puertos comerciales y ampliación y modernización de los existentes, así como las importantísimas vías generales de comunicación.

La iniciativa destaca las excepciones que marca el primer párrafo del artículo vigente, puntualizando las obras de infraestructura marítimo-portuaria y de vías generales de comunicación de interés público que por su trascendencia en el desarrollo sustentable deban ser consideradas para ser construidas. Asimismo, enfatiza la función que la Semarnat tendrá en la resolución para establecer acciones y medidas para evitar, prevenir, minimizar, compensar, restaurar, mitigar o reparar cualquier afectación al ecosistema de manglar, así como minimizar los efectos de las obras de infraestructura que se realicen.

Un dato más que sustenta esta iniciativa es que de acuerdo con el Reporte de Competitividad 2007 del Foro Económico Mundial, México ocupa el lugar número 13 en tamaño de mercado de 131 países considerados; sin embargo, la competitividad de su infraestructura ocupa el lugar número 61, y por lo que hace a la infraestructura portuaria cae al número 91, lo que implica que hay grandes áreas de oportunidad para aprovechar mejor las ventajas comparativas del transporte marítimo, pues los transportes más baratos son éstos y en México son los menos utilizados.

Es indudable que el camino para lograr la integración regional y el desarrollo social equilibrado pasa necesariamente por el mejoramiento de la cobertura y calidad de la infraestructura de comunicaciones, elemento fundamental para determinar los costos de acceso de productos e insumos a los mercados.

Los productores de algunas regiones del país, particularmente del sureste, tienen que competir en condiciones desventajosas debido a problemas de acceso a los mercados y a costos logísticos elevados, ya que la mayor parte del transporte se hace por tierra, lo que significa también un muy alto costo económico. Adicionalmente, implica problemas como un mayor número de vehículos circulando en las carreteras, aumento financiero en el mantenimiento de vialidades, crecientes probabilidades de accidentes y, hoy día, un mayor riesgo de robos.

En contraparte, el transporte marítimo genera efectos positivos para el desempeño de las actividades económicas, apoyando la integración de las cadenas productivas: impulsa la competitividad de las industrias, reduce costos de producción y distribución, genera economías de escala y apoya a los sectores generadores de divisas.

Como se desprende de las posturas indicadas, el desarrollo portuario como tal no se cuenta entre los factores que más amenazan a los manglares, no obstante que en muchos casos requiere la ocupación directa de áreas donde se desarrolla ese hábitat, toda vez que los puertos, principalmente de altura, son obras puntuales que afectan superficies mínimas respecto a las extensiones de manglar existentes.

Actualmente, México tiene 64 puertos de altura que distribuidos entre sus 11 mil 500 kilómetros de costas dan una distribución neta de un puerto cada 179.7 kilómetros de litoral.

Así pues, de ninguna manera se pretende hacer una reforma regresiva que deje sin efecto el espíritu que motivó la adición del artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre, ya que más que una modificación general la iniciativa con proyecto de decreto propone agregar excepciones que abran la posibilidad de desarrollar proyectos estratégicos puntuales que impliquen beneficios de importancia para los estados de la federación o para la economía nacional, y que de cualquier manera estarían sujetos a los ordenamientos federales aplicables en materia ambiental, particularmente al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, así como a los instrumentos de política ambiental existentes.

Se trata, en suma, de una modificación pensada en todo momento en cuidar ante todo el medio ambiente, pero con un grado superlativo en términos de desarrollo nacional que, en estos días de crisis mundial, significan seguir por el camino de superación como país, trascendiendo por las vías óptimas de un buen manejo de la economía.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta soberanía proyecto de

Decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre, y se incluyen un tercero y un cuarto párrafo

Artículo Primero. Se reforma el segundo párrafo del artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre, y se in-

cluyen un tercero y un cuarto párrafo para quedar como sigue:

Artículo 60 Ter

...

Se exceptuarán de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior

I. Obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar;

II. Obras de infraestructura marítimo-portuaria y de vías generales de comunicación de interés público, así como aquéllas que signifiquen el desarrollo sustentable de una comunidad y que por su naturaleza no puedan ser ubicadas en otro sitio; y

III. Aquellas obras que signifiquen el desarrollo sustentable de una región.

Dichas obras o actividades estarán sujetas al procedimiento de evaluación del impacto ambiental de acuerdo con lo previsto en el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y sus reglamentos.

La secretaría deberá establecer las medidas necesarias para recuperar los bosques de mangle que resultaran afectados por las obras mencionadas en este artículo, de conformidad con las disposiciones federales aplicables.

Transitorios

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

Segundo. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con base en las disposiciones legales aplicables, en los siguientes 30 días hábiles a la fecha de publicación del decreto iniciará el proceso para modificar las normas oficiales mexicanas que involucren la salvaguarda de humedales y manglares en la República Mexicana, incluyendo los niveles de equivalencia para las acciones o medidas de compensación, restauración o reparación de los ecosistemas de manglar necesarias que deberán realizarse en el misma región, zona o cuenca.

Tercero. Entrando en vigor el presente decreto se derogan todas las disposiciones legales que contravengan al éste.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, 9 de diciembre de 2008.— Diputado Eduardo Elías Espinosa Abuxapqui (rúbrica).»

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